

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Relatório Preliminar de Auditoria

**DIAGNÓSTICO OBJETIVANDO
REVELAR O PANORAMA ATUAL DAS
ATIVIDADES DE MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PELO PODER EXECUTIVO
ESTADUAL, TRAÇADAS PARA O
ACOMPANHAMENTO DO PPA
2016/2019.**

Agradecimentos da Equipe de Auditoria

A realização do presente Diagnóstico objetivando revelar o panorama atual das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo poder executivo estadual, traçadas para o acompanhamento do PPA período 2016/2019 somente foi possível devida a colaboração dos Gestores Máximos da SEPLAG e IPECE que gentilmente disponibilizaram estrutura, documentação e pessoal de apoio para que pudessem ser realizados os trabalhos da auditoria e as oficinas com os representantes das Unidades Setoriais de Planejamento, de forma a permitir a abordagem de um tema tão complexo e desafiador.

Ressalte-se, ainda, a valorosa colaboração do Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAG, Sr. Raimundo Avilton Meneses Júnior, responsável pelo acompanhamento do PPA e pela condução dos trabalhos de reestruturação do modelo de GpR e pela coordenação da sua efetiva implementação, conhecedor do tema e que prontamente forneceu as informações, dados e esclarecimentos requisitados.

LISTA DE SIGLAS

- ANOp** – Auditoria de Natureza Operacional (Nomenclatura da AOP adotada pelo TCU)
- AOP** – Auditoria Operacional
- ARCE** – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CEE** – Conselho Estadual de Educação
- CGD** – Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário
- CGE** – Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado
- CIDA** - Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
- COGERF** – Comitê de Gestão Fiscal e Gestão por Resultados.
- CPLOG** – Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão
- DETRAN** – Departamento Estadual de Trânsito
- EGP** - Escola de Gestão Pública
- EMP** – Escritório de Monitoramento de Projetos
- FUNCEME** – Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
- FUNTELC** – Fundação de Teleducação do Ceará
- GABGOV** – Gabinete do Governador
- GABVICE** – Gabinete do Vice-Governador
- GEAPP** – Gerência de Avaliação de Políticas Públicas
- GPR** – Gestão por Resultados
- GpR-CE** – Gestão para Resultados do Estado do Ceará
- GTR** - Grupo Técnico de Gestão por Resultados
- INTOSAI** – International Organization of Supreme Audit Institutions
- IPECE** – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
- LDO** – Leis de Diretrizes Orçamentárias
- LOA** – Lei Orçamentária Anual
- LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal
- PforR** – Programa para Resultados
- PPA** – Plano Plurianual

PROMOEX – Programa de Modernização dos Tribunais de Contas dos estados, Distrito Federal e municípios

SCIDADES – Secretaria das Cidades

SDA – Secretaria do Desenvolvimento Agrário

SDE – Secretaria do Desenvolvimento Econômico

SEAPA – Secretaria da Agricultura, Pesca e Aquicultura

SECEX – Secretaria de Controle Externo do TCE

SECITECE – Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior

SECULT – Secretaria da Cultura

SEDUC – Secretaria da Educação

SEFAZ – Secretaria da Fazenda

SEINFRA – Secretaria da Infraestrutura

SEJUS - Secretaria da Justiça e Cidadania

SEMA - Secretaria do Meio Ambiente

SEPLAG – Secretaria do Planejamento e Gestão

SESA – Secretaria da Saúde

SEPORTE – Secretaria do Esporte

SETUR – Secretaria do Turismo

SIAP - Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas e Projetos

SIMA – Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação

SPD – Secretaria Especial de Políticas sobre Drogas

SRH – Secretaria dos Recursos Hídricos

SSPDS – Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social

STDS – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

SWAp – Sector Wide Ap-proach

TCE/CE – Tribunal de Contas do Estado do Ceará

TCU – Tribunal de Contas da União

USPs – Unidades Setoriais de Planejamento

WebMapp – Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Ocorrências e Recomendações 2016

QUADRO 2 – Lista de Colaboradores das UPSs

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Indicadores Estratégicos

TABELA 2 – Resultado Temático

TABELA 3 – Programas diretamente relacionados à gestão por resultados

TABELA 4 – Valores Estimados para os Programas Finalísticos do PPA 2016 – 2019

TABELA 5 – Iniciativas, Gestores dos Programas 065, 069 e 081

TABELA 6 – Execução Financeira por Programa - 2016

TABELA 7 – Execução Física por Programa – 2016

TABELA 8 – Execução Financeira por Programa – Janeiro à junho/2017

TABELA 9 – Execução Física por Programa – Janeiro à junho/2017

TABELA 10 – Quesitos fechados – Itens 1, 5, 6 e 7

TABELA 11 – Órgãos Gestores e respectivos Programas Finalísticos PPA 2016-2019

TABELA 12 – Quesito aberto – Item 2

TABELA 13 – Quesito aberto – Item 3

TABELA 14 – Quesito aberto – Item 4

TABELA 15 – Quesitos fechados – Item 8 a 13

TABELA 16 – Quesito de avaliação – Item 14

TABELA 17 – Quesito de avaliação – Resumo do Item 14

TABELA 18 – Quesito de fechados – Itens 23 e 24

TABELA 19 – Quesito de fechados – Itens 15 a 22



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	07
1.1 Antecedentes	07
1.2 Identificação do objeto de auditoria	12
1.3 Objetivo e escopo de auditoria	12
1.4 Procedimentos e Metodologia	14
1.5 Forma de organização do relatório	20
2. VISÃO GERAL	21
2.1 Relevância do tema	21
2.2 Objetivos	24
2.3 Histórico	26
2.4 Legislação	35
2.5 Indicadores de Desempenho	39
2.6 Aspectos Orçamentários	42
3. ANÁLISE DOS DADOS	47
4. CONCLUSÃO	102
5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	108
6. REFERÊNCIAS	110
APÊNDICES	
Apêndice I – Roteiro de Entrevista – Coordenador SEPLAG	112
Apêndice II – Roteiro de Entrevista – Coordenador IPECE	116
Apêndice III – Questionário – Membros das USPs	118

1. INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

A avaliação de resultados no Brasil teve seus primórdios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, em seu art. 165, a necessidade do Poder Executivo submeter à aprovação pelo Legislativo de um Plano Plurianual (PPA), abrangendo quatro anos e contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de longa duração.

Além do PPA, foram instituídas as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como componentes de um sistema integrado de planejamento e orçamento. Todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais também devem ser subordinados ao PPA.

Portanto, o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, que compõem o arcabouço legal do Orçamento Público, são os principais instrumentos legais vigentes para o planejamento das atividades estatais, a serem necessariamente observados por cada ente da Federação e sobre a execução destes deve incidir a atuação dos Tribunais de Contas.

O PPA, em razão de definir as diretrizes, os objetivos, as políticas públicas e os programas a serem executados para um período de quatro anos, vincula as prioridades de Governo às demais leis orçamentárias com vigência anual, LDO e LOA, ou seja, trata-se do principal norte para elaboração das demais peças orçamentárias.

Logo, os 3 (três) instrumentos orçamentários, PPA, LDO e LOA, devem integrar-se sendo que estes dois últimos, LDO e LOA, devem estar em consonância com o PPA.

Inserir-se neste contexto o **modelo de gestão pública baseado na avaliação de resultados** a partir da definição de objetivos e de indicadores de desempenho fixados para os programas de governo, conhecido como GPR – Gestão por Resultados, que vem sendo adotado no Brasil em substituição ao modelo de administração burocrático.

Segundo este modelo, a **eficiência** é o princípio que deve ser perseguido pelos gestores públicos e requer a adoção de algumas premissas básicas quanto

às fases relacionadas às ações governamentais: 1) Planejamento, 2) Implementação e 3) **Monitoramento e Avaliação**.

De certo que o controle há de ser exercido em cada uma destas dimensões, cabendo ao órgão responsável pela implantação de uma determinada política pública adotar procedimentos internos eficazes de acompanhamento.

No entanto, as fases de monitoramento e avaliação, sob a ótica do controle, mostram-se mais desafiadoras e visam subsidiar o processo de tomada de decisão no contexto governamental e de fornecer ao dirigente, a qualquer instante, a exata noção do desempenho de cada uma das ações e de todos os órgãos e entidades que tenham a seu cargo a gestão de recursos públicos.

O monitoramento pressupõe uma intervenção estatal concomitante à implementação dos programas, intrínseca ao controle interno de cada órgão/entidade, no sentido de permitir o redirecionamento e/ou definição de novas estratégias no curso da execução.

Quanto à avaliação, o modelo de gestão por resultados pressupõe a definição de ações, produtos e indicadores (fase do planejamento) que permitirão a mensuração posterior quanto ao atendimento do objetivo de determinada política pública e passa a ser o foco primordial do controle exercido pelos tribunais de contas.

Portanto, em razão das mudanças introduzidas pela Constituição e posteriores alterações no que se refere 1) aos instrumentos de planejamento estatal; 2) à eficiência como princípio a ser obedecido pela administração pública; 3) à fiscalização de cunho operacional pelos tribunais de contas; e 4) ao novo modelo de gestão pública; o controle externo assume uma nova feição em que se deve privilegiar a ação sobre os resultados obtidos em contraponto ao controle sobre os procedimentos (legalidade).

O conceito de eficiência encontra-se intrinsecamente relacionado à auditoria de caráter operacional, caracterizando uma das dimensões de desempenho a ser aferida:

A auditoria operacional é um exame independente da eficiência e da eficácia das atividades, dos programas e dos organismos da Administração Pública, prestando a devida atenção à economia, com o objetivo de realizar melhorias. (Manual de Diretrizes e Normas de AOP da INTOSAI)

Auditoria operacional (ANOp) é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e

atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. (Manual do TCU, 2010)

A Auditoria Operacional compreende a avaliação das políticas públicas e das atividades governamentais dos órgãos e entidades, pautada, além dos aspectos de legalidade, em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. (TCE/CE, 2015)

Na execução destas avaliações de cunho operacional, as atividades perpassam pela análise dos programas governamentais e das políticas públicas por serem estes, estruturados em metas, objetivos e indicadores. Por meio destes, portanto, torna-se possível aquilatar os resultados obtidos a partir dos esforços da máquina estatal.

Kohama (2010) define programa como sendo o conjunto de ações necessárias para alcançar um objetivo concreto, bem como os recursos indispensáveis à sua consecução, sob a responsabilidade de uma ou mais unidades administrativas. A formalização da apresentação do programa deve ser feita através da descrição do objetivo, detalhando-o, ou seja, qual a finalidade que o programa pretende atingir, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

As políticas públicas podem ser definidas como programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006). Dispõem usualmente sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (princípios e macroestratégias de ação) (Martins, 2003).

Na última década, as Cortes de Contas têm incrementado as auditorias operacionais, fruto do incentivo concedido mediante alocação de recursos do PROMOEX – Programa de Modernização dos Tribunais de Contas dos estados, Distrito Federal e municípios, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, que elencou a implementação desse tipo de auditoria como um de seus objetivos estratégicos.

O modelo de gestão pública baseado na avaliação de resultados a partir da definição de objetivos e de indicadores de desempenho fixados para os

programas de governo, foi oficialmente adotado no Estado do Ceará em 2004, coincidente com o PPA ciclo 2004 –2007.

Em tese, a adoção deste modelo pela Administração Pública estadual privilegiaria a atuação desta Corte de Contas na seara da avaliação de políticas públicas.

No entanto, as fragilidades das ações governamentais estaduais em atender aos anseios da coletividade decorrem, em especial, **das falhas cometidas nas fases do monitoramento e avaliação dos resultados dos programas constantes do PPA**. Esta tem sido a conclusão reiteradamente ressaltada nos pareceres prévios elaborados pelo TCE/CE acerca das Contas Anuais do Governador, bem como das auditorias operacionais realizadas pelo TCE/CE desde 2008.

Tal realidade motiva as recomendações ao Governo, que são reiteradas a cada exercício, sem que ações efetivas sejam adotadas. Exemplo:

À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore o Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias com transparência, clareza, fidedignidade e representatividade, possibilitando, assim, o acompanhamento e a apresentação dos resultados físicos estabelecidos como prioritários para a gestão.

À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê continuidade ao processo de implantação do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA), que permitirá, dentre outras funções, o acompanhamento das metas físicas dos Programas do PPA.

Importante trazer à colação as observações que se fizeram constar do último relatório técnico acerca das Contas Anuais do Governador, referente ao exercício de 2016, que coincide com o primeiro ano do Ciclo do PPA 2016 – 2019:

Quadro 1 - Ocorrências e Recomendações 2016

Ocorrências	Recomendações
14. Ausência de atualização dos dados de forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante da população sobre execução do PPA 2016-2019.	14. À Secretaria do Planejamento e Gestão que atualize, periodicamente, no Sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA, as informações acerca da execução das metas físicas e financeiras durante o exercício para promover a avaliações das políticas públicas promovidas pelo governo do Estado.
15. Não disponibilização das informações sobre execução das metas físicas e financeiras do PPA 2016-2019 em formato de bancos de dados para realização de	15. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize, no Sistema de Consulta de Acompanhamento, em formato de banco de dados a execução da meta física e financeira do PPA para

download.	realização de <i>download</i> .
16. Não disponibilização de relatórios que consolidem tanto informações das metas físicas como dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal eletrônico da SEPLAG.	16. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios com informações consolidadas das metas físicas e dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal eletrônico da SEPLAG.

Fonte: Contas Anuais do Governador de 2016

Segundo o modelo GPR, exige-se a adoção de algumas premissas básicas quanto às fases relacionadas às ações governamentais: 1) Planejamento, 2) Implementação e 3) Monitoramento e Avaliação.

As fases de monitoramento e avaliação, sob a ótica do controle, mostram-se mais desafiadoras e visam subsidiar o processo de tomada de decisão no contexto governamental e de fornecer ao dirigente, **a qualquer instante**, a exata noção do desempenho de cada uma das ações e de todos os órgãos e entidades que tenham a seu cargo a gestão de recursos públicos.

O monitoramento pressupõe uma intervenção estatal concomitante à implementação dos programas, intrínseca ao controle interno de cada órgão/entidade, no sentido de permitir o redirecionamento e/ou definição de novas estratégias no curso da execução.

Quanto à avaliação, o modelo de gestão por resultados pressupõe a definição de ações, produtos e indicadores (fase do planejamento) que permitirão a mensuração posterior quanto ao atendimento do objetivo de determinada política pública e passa a ser **o foco primordial do controle exercido pelos tribunais de contas**.

O início das atividades da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas vem a coincidir com o novo ciclo do Plano Plurianual, vigência 2016-2019, principal fonte de pesquisa para o planejamento das atividades setoriais. Cabe, então, como primeiro desafio identificar os instrumentos de controle utilizados pelo Poder Executivo estadual para avaliação de programas governamentais e políticas públicas constantes do PPA em vigor, objetivo maior do presente trabalho.

Considerando que a Administração Pública estadual encontra-se num período de adequação mas com a máquina estatal em movimento, a presente auditoria necessariamente deverá englobar a análise do novo modelo de GPR adotado este ano, especificamente no que tange ao PPA.

Ao mesmo tempo em que será apreciado o monitoramento efetivamente realizado em 2016, primeiro ano do ciclo, buscar-se-á avaliar se as novas práticas de governança adotadas por meio do Decreto nº 32.216/2017 mostram-se satisfatórias, doravante, para o monitoramento e avaliação do PPA.

1.2 Identificação do objeto da auditoria

Realizar diagnóstico objetivando revelar o panorama atual das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo poder executivo estadual, traçadas para o acompanhamento do PPA 2016/2019

1.3 Objetivo e escopo da auditoria

O Objetivo da auditoria é identificar os instrumentos de controle utilizados pelo Poder Executivo estadual para avaliação de programas governamentais e políticas públicas no sentido de traçar o panorama atual das atividades de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual – Ciclo 2016 – 2019.

O trabalho voltou-se para a análise da seguinte questão de auditoria:

O Governo estadual dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança no que tange às atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do Plano Plurianual 2016-2019?

Coube a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas avaliar o Plano Plurianual aprovado pelo Estado do Ceará no que diz respeito às **estruturas e boas práticas de governança** a ser implementadas e que darão suporte ao alcance das diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual, definidos para cada um dos 07 (sete) grandes Eixos Governamentais de Articulação Intersetorial, identificados como “7 Cearás”, até o final do ciclo, no caso 2019.

Destaca-se, portanto, que o enfoque da presente análise são os fatores de governança estabelecidos pelo ente estatal avaliado para a implementação do PPA. Trata-se de uma ação de controle pelo TCE/CE relacionada ao monitoramento e avaliação das políticas públicas estaduais, objetivo maior desta Gerência, e que estão consolidadas no referido instrumento de planejamento,

passando este a ser, por consequência, a sua mais importante ferramenta de trabalho.

A respeito, vale trazer à colação, a definição assentada no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014):

O enfoque da análise (...) não se concentra de forma prioritária no desempenho da gestão das políticas públicas em si, tendo em vista que focaliza a qualidade dos fatores estruturais que aumentam a probabilidade de que os resultados previstos sejam alcançados, ao mesmo tempo em que fomenta a criação de um melhor ambiente para o uso dos recursos públicos.

No caso deste Tribunal, o trabalho centrou-se na Lei Estadual nº 15.929/2015, que aprovou o Plano Plurianual – PPA 2016-2019, bem como no Decreto Estadual nº 32.216/17, que reformulou o modelo de Gestão por Resultados adotado no Estado.

A Lei nº 15.929/2015 assim previu:

**CAPÍTULO IV
DA GESTÃO DO PLANO
Seção 3
Do Monitoramento e da Avaliação**

Art. 12 O Plano Plurianual será acompanhado e monitorado sistematicamente para averiguação de seu desempenho ao longo de sua vigência, considerando as variações no comportamento dos indicadores dos eixos e temas e as realizações dos principais programas finalísticos.

§ 1º Caberá à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, como coordenadora do planejamento estadual, definir prazos, diretrizes, abrangência e orientações técnicas para o monitoramento da dimensão estratégica do Plano e dos programas especificados no caput junto aos órgãos e entidades do governo estadual.

§ 2º O Poder Executivo promoverá a realização de eventos, com a participação de representantes das Regiões de Planejamento do Estado, de modo a subsidiar a avaliação do Plano, de que trata o artigo 13 desta Lei, especialmente do disposto em seu inciso V.

Já em 2017, o Estado do Ceará reformulou, mediante o Decreto nº 32.216/17, o modelo de Gestão para Resultados (GpR-CE), fixando, em linhas gerais, que o processo de monitoramento e avaliação do PPA caberá à Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, respectivamente, na coordenação, bem como às Unidades Setoriais de Planejamento – USP de cada unidade administrativa e ao Comitê de Gestão Fiscal e Gestão por Resultados – COGERF.

Ainda que previstas nos instrumentos legais, caberá a esta Gerência identificar, na prática, as ações específicas de monitoramento e avaliação implementadas no âmbito de cada uma das instâncias envolvidas.

Ressalte-se que a questão a ser investigada coaduna-se com um dos objetivos do projeto de *Fortalecimento do Modelo de Gestão Pública para Resultados*, fruto de consultoria executada em 2016, qual seja, o de dotar o Governo do Estado de **capacidade institucional (estrutura organizacional e capacitação) para implementação do modelo revisado de GpR.**

Insere-se neste contexto o modelo de gestão pública adotado no Estado do Ceará, conhecido como GpR – Gestão por Resultados, baseado na avaliação de resultados a partir da definição de objetivos e de indicadores de desempenho fixados para os programas de governo.

1.4 Procedimentos e Metodologia

A análise em tela busca avaliar as estruturas e boas práticas de governança adotadas pelos entes governamentais diretamente relacionados à Implementação do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Ceará, especialmente quanto às atividades de monitoramento e avaliação.

O exame que ora se processa, amparou-se nos preceitos estabelecidos no Guia para Auditoria Cooperativas da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores –INTOSAI e utilizou elementos de auditoria operacional, modalidade que se adequa à análise de arranjos institucionais e questões de governança, conforme assentado no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União.

Tendo em vista que o PPA em análise tem a vigência de 2016 a 2019, o objetivo da fiscalização em foco não se refere a uma avaliação do atingimento das metas estabelecidas para cada um dos programas finalísticos, muito menos ao desempenho individualizado de uma determinada setorial, mas, sim, da capacidade institucional da rede estadual de planejamento, coordenada pela SEPLAG, especificamente para realizar as ações de monitoramento e avaliação do referido Plano, condizentes com o modelo de Gestão por Resultados reformulado em 2017, incluindo o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA.

Importante destacar que o trabalho em epígrafe assemelha-se ao levantamento, instrumento de fiscalização institucionalizado pelo TCU, nos termos da Portaria Segecex 15/2011, e que tem como objetivo:

- conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional dos Poderes da União, incluindo os fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais;
- identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e
- avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações.

O levantamento não tem por finalidade constatar impropriedades ou irregularidades, mas poderá identificar fragilidades que poderão ser alvo de investigações futuras. É o que acontece na espécie.

Repise-se, não se trata, ainda, de verificar o nível de implementação dos programas nos quase 02 (dois) anos de execução do PPA (2016 até setembro/2017), mas, sim, avaliar se os arranjos institucionais, as ações previstas, as responsabilidades imputadas aos agentes, o comprometimento das equipes, as relações entre as estruturas e setores envolvidos e o nível de acompanhamento e monitoramento dão suporte para a efetiva execução implementada até o final do prazo, em 2019. Isto é governança.

Entende o TCU (<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>):

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

(...)

Governança e gestão são funções complementares. Enquanto esta faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, aquela provê direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas.

A etapa do planejamento da ação de fiscalização em tela incluiu inicialmente o estudo da legislação referente ao PPA em vigor e correlata ao

modelo de GPR recentemente reformulado, com o intuito de identificar as estratégias a serem adotadas especificamente com as atividades de monitoramento e avaliação.

Seguiu-se de ampla pesquisa baseada no levantamento de informações disponíveis na literatura especializada, em fontes de domínio público, por meio da internet, revistas especializadas, livros, artigos e informações divulgadas por instituições públicas, experiências de projetos apoiados por organismos internacionais no Ceará (Operação Swap I e II e PforR) orientados para resultados e na consultoria realizada em 2016 pela empresa MACROPLAN Prospectiva, Estratégia e Gestão para reformulação do modelo de GPR adotado pelo Estado desde 2004.

Destaque também para as análises empreendidas pelo Tribunal acerca do acompanhamento das metas físicas dos programas governamentais, quando da apreciação das Prestações de Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo, em especial as observações da Gerência de Contas de Governo constantes do último Parecer Prévio que correspondeu ao exercício de 2016, primeiro ano do PPA em vigor.

Foram realizadas reuniões na SEPLAG com a participação do Secretário Adjunto e Secretário Executivo e de representante da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão – CPLOG, responsável pelo acompanhamento do PPA e pela condução dos trabalhos de reestruturação do modelo de GpR e pela coordenação da sua efetiva implementação, tendo por finalidade comunicar a realização da auditoria e solicitar a colaboração no fornecimento de informações necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos, devidamente autorizado pela Presidência desta Corte, por meio do Ofício nº 1709/2017 – GAB.PRES.

Naquela oportunidade, além da explanação acerca do objeto a ser auditado frisou-se sobre a modalidade de auditoria e sua finalidade, as principais dimensões de análise, as etapas e os prazos previstos para a realização do trabalho. Destacou-se, ainda, a importância da colaboração dos gestores e a garantia de sua participação em todas as fases do trabalho, ressaltando-se o envio de relatório preliminar para sua análise e comentários.

Posteriormente, em 25/09/2017, houve reunião no mesmo sentido com o Diretor de Estudos de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia

Econômica – IPECE, Sr. Cláudio André Gondim Nogueira, considerando a participação do referido Instituto na coordenação das atividades de avaliação do PPA em vigor.

Utilizou-se, ainda, do instrumento de diagnóstico conhecido como visita exploratória ocorrida em 22/06, aplicada junto à referida CPLOG para avaliar as funcionalidades do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA), identificado pela Gerência como a principal ferramenta atualmente utilizada pela SEPLAG e pelos órgãos/entidades responsáveis pela execução de programas finalísticos para o acompanhamento do PPA.

Outra visita exploratória ocorreu mediante a participação na Oficina Regional de Monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, região de planejamento da Grande Fortaleza, promovida pela SEPLAG no dia 29/06/2017.

Tais procedimentos foram fundamentais à internalização dos conceitos por esta Gerência, em especial quanto às estratégias adotadas pelo Estado do Ceará para o alcance dos resultados estabelecidos no PPA à luz do modelo Gestão para Resultados delineado a partir de 2017. Ao final, obteve-se elementos suficientes para a elaboração de uma matriz de planejamento, especialmente quanto à definição do problema e da questão de auditoria a ser investigada, de forma a permitir posteriormente a consolidação dos achados.

Portanto, os procedimentos e a metodologia adotados por esta Gerência são aqueles definidos na fase do planejamento da auditoria e amparou-se na seguinte questão de auditoria:

O Governo estadual dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança no que tange às atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do Plano Plurianual 2016-2019?

Na fase da execução, os procedimentos se constituíram de análise quantitativa e qualitativa dos dados coletados, tendo como principais fontes de informação:

1. Exame documental decorrente da requisição de documentos/informações à Secretaria do Planejamento e Gestão para mapear as atividades de monitoramento e avaliação do PPA 2016/2019, no nível de coordenação e operacional, quanto à:

- 1.1 Lista de colaboradores envolvidos na coordenação e execução das atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do PPA 2016/2019;
 - 1.2 Capacitações ministradas aos colaboradores envolvidos nas atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do PPA 2016/2019;
 - 1.3 Instrumentos de acompanhamento (sistemas, relatórios, etc) utilizados nas atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do PPA 2016/2019;
 - 1.4 Volume de recursos destinados em 2016/2017 e previstos até 2019 para atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do PPA 2016/2019;
 - 1.5 Dados físicos e financeiros referentes ao acompanhamento do PPA 2016/2019;
 - 1.6 Resultados dos monitoramentos realizados para o PPA 2016/2019 e, se for o caso, respectivas ações corretivas adotadas.
2. Entrevistas estruturadas (vide apêndice 1) aplicadas junto ao Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAG, Sr. Raimundo Avilton Meneses Júnior, e ao Diretor de Estudos de Gestão Pública do IPECE, Sr. Cláudio André Gondim Nogueira, responsáveis pela coordenação das atividades de monitoramento e avaliação do programas constantes no PPA, em conformidade com o Decreto Estadual nº 32.216/2017.
 3. Questionário (vide apêndice 2) aplicados aos colaboradores das Unidades Setoriais de Planejamento – USP de 28 (vinte e oito) setoriais do Poder Executivo estadual que concentram a execução e o **monitoramento** dos 84 (oitenta e quatro) **programas finalísticos** constantes do PPA 2016/2019 e que utilizam o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA, objetivando averiguar os arranjos institucionais (definições, estruturação organizacional, fluxos, normatizações, rotinas, utilização do SIMA, etc).
 4. Observação direta a partir do acesso às funcionalidades do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA mediante a obtenção de senha do referido sistema, com perfil de consulta.

À respeito das referidas atividades de coleta, análise e documentação dos dados, realizadas durante a execução da auditoria, destaca-se que a aplicação do questionário, além de abranger o universo das 28 (vinte e oito) USPs, foi presencial - dia 27/09/2017 no auditório do IPECE.

Por este motivo, deixou-se de aplicar o teste-piloto para validação do questionário, procedimento cabível quando se adota a técnica de amostragem, que não foi o caso.

O momento foi aproveitado pela Gerência para propagar a finalidade das auditorias operacionais no âmbito do controle externo da administração pública, em especial quanto à contribuir com o aprimoramento da gestão no alcance dos resultados e assim sensibilizar os colaboradores quanto à importância do questionário, para que suas percepções acerca do tema explorado fossem absorvidas com fidedignidade pela equipe

Desta forma, obteve-se respostas que retrataram as dificuldades vivenciadas, pois, apesar das questões serem fechadas, havia espaços para comentários. Se à primeira vista tal prática poderia dificultar a tabulação, por outro lado permitiu uma melhor percepção dos fatos pela equipe.

Ademais, o referido momento foi acompanhado pelo Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAG, Sr. Raimundo Avilton Meneses Júnior, que reforçou os benefícios do trabalho e a importância de respostas que retratassem a realidade de cada USP.

Estiveram representadas 19 (dezenove) USPs: ARCE, CGD, CGE, FUNTELC, GABGOV, SCIDADES, SDA, SDE, SEARA, SECITECE, SECULT, SEDUC, SEFAZ, SEINFRA, SESA, SESPORTE, SETUR, SPD e STDS.

Para ampliar os resultados foi enviado, por e-mail, o questionário àquelas USPs que não se fizeram presentes, para que tivessem oportunidade de contribuir, tendo sido utilizados os endereços eletrônicos que constam das informações apresentadas pela SEPLAG. Todas responderam, a saber: CEE, DETRAN, FUNCEME, GABVICE, SEJUS, SEMA, SEPLAG, SRH, e SSPDS.

Uma limitação à execução da auditoria diz respeito ao processo de avaliação do PPA, que nos termos do art. 24 e 25 do citado Decreto Estadual nº 32.216/2017, que reformulou o modelo de gestão por resultados, é coordenado pelo IPECE, com **periodicidade plurianual**, e. sob esta alegação, ainda não foi plenamente definido.

Apesar da periodicidade plurianual, esta Gerência reputa que o delineamento dos procedimentos para avaliação do PPA já deveria estar em andamento haja vista a execução de quase a metade do ciclo (2016/2017). A ausência de arranjos institucionais (definições, estruturação organizacional, fluxos, normatizações, rotinas, etc) para a referida atividade impediu a investigação nesta seara.

1.5 Forma de organização do relatório

O Relatório encontra-se estruturado em 5 (cinco) capítulos, assim distribuídos: 1 - Introdução; 2 - Visão Geral; 3 - Análise de Dados; 4 - Conclusão; e 5 - Proposta de Encaminhamento.

2. VISÃO GERAL

2.1 Relevância do Tema

O planejamento orçamentário impõe-se aos governantes por força da Constituição Federal, Lei nº. 4320/64 (Lei de Finanças Públicas) e Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), e compreende o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

À respeito, cabe enfatizar a disposição contida no art. 15 da LRF, de que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação **que não tenham** adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e **compatibilidade com o Plano Plurianual** e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, reforçando o preceito constitucional previsto no art. 165 quanto à obrigatoriedade de planejamento estatal mediante a aprovação do PPA, LDO e LOA anual para cada ente da federação.

Ao mesmo tempo, viu-se reforçada na Carta Magna a importância do controle das contas públicas, já inserido na Lei nº 4.320/64, e definitivamente sedimentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O controle da execução orçamentária foi tratado especificamente no Título VIII da Lei nº 4.320/64, que já previa um controle exercido pelo próprio Poder Executivo (controle interno) e pelo Poder Legislativo (controle externo), sem prejuízo das atribuições dos tribunais de contas – vide arts. 75 à 81.

A Carta Política de 1988 intensificou o controle a ser exercido sobre a administração pública ao incluir a fiscalização de natureza operacional e ampliar a sua perspectiva para além da legalidade, inserindo a legitimidade e economicidade como princípios a serem verificados:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, **legitimidade, economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo **sistema de controle interno de cada Poder**. (Sem grifos no original.)

Além da extensa fiscalização atribuída ao controle externo e interno, que implicitamente perpassa pela análise das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), incumbiu-se expressamente ao controle interno avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas, bem como avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, nos termos dos incisos I e II do art. 74 da CF.

Ora, tal incumbência ao controle interno significa dizer que cabe à própria administração a autoavaliação contínua de suas ações e resultados com o intuito de promover os devidos ajustes durante a execução das atividades planejadas, antecipando-se ao controle exercidos pelos tribunais de contas, e que pressupõe um ininterrupto, permanente e consistente processo de monitoramento.

Para tanto, há que se alargar a visão do planejamento para os resultados finalísticos (efetividade) de médio e longo prazo e as respectivas iniciativas orçamentárias deverão representar o resultado (bem ou serviço) gerado em prol da sociedade. Significa uma mudança de paradigma na estruturação do PPA em que o foco deixa de ser nos insumos e passa a se concentrar nos produtos que serão gerados por meio de uma atividade ou projeto.

Além dos mandamentos constitucionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reforçou principalmente as funções de planejamento, controle e transparência na gestão pública e incumbiu ao controle externo e interno a fiscalização do cumprimento de suas normas, estabelecendo especificamente que a avaliação de resultados dos programas do PPA financiados com recursos orçamentários deve observar, anualmente, as disposições da LDO (art. 59).

De certo que a execução orçamentária sempre foi alvo da atuação dos tribunais de contas, tomando por base a Lei 4320/64. Mas com o advento da CF de 88 exigiu-se das cortes de contas o acompanhamento contínuo também do PPA e LDO e principalmente quanto à compatibilidade da LOA com tais instrumentos. Não se trata apenas de fiscalizar o gasto público quanto à legalidade, mas se este seguiu o planejamento e se trouxe resultados para a coletividade.

A partir de então são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesas que não estejam em conformidade

com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas nos instrumentos de planejamento e mais, que não tenham alcançado os resultados almejados.

Nesta última seara, o próprio poder público e os tribunais de contas estão se instrumentalizando: aquele para dotar a máquina estatal de meios que permitam a mudança de foco e pressupõe um processo sólido de **planejamento, orçamentação, monitoramento e avaliação**.

Para os TCs, uma evolução de seus procedimentos de fiscalização, com adoção de auditoria de cunho operacional baseada em normas de auditoria próprias para avaliar a eficiência na gestão pública e definidas pela INTOSAI. Trata-se de um salto qualitativo dos trabalhos e requer um profundo conhecimento e acompanhamento dos instrumentos de planejamento submetidos à aprovação do Poder Legislativo como forma de **avaliar as políticas públicas** definidas no âmbito de cada ente da Federação.

Tomando por base o ciclo a ser observado no novo modelo de gestão pública orientada para resultados, qual seja 1) planejamento, 2) orçamentação, 3) monitoramento e 4) avaliação, o esforço da fiscalização de cunho operacional realizada pelos tribunais de contas recai sobre os dois últimos processos considerando que os dois primeiros estão adstritos ao poder discricionário dos gestores públicos.

Pelo menos em princípio, não caberia aos TCs adentrar no mérito da definição das prioridades (planejamento) pelo Ente e até mesmo na alocação dos recursos necessários à execução das atividades necessárias ao atingimento das metas (orçamentação).

No entanto, o mesmo não ocorre com os processos de monitoramento e avaliação, já que estes estão intrinsecamente relacionados ao alcance dos objetivos fixados e, conseqüentemente, com a eficiência do gasto público, objetivo maior da auditoria de cunho operacional.

Repise-se, o principal interesse do processo de monitoramento e avaliação são os resultados finalísticos, a eficiência orçamentária, a alocação dos recursos orçamentários e o replanejamento dos programas governamentais de modo a atingir as metas e os objetivos estrategicamente programados. Esses são aspectos que os referidos processos podem oferecer como subsídio aos gestores públicos para a tomada de decisão e guarda estrita relação com o mister do controle externo.

Portanto, a ação de controle em tela mostra-se por demais oportuna, pois coincide com a implementação do projeto de Fortalecimento do Modelo de Gestão Pública para Resultados - GpR-CE, adotado pelo Governo do Estado do Ceará por meio do Decreto nº 32.216/2017, visando a estruturação de um **ciclo integrado de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação**, incluindo, dentre seus macroprocessos, o Plano Plurianual.

Em verdade, conforme outrora ressaltado, o Estado do Ceará adota oficialmente o modelo de Gestão por Resultados desde 2004. Embora seguindo o regramento estabelecido para formalização das leis orçamentárias, o TCE/CE sempre se deparou com inúmeras deficiências tais como: a incompatibilidade entre o produto previsto e o que foi realmente executado; metas físicas desproporcionais às metas financeiras; ações sem finalidade e até mesmo sobreposição de atividades, o que se leva a concluir que o PPA, pelo menos até o último ciclo encerrado, era uma mera peça formal de planejamento, aprovada apenas com o intuito de atender aos preceitos legais, mas sem de fato caracterizar uma ferramenta eficiente de gestão. Tais conclusões denotam, por consequência, o quão falhos, para não se dizer inexistentes, se mostravam os processos de monitoramento e avaliação até então adotados.

O início de um novo ciclo em 2016, bem como a reformulação em 2017 do modelo de gestão por resultados até então adotado justificam de *per si* a relevância do tema, seja pela materialidade, já que impacta diretamente no gerenciamento dos recursos públicos referentes a 4 (quatro) exercícios, seja pelos riscos inerentes ao não alcance das metas fixadas no PPA e à melhoria dos indicadores socioeconômicos, na medida em que se busca nesta Corte de Contas uma atuação além dos aspectos contábeis, orçamentários e financeiros.

2.2 Objetivos

Todas as instâncias de governo devem estar comprometidas com o processo de **monitoramento**, com vistas à correção dos programas em curso e para a reorientação da estratégia de médio e longo prazo. Somente assim o processo de monitoramento terá condições de subsidiar a **avaliação** dos programas e políticas públicas contemplados no **plano plurianual**, possibilitando ao gestor analisar a relação de causa e efeito entre a evolução dos indicadores

socioeconômicos e a atuação governamental a partir da oferta de bens e serviços, objetivo maior da **gestão por resultados**.

Portanto, delinear os objetivos do tema ora trabalhado, por se tratar de um diagnóstico (levantamento), perpassa necessariamente pela intrínseca interligação dos objetivos de cada um destes conceitos: PPA, monitoramento, avaliação e gestão por resultados, a partir da própria legislação estadual.

Para tanto, parte-se da definição constante da mensagem do Governador que encaminhou o projeto de lei do atual Plano Plurianual, com vigência 2016-2019, em cumprimento ao disposto no §1º do art. 203 da Constituição Estadual, que replicou o mandamento previsto no art. 165 da Constituição Federal:

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento previsto na Constituição Federal de 1988, e que tem natureza obrigatória para os governos em todos os níveis da federação. Contemplando um horizonte temporal de 4 anos, é o instrumento de planejamento obrigatório de mais longo prazo previsto em nossa legislação.

O art. 2º da Lei nº 15.929, de 29/12/2015, que aprovou o referido PPA, estabelece em seu art. 2º:

Art. 2º O Plano Plurianual 2016-2019 é o instrumento de planejamento governamental, no âmbito da Administração Pública Estadual, que orienta as escolhas de políticas públicas, e se pauta pelo conjunto de premissas:

I – Gestão Pública por Resultados;

II – Participação cidadã;

III – Promoção do desenvolvimento territorial; e

IV – Intersetorialidade.

Ao definir a **Gestão por Resultados** como uma das premissas do PPA em vigor, justificou o Governo estadual que *“trata-se da execução de políticas e programas que privilegiem o foco em resultados, em detrimento da ótica centrada exclusivamente no gasto, priorizando ações e contemplando o senso distributivo na alocação dos recursos”*.

À respeito, nos termos do art. 3º da referida lei, o PPA encontra-se estruturado em: 1) Eixos Governamentais de Atuação Intersetorial; 2) Temas Estratégicos e 3) Programas. Enquanto estes, quando finalísticos, estão definidos em metas, os eixos e temas estratégicos estabelecem **resultados**, que declaram os efeitos de curto e de médio prazo dos programas sobre a **melhoria dos indicadores econômicos e sociais**. Por sua vez, os indicadores são instrumentos que permitem aferir o desempenho do PPA no âmbito de cada eixo e tema, o que gera subsídios para seu **monitoramento e avaliação** a partir da

observação do comportamento de uma determinada realidade ao longo do período do Plano.

Desta forma, ao realizar um levantamento da situação do monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019, mapeando as atividades de cada um desses processos e identificando as fragilidades afetas aos procedimentos adotados, estará o Tribunal contribuindo para a mitigação dos riscos de não atingimento das metas e resultados planejados e o aprimoramento da gestão por resultados.

Outrossim, o trabalho será utilizado para a definição de estratégias de controle externo a ser adotadas por este Tribunal, pois constituirá valiosa fonte de informação para o acompanhamento e avaliação das políticas públicas estaduais.

Uma das grandes dificuldades enfrentadas nessa seara diz respeito à confiabilidade das informações referentes à execução física das metas dos programas governamentais, bem como dos resultados atrelados aos indicadores sociais e econômicos. Isso porque, diferentemente da execução orçamentária e financeira, que está diretamente ligada ao processo orçamentário (empenho, liquidação e pagamento) e encontra-se integralmente informatizada desde à época do SIC – Sistema Integrado de Contabilidade, a execução física exige a intervenção manual pelas áreas-fins responsáveis pela prestação do bem ou serviço. Essas áreas, amiúde, devido ao receio de estarem sendo monitoradas, acabam distorcendo as informações físicas a fim de parecerem mais eficientes e eficazes.

2.3 Histórico

2.3.1 A Implementação da Gestão por Resultados na esfera Federal

Antes da promulgação da Constituição de 1988, o orçamento público caracterizava-se como sendo uma mera peça contábil já que continha apenas à previsão de receitas e a autorização das despesas, sem preocupação com os planos governamentais ou até mesmo com os interesses prementes da coletividade.

Com a finalidade de apresentar o orçamento público com maior transparência, a novel Carta Magna mudou a sistemática de sua elaboração ao definir instrumentos de planejamento e orçamento com elevado grau de detalhe, a serem observados nos 03 (três) níveis de governo.

Tais disposições coadunam-se perfeitamente com outro importante preceito introduzido pela Constituição de 88, que passou a exigir das entidades governamentais o **planejamento** prévio de suas atividades:

Art. 174 Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento, sendo este determinante para o setor público** e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. (grifos nossos)

A não edição de lei complementar dispendo sobre a elaboração e organização do PPA, LDO e LOA, a teor do § 9º do art. 165 da CF, dificulta a padronização de tais instrumentos. Tal regulamentação é essencial para possibilitar que todos os entes governamentais sigam um modelo predefinido.

No entanto, o Decreto Federal nº 2.829/98 estabeleceu as normas e metodologia de elaboração e execução do PPA e dos orçamentos da **União**, com base no conceito de **programa**, instituindo um novo modelo de administração pública, comprometida com resultados da ação do poder público, modelo que, diante da lacuna na legislação, passou a ser seguido por estados e municípios.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que tem como foco a gestão fiscal, veio a reforçar a preocupação do legislador constituinte quanto à disciplinar o comportamento do gestor público à luz dos princípios de **planejamento**, equilíbrio das contas públicas, transparência e controle, contidos no citado art. 165 da CF, que trata do PPA, LDO e LOA.

É o que se depreende do próprio texto da referida LC que inseriu no Capítulo II – DO PLANEJAMENTO as Seções I, II e III que tratam do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, apesar do veto ao Art. 3º que se refere ao PPA.

Deste modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio contribuir para a eficácia do PPA, ao exigir que este deixasse de ser uma lista de boas intenções, como ocorria com os extintos planos nacionais de desenvolvimento, para se tornar uma peça de planejamento efetiva que visa melhorar a qualidade do gasto público.

O art. 59 da LRF remete ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos tribunais de contas, a fiscalização de suas normas.

Por outro lado, dentre as inovações introduzidas pela Constituição de 88, art. 70, houve a ampliação do controle externo exercido sobre a administração pública pelo Poder Legislativo, com auxílio dos tribunais de contas, ao incluir a fiscalização sob o aspecto operacional no mesmo patamar daquelas de natureza contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, bem como introduzir os princípios da legitimidade e economicidade como perspectivas a serem avaliadas além da legalidade, direcionando o olhar sobre o alcance dos resultados decorrentes da ação governamental.

Até então, competia às Cortes de Contas apenas a fiscalização financeira e orçamentária com base nos demonstrativos contábeis, bem como verificar a ilegalidade de despesas, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões (arts. 71 e 73 da Constituição Federal de 1967).

Em junho de 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, que ficou conhecida como Reforma Administrativa, responsável pela introdução no texto constitucional (caput do art. 37) do **princípio da eficiência**, fundamental para nortear toda a reforma do aparelhamento do Estado, indispensável à implantação da Administração Gerencial no Brasil em substituição à Administração Burocrática, muito embora tal princípio já existisse na legislação infraconstitucional, à exemplo do Decreto-lei nº 200/67.

Citando o ex-Ministro Bresser Pereira, o Plano Diretor da Reforma do Estado se apresentou como uma *"nova forma de gestão da coisa pública mais compatível com os avanços tecnológicos, mais ágil, descentralizada, mais voltada para o controle de resultados do que o controle de procedimentos, e mais compatível com o avanço da democracia em todo o mundo, que exige uma participação cada vez mais direta da sociedade na gestão pública"*.

O modelo de gestão pública baseado na avaliação de resultados a partir da definição de objetivos e de indicadores de desempenho fixados para os programas de governo, conhecido como GpR – Gestão por Resultados, vem sendo adotado no Brasil em substituição ao modelo de administração burocrático.

Os primórdios da GpR no país ocorreram em 1996, quando o governo de Fernando Henrique Cardoso lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja finalidade era a reestruturação das organizações públicas, para atribuir-lhes flexibilidade administrativa e responsabilização.

Aliado a isto, o Decreto nº 2.829, de outubro de 1998, constituiu a base legal para a reestruturação de todas as ações finalísticas do governo baseada na figura do **programa**, instrumento de integração entre o PPA e os orçamentos anuais. Ademais, fixou os princípios de **gerenciamento e de avaliação anual de desempenho dos programas e do Plano Plurianual**, bem como criou a figura do gerente de programa, delimitando suas principais responsabilidades.

A partir de então, exigiu-se que o ciclo de gestão do gasto do governo tivesse como referência os programas e seus resultados, com o objetivo de 1) assegurar uma uniformidade dos conceitos para as atividades de elaboração, revisão e avaliação do Plano Plurianual; 2) definir prioridades e metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; 3) elaborar os orçamentos; e 4) aprimorar os controles interno e externo.

Ao lado da reestruturação das organizações e instituição dos programas como instrumento de planejamento, outra significativa iniciativa no âmbito da reforma do Estado, voltadas para os instrumentos de gestão, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que impôs um planejamento fiscal, de médio prazo, importante para a orientação do gasto público.

O primeiro ciclo de PPA federal que favoreceu a gestão por resultados foi o de 2000-2003, conhecido como *Avança Brasil*, que inovou metodologicamente quanto à (1) organizar todas as ações governamentais em programas, que passaram a ser a unidade de gestão; (2) estruturar os programas com objetivos, público-alvo, valores, prazos, metas físicas e indicadores definidos, com vistas ao acompanhamento e avaliação; (3) adotar um modelo de gerenciamento moderno, visando a obtenção de resultados; (4) designar um gerente para cada programa; (5) propor a avaliação anual dos resultados alcançados por cada programa.

Destaca-se ainda o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), acessível pela internet, implantado para apoiar o planejamento, execução, monitoramento, gestão e avaliação do Plano.

Entre os avanços proporcionados pela experiência de avaliação do PPA 2000- 2003, cita-se o estímulo à atividades de **monitoramento e avaliação** a que os técnicos e órgãos envolvidos no processo foram submetidos.

O ciclo 2004-2007, denominado de *Brasil, um País de Todos*, seguiu os mesmos preceitos estabelecidos no anterior. Foram mantidos o modelo de gestão, a organização por programas e o sistema de informações já utilizados

mas foram introduzidas contribuições de organizações da sociedade civil e realizadas consultas públicas e validação pelos 26 (vinte e seis) estados e pelo Distrito Federal

Foi desenvolvida mais uma ferramenta de monitoramento e avaliação, o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, cuja estrutura foi definida de forma integrada ao modelo de gestão do Plano. O Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) tem como função principal assegurar que a avaliação seja parte integrante da gestão dos programas e dê subsídios para a tomada de decisão.

2.3.2 No Ceará

2.3.2.1 Implementação do Modelo de Gestão por Resultados na esfera estadual

Apesar dos avanços na reforma administrativa do Estado do Ceará, iniciada em 1987 e que perdurou até 2002, cujo intuito era modificar o modo do gerenciamento para maior eficiência do setor público, dentro de um espírito empreendedor, não houve melhoria substancial na qualidade de vida da maioria da população, existindo um descompasso em relação às questões sociais quando comparado ao crescimento econômico obtido.

Todas as iniciativas no sentido de tornar o Estado eficaz na utilização dos recursos públicos e na prestação de serviços, convergiram para a busca de uma metodologia que norteasse a ação governamental para resultados, dentro de princípios de eficiência, eficácia e efetividade.

Assim sendo, o Ceará foi um dos estados pioneiros na implantação da Gestão por Resultados, formalmente adotado, mediante o Decreto Estadual nº 27.524/2004, que instituiu o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal—COGERF, que entre outros aspectos, buscou sedimentar o modelo, otimizar os recursos em prol de programas que privilegiassem a inclusão social e elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da Administração Estadual.

O Plano Plurianual de 2004 - 2007, denominado *Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social*, do Governo Lúcio Alcântara, aprovado pela Lei nº 13.423/2003, foi um marco relevante no processo de planejamento estadual na medida em que continha as prioridades do Governo divididos em quatro eixos de atuação: Ceará Empreendedor, Ceará Vida Melhor, Ceará Integração e Ceará à

Serviço do Cidadão, aproximando-se do modelo federal. O plano desenhou as diretrizes estratégicas a serem seguidas, nos termos da Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e foi desdobrado, em 2006, em indicadores no nível estratégico, tático e operacional.

Quanto ao acompanhamento, previu a referida lei que o Plano e seus programas seriam anualmente avaliados pelo Poder Executivo, que realizaria 04 (quatro) Seminários para que a sociedade debatesse e apresentasse propostas, sob a coordenação da então Secretaria do Planejamento e Coordenação.

A partir de então, algumas iniciativas foram implementadas a cada ciclo plurianual com o intuito de aprimorar o modelo de Gestão por Resultados, em um contínuo processo.

Em 2007, início do primeiro Governo de Cid Gomes, por meio da Lei nº 13.875/2007, a estrutura da administração pública estadual foi reformulada tendo como premissas básicas a Interiorização, a Participação, a Transparência, a Ética, a Otimização dos Recursos e a **Gestão por Resultados**, tendo sido esta definida no inciso VI do art. 1º:

Art. 1º - OMISSIS

.....
VI - a Gestão por Resultados como administração voltada para o cidadão, centrada notadamente nas áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, contínua e sistematicamente avaliada e reordenada às necessidades sociais, fornecendo concretos mecanismos de informação gerencial.

Como consequência da referida lei, o Governo definiu uma nova metodologia de planejamento, gerenciamento e monitoramento dos projetos, originando o Mapp - Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários. 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 novo modelo, foi criado o WebMapp, ficando a cargo do SIAP o acompanhamento da execução físico-financeira do projeto.

Quando da vigência do PPA 2008-2011, intitulado *Desenvolvimento Econômico com Justiça e Solidariedade*, a adoção do referido modelo de gestão foi consolidada com o intuito de avaliar dentro do Sistema Estadual de Planejamento a organização de uma competência interna e exclusiva para a medição e avaliação de resultados e a gestão de investimentos públicos.

Aprovado pela Lei nº 14.053/2008, o referido Plano Plurianual seria acompanhado e monitorado sistematicamente em conformidade com o modelo de gestão orientado para resultados. A Avaliação ocorreria a cada 2 (dois) anos, incluindo a avaliação pela sociedade, a ser realizada de forma presencial em eventos promovidos pelo Poder Executivo, em todas as macrorregiões do Estado, cujas conclusões deveriam compor o relatório encaminhado à Assembleia Legislativa.

Ainda durante a execução do referido PPA, cita-se a aprovação do Decreto nº 29.917/2009, que redefiniu o Sistema Estadual de Planejamento e instituiu a Rede Estadual de Planejamento, cuja principal função é articular e integrar o planejamento estratégico do Governo com o planejamento setorial, sob a coordenação da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG.

Coube ao Sistema Estadual de Planejamento, além da formulação das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), a implementação do Modelo de Gestão Pública por Resultados, monitoramento da execução das ações, programas e projetos de Governo e avaliação de resultados e programas de Governo.

Compõem a Rede Estadual de Planejamento, além da SEPLAG, os órgãos e entidades da administração pública estadual, representadas por suas Unidades Setoriais de Planejamento - USPs, que se referem à Unidade Administrativa existente em cada Secretaria e responsável pela coordenação das funções de planejamento na sua área de atuação.

Foi instituído também o Escritório de Monitoramento de Projetos – EMP, unidade organizacional, integrante do arranjo institucional da Rede Estadual de Planejamento, com o objetivo de contribuir para a obtenção dos resultados a serem gerados pelos projetos de governo, dentro do escopo definido, dos prazos e orçamento estabelecidos.

A fase inicial desse processo efetivou-se com a seleção de cinco secretarias-piloto: Secretaria dos Recursos Hídricos - SRH, Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA, Secretaria do Turismo - SETUR, Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social - SSPDS e Secretaria da Educação – SEDUC, que terão USPs e EMPs estruturados. Posteriormente, esse processo seria ampliado para as demais secretarias setoriais.

Foi aprovado ainda o Decreto nº 30.457/2011, que disciplinou o funcionamento do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF,

criado pelo Decreto nº 27.524/2004, com o propósito de assessorar o Governador do Estado, definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual, visando: I- garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas fiscais de resultado primário e compromissos legais e constitucionais; **II- consolidar o modelo de gestão baseado em resultados;** III- **elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração estadual;** IV- garantir o cumprimento das disposições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal; V- contribuir para a preservação dos interesses contidos nas políticas públicas do Estado.

Ressalte-se que, nos termos do art. 6º do citado normativo, foi criado também o Grupo Técnico de Gestão por Resultados - GTR, com funcionamento no âmbito da Secretaria de Planejamento e Gestão, com o propósito de prestar assessoramento técnico ao Comitê de Gestão por Resultados e de Gestão Fiscal – COGERF.

O PPA 2012-2015 novamente estabeleceu, dentre suas premissas, a Gestão por Resultados e o foco em eficácia e eficiência, apoiado em 03 (três) grandes Eixos de Governo: Sociedade Justa e Solidária; Economia Para Uma Vida Melhor; Governo Participativo, Ético e Competente.

Nos termos da Lei nº 15.109/2012, que aprovou o referido PPA, o Plano seria acompanhado e **monitorado sistematicamente** para averiguação do cumprimento dos objetivos, metas e iniciativas dos principais programas temáticos setoriais de governo, cabendo à SEPLAG definir os procedimentos necessários. O monitoramento do Plano pela sociedade seria realizado anualmente em eventos promovidos pelo Poder Executivo, com a participação das representações das macrorregiões de planejamento. Quanto à **avaliação**, esta seria **bianual** e os respectivos relatórios seriam encaminhados à Assembleia Legislativa.

2.3.2.1 Operações de crédito externas que favoreceram a Implementação do Modelo de Gestão por Resultados na esfera estadual

Gestão pública por resultados no Estado do Ceará não pode estar desassociada da parceria estabelecida com os órgãos multilaterais de financiamento, em especial com o Banco Mundial,

Para implantar o modelo de GPR no Estado do Ceará, a experiência do governo canadense foi objeto de uma missão de trabalho, em 2003, que contou com o apoio da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA/ACDI), resultando na decisão governamental da sua aplicação e a consequente definição de um arcabouço institucional que se iniciou pela criação do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal — COGERF.

Tal cenário propiciou a contratação junto ao Banco Mundial, em 2005, da Operação SWAp I, sob a forma de "Abordagem Multissetorial" (*Sector Wide Approach 2005-2007*), no valor global de US\$ 150 milhões, que teve o intuito de estabelecer uma agenda de desenvolvimento social do Estado, cujos desembolsos estavam vinculados a resultados de metas pré-estabelecidas, que incluíam a preservação do equilíbrio fiscal, o compromisso de superávits crescentes, o alcance de 16 (dezesesseis) indicadores econômicos e sociais que exigiam colaboração intersetorial, gastos mínimos em 09 (nove) programas prioritários e a assistência técnica na implantação de uma política da Gestão por Resultados. No SWAP I, foi enfatizada a elaboração de planos estratégicos setoriais e de matrizes de GpR nas setoriais.

Amparado na avaliação positiva da experiência do SWAp I, o Governo estadual, em 2009, contratou o Projeto de Apoio à Inclusão Social e ao Crescimento Econômico no Ceará - SWAp II, no valor de US\$ 240 milhões (2009–2012), que definiu entre seus objetivos *fortalecer o sistema de gestão por resultados do Estado*. A implementação desses projetos veio contribuir com a análise da consistência do planejamento — programas/ações/produtos — em relação aos resultados esperados, revelando-se, indubitavelmente, essencial para o desenvolvimento de uma gestão para resultados no Ceará. Importante ressaltar que 98% dos recursos do Swap II estavam condicionados ao cumprimento de metas e alcance de indicadores em 17 órgãos. O SWAp II induziu a institucionalização da GpR por meio da elaboração de relatórios de desempenho e de produto x resultado

A despeito dos esforços empreendidos e da melhoria de alguns indicadores sociais, identificavam-se desafios a serem enfrentados na gestão estadual, no sentido de reduzir o nível de pobreza da maioria da população, fazendo-se necessário avançar e consolidar a cultura organizacional da Gestão Pública por Resultados.

Tal constatação respaldou a contratação de novo empréstimo com o Banco Mundial para o Programa para Resultados (PforR), em 2013, no valor de US\$ 350 milhões, com o objetivo de dar suporte ao Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará, que tem, dentre os focos de atuação, o fortalecimento da Gestão do Setor Público no Estado do Ceará, com o aperfeiçoamento do Modelo de Gestão Pública por Resultados, bem como de garantir a continuidade dos investimentos em áreas estratégicas do Estado, **programados no PPA 2012–2015.**

2.3.2.3 O PPA vigente

Aprovado pela Lei Estadual nº 15.929/2015, o PPA vigente contempla as diretrizes previstas no art. 2º da Lei Estadual nº 15.839/2015, constante dos eixos estratégicos do Plano de Governo intitulado “Sete Cearás”: Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará Acolhedor, Ceará de Oportunidades, Ceará Sustentável, Ceará do Conhecimento, Ceará Saudável e Ceará Pacífico.

O novo Plano Plurianual encontra-se orientado pelas seguintes premissas:

Gestão Pública por Resultados: trata-se da execução de políticas e programas que privilegiem o foco em resultados, em detrimento da ótica centrada exclusivamente no gasto, priorizando ações e contemplando o senso distributivo na alocação dos recursos;

Participação cidadã: promoção da interação entre o Estado e o cidadão, com vistas à efetividade das políticas públicas, em um processo de planejamento participativo que extrapola as propostas de campanha;

Promoção do desenvolvimento territorial: equilibrando a dimensão territorial, superando os desafios e potencializando oportunidades regionais; e

Intersetorialidade: traduz a implementação de políticas públicas articuladas, centradas em territórios, trazendo ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, superando a fragmentação das políticas públicas.

2.4 Legislação

2.5.1 Legislação Federal

2.5.1.2 Constituição e Emendas Constitucionais

• **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (arts. 71 e 73)**

Art 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

§ 2º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

§ 3º - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias.

§ 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior.

§ 5º - As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias.

.....

• **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (arts. 37, 165, 174)**

**CAPÍTULO VII
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Seção I
DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....

**TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO**

.....

**Capítulo II
DAS FINANÇAS PÚBLICAS**

.....

**Seção II
DOS ORÇAMENTOS**

.....

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

TÍTULO VII
Da Ordem Econômica e Financeira
CAPÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA
.....

Art. 174 Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

- **Emenda Constitucional nº 19** - Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

2.5.1.3 Legislação Infraconstitucional

- **Lei nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- **Decreto nº 2.829**, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.

2.5.1.4 Regulamentos

- **PORTARIA nº 42**, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

- **Manual de auditoria operacional** - 3. ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.
- **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/ Tribunal de Contas da União.** – Brasília : TCU, 2014.
- **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de nível 3** foram elaboradas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* e traduzidas pelo Tribunal de Contas da União em, 2015.
- **PORTARIA-SEGECEX Nº 15**, de 9 de maio de 2011. Disciplina a realização de levantamentos e aprova, em caráter preliminar, o documento. Padrões de Levantamento.

2.5.2 Legislação Estadual

- **Lei nº 13.423**, de 31 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004 - 2007.
- **Lei nº 13.875**, de 7 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão do poder executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências.
- **Lei nº 14.053**, de 7 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008 – 2011.
- **Lei nº 15.109**, de 7 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012 – 2015, e dá outras providências.
- **Lei nº 15.929**, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016 – 2019.
- **Decreto nº 27.524**, de 10 de agosto de 2004. Institui e disciplina o Comitê de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal, o Grupo Técnico de Gestão por Resultados, o Grupo Técnico de Contas e dá outras providências.
- **Decreto nº 29.917**, de 8 de outubro de 2009. Redefine o Sistema Estadual de Planejamento e Institui e Rede Estadual de Planejamento.
- **Decreto nº 30.457**, de 2 de março de 2011. Dispõe sobre o comitê por resultados e gestão fiscal, e dá outras providências.
- **Decreto nº 32.216**, de 8 de maio de 2017. Regulamenta o Modelo de Gestão para Resultados do Poder Executivo do Estado do Ceará, institui a gestão de projetos de investimento público do Governo do Estado do Ceará.

2.5.2.1 Regulamentos

- **Resolução Administrativa nº 10/2015.** Dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.
- **Resolução Administrativa nº 02/2016.** Altera dispositivos da Resolução nº 3163/2007 e da Resolução Administrativa nº 06/2008, e dá outras providências.

2.5 Indicadores de Desempenho

Para atender ao objetivo do tópico, faz-se necessário delinear o encadeamento lógico em que se encontra estruturado o PPA 2016-2019.

O Plano encontra-se estruturado em 07 (sete) grandes Eixos Governamentais de Articulação Intersetorial, cada um com seus Resultados Estratégicos e Indicadores, identificados como **7 Cearás**: 1 - Ceará da Gestão Democrática por Resultados; 2 - Ceará Acolhedor; 3- Ceará de Oportunidades, 4 - Ceará Sustentável, 5 - Ceará do Conhecimento; 6 - Ceará Saudável e 7- Ceará Pacífico

O Eixo Ceará da Gestão Democrática por Resultados busca o crescimento constante, o equilíbrio financeiro, fiscal e orçamentário e a redução persistente das desigualdades e para tanto fixou os seguintes Indicadores Estratégicos:

Tabela 1 - Indicadores Estratégicos

Descrição	Unidade	Ano Referência	Valores Referência
Despesa de pessoal do Poder Executivo/Receita corrente líquida	percentual	2014	44,09
Despesa finalística empenhada/Despesa Total	percentual	2014	37,50
Índice de concentração regional dos investimentos	índice	2014	(1)
Investimento/Receita corrente líquida	percentual	2014	23,80
Nível de endividamento (Dívida consolidada líquida/Receita corrente líquida)	proporção	2014	0,31

Fonte: Seplag/Ipece/Sefaz

(1) Valor de referência em apuração pelo IPECE

Note-se que, dentre os Indicadores Estratégicos delineados, apenas um relaciona-se com a gestão por resultados, *Despesa finalística empenhada/Despesa Total*, pois é de se supor que a execução de programas finalísticos seja prioridade quando esse modelo de gestão é adotado.

O Resultado Estratégico vinculado ao referido Eixo é: *serviços públicos estaduais planejados e geridos de forma eficiente, eficaz e efetiva, e as atenções direcionadas às necessidades dos cidadãos, com transparência e equilíbrio fiscal.*

A Gestão por Resultados, que trata da execução de políticas e programas que privilegiem o **foco em resultados**, em detrimento da ótica centrada exclusivamente no gasto, priorizando ações e contemplando o senso distributivo na alocação de recursos, insere-se neste contexto.

Destaque-se, ainda, que o referido Eixo Governamental tem como desdobramentos os Temas Estratégicos: 1) Gestão Fiscal; 2) **Planejamento e Gestão** e 3) Transparência, Controle e Participação Social.

Vinculado a cada um dos referidos Temas Estratégicos há os Programas Finalísticos do PPA, destacando-se os que se relacionam ao Tema *Planejamento e Gestão* e que guardam estreita relação com as atividades de monitoramento e avaliação do PPA e, conseqüentemente, com o aprimoramento da Gestão por Resultados:

- Fortalecimento do Sistema Estadual de Planejamento (Programa 065)
- Modernização da Gestão Pública Estadual (Programa 069)
- Comunicação Institucional e Apoio às Políticas Públicas (Programa 081)

Ainda relacionado aos Temas Estratégicos existem as Grandes Metas, que para o Tema *Planejamento e Gestão* são as seguintes:

- Realizar e disponibilizar 152 estudos voltados ao aperfeiçoamento da Gestão Pública orientada para Resultados e à proporção de políticas públicas;
- Realizar 56 eventos para promoção da participação cidadã no planejamento e monitoramento das políticas, planos e projetos públicos;
- Elaborar nove planos estratégicos setoriais;
- Apoiar 440 instituições e organizações da Sociedade Civil para implementação de políticas públicas.

E por último, também estão atrelados aos Temas Estratégicos, os Resultados Temáticos e respectivos Indicadores de Resultado. Especificamente para o Tema *Planejamento e Gestão*, correlaciona-se os seguintes dados:

Tabela 2 - Resultado Temático

Resultado Temático Gestão Pública eficiente, efetiva, descentralizada e regionalizada			
Indicador de Resultado	Unidade	Referência	
		Ano	Valor
Percentual da Despesa executada em relação a despesa autorizada	percentual	2014	98,88
Percentual da despesa finalística empenhada em relação a despesa total	percentual	2014	37,50
Percentual das operações de crédito aplicado em relação a Previsão de desembolso anual.	percentual		
Percentual de Servidores ativos com titulação de Mestrado e/ou Doutorado	percentual		
Percentual do valor de ordem de compras emitidas em relação ao valor total da ata de registro de preço do Estado	percentual		

Fonte: Seplag

Encontram-se atrelados a cada Resultado Temático os Programas Finalísticos cujas Iniciativas contribuirão ao alcance dos resultados. Para uma melhor compreensão, serão destacados apenas os programas e iniciativas diretamente relacionados à gestão por resultados.

Tabela 3 – Programas diretamente relacionados à gestão por resultados

PROGRAMA - 065 – FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO				
Objetivo: 065.1 - Promover o aperfeiçoamento da Gestão Pública do Estado do Ceará orientada para o alcance de resultados				
Iniciativa/Produto Principal	Unidade	Metas da Oferta		
		2016	2017-2019	Total
065.1.02 - Disponibilização do conhecimento voltado ao aperfeiçoamento da Gestão Pública orientada para Resultados e à proposição de políticas públicas. ESTUDO E PESQUISA REALIZADOS	Unidade	38	114	152
065.1.03 - Assessoramento aos órgãos do governo para o aperfeiçoamento da gestão pública e proposição de políticas públicas. ASSESSORAMENTO REALIZADO	Unidade	25	25	25
065.1.04 - Promoção da participação cidadã no planejamento e monitoramento das políticas, planos e projetos públicos. EVENTO REALIZADO	Unidade	14	42	56
065.1.05 - Gestão do Planejamento Estadual orientado para resultados. INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ELABORADO	Unidade	5	11	16
PROGRAMA - 069 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL				
Objetivo: 069.1 - Promover a eficiência na utilização dos recursos públicos e a otimização de processos governamentais				
Iniciativa/Produto Principal	Unidade	Metas da Oferta		
		2016	2017-2019	Total
069.1.04 - Avaliação e adequação das estruturas organizacionais para alinhamento às diretrizes estratégicas do Estado. PLANO ELABORADO	Unidade	4	10	14
069.1.06 - Realização de planejamento estratégico setorial. PLANO ELABORADO	Unidade	4	5	9

069.1.08 - Promoção de ações de incentivo aos órgãos e entidades da Administração Pública a buscarem a melhoria da gestão. ASSESSORAMENTO REALIZADO	Unidade	1	2	2
PROGRAMA - 081 - COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS				
Objetivo: 081.1 - Contribuir para agilidade e qualidade na formulação e execução das políticas públicas, programas, projetos e atividades que venham ao encontro das aspirações do cearense.				
Iniciativa/Produto Principal	Unidade	Metas da Oferta		
		2016	2017-2019	Total
081.1.03 - Promoção de ações voltadas à melhoria na implementação de políticas públicas. ESTUDO E PESQUISA REALIZADOS	Unidade	1	1	2
081.1.05 - Apoio a instituições e organizações da Sociedade Civil para implementação de políticas públicas. INSTITUIÇÃO APOIADA	Unidade	100	340	440
081.1.06 - Monitoramento de projetos multisetoriais estratégicos do Estado do Ceará. RELATÓRIO ELABORADO	Unidade	15	45	60

Fonte: Seplag

2.6 Aspectos orçamentários

Do exame do PPA 2016-2019, depreende-se que do montante total previsto de R\$ 105.244.054.063,00, aproximadamente 1/3 (33,48%), correspondente a R\$ 35.238.887.411,00, estão alocados nos 84 (oitenta e quatro) programas finalísticos, que são aqueles que efetivamente geram bens ou serviços para a sociedade.

São estes programas o foco principal da gestão por resultados por serem os responsáveis diretos pelo alcance dos resultados estratégicos do Governo e, por este motivo, são aqueles que serão continuamente monitorados e avaliados. A seguir, relaciona-se todos os programas finalísticos do PPA em vigor, com os respectivos valores orçados.

Tabela 4 – Valores Estimados para os Programas Finalísticos do PPA 2016 – 2019

PROGRAMAS	2016 – 2019
057 - ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE	9.748.915.395,00
010 - INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA	3.917.999.292,00
019 – MOBILIDADE URBANA	2.352.293.681,00
016 - OFERTA HÍDRICA PARA MÚLTIPLOS USOS	2.130.382.260,00
023 - GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	1.847.444.361,00
020 - ENSINO INTEGRADO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	1.292.823.607,00
025 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOT. SANITÁRIO E DRENAGEM URBANA	1.181.494.699,00
003 – SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRADA	977.634.319,00
028 - DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DO DESTINO TURÍSTICO CEARÁ	940.190.473,00
037 - GESTÃO E DISCIPLINAMENTO DO TRÂNSITO	910.720.000,00
004 - INFRAESTRUTURA E GESTÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO	806.547.759,00
061 - DESENV. DA PROD. CIENT, DIFUSÃO TECNOL., E DA CULTURA DE INOVAÇÃO	655.227.214,00
GEAPP	AUD201700022016101453

PROGRAMAS	2016 – 2019
071 - GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	606.738.126,00
032 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO MEIO RURAL	572.468.815,00
033 - PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	512.965.352,00
044 - PROMOÇÃO DO ACESSO E FOMENTO À PROD E DIF. DA CULTURA CEARENSE	468.466.240,00
029 - DESENVOLVIMENTO DA AGROPECUÁRIA FAMILIAR	430.903.095,00
027 - REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS	393.298.990,00
070 - GESTÃO E DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DE PESSOAS	382.636.659,00
051 - DESENVOLVIMENTO DA AÇÃO PARLAMENTAR	361.332.165,00
078 - INCLUSÃO E DESENVOLVIMENTO DO TRABALHADOR	338.389.562,00
081 - COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	313.173.900,00
075 - PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DIR. DE ADOLESC EM ATEND. SOCIOEDUCATIVO	297.912.834,00
056 - VIGILÂNCIA EM SAÚDE	280.919.982,00
031 - INCLUSÃO ECONÔMICA E ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL	259.423.443,00
080 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	220.102.404,00
041 - PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA CEARENSE	210.543.416,00
022 - HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	196.477.773,00
058 - DESENV. EDUCAÇÃO PROFIS.: FORMAÇÃO INICIAL E CONT., TÉC E TECNOL	193.484.655,00
072 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	180.654.068,00
076 - GESTÃO DO TRABALHO, DA EDUC. E DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA NA SAÚDE	177.467.639,00
040 - MELHORIA DE ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	155.664.328,00
008 - ACESSO E APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS E JOVENS NA IDADE ADEQUADA	153.185.810,00
009 - MATRIZ ENERGÉTICA DO ESTADO DO CEARÁ	147.711.033,00
050 - ESPORTE E LAZER PARA A POPULAÇÃO	147.466.169,00
030 - DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO	139.906.074,00
064 - RESÍDUOS SÓLIDOS	126.328.414,00
001 - GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES	115.950.000,00
060 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL	114.155.000,00
053 - GESTÃO FISCAL E FINANCEIRA	106.791.053,00
066 - CEARÁ MAIS VERDE	97.625.049,00
054 - PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	80.310.405,00
005 - GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	70.320.713,00
055 - FORTALEC. DA GESTÃO, PART., CONTROLE SOCIAL E DESENV. INSTIT. SUS	67.659.078,00
063 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA DO CEARÁ	64.296.706,00
086 - CEARÁ NO ESPORTE DE RENDIMENTO	44.576.803,00
012 - TUTELA DOS INTERESSES SOCIAIS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS	39.973.810,00
083 - DESENVOLVIMENTO DO ARTESANATO	36.043.674,00
007 - SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ	31.479.222,00
073 - IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	27.708.305,00
085 - PROTEÇÃO CONTRA O USO PREJUDICIAL DE DROGAS	26.281.498,00
067 - CEARÁ NO CLIMA	26.229.484,00
074 - PROMOÇÃO E UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA	25.345.900,00
021 - FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS	24.158.831,00
015 - GOVERNANÇA DO PACTO POR UM CEARÁ PACÍFICO	22.900.306,00
006 - INCLUSÃO E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO	22.698.638,00
065 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO	22.582.153,00
017 - GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS	17.946.814,00
082 - EMPREENDEDORISMO E ECONOMIA SOLIDÁRIA	14.083.424,00
026 - REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS	12.832.193,00
014 - CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL	10.956.435,00
018 - CLIMATOLOGIA, MEIO AMBIENTE E ENERGIAS RENOVÁVEIS	10.772.700,00
068 - CEARÁ CONSCIENTE POR NATUREZA	9.785.598,00
043 - EMPREENDEDORISMO E PROTAGONISMO JUVENIL	8.265.900,00
084 - GESTÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	6.237.335,00
077 - TELEDIFUSÃO CULTURAL E INFORMATIVA	6.142.087,00

PROGRAMAS	2016 – 2019
045 - PRESERVAÇÃO E PROMOÇÃO DA MEMÓRIA PATRIM. CULTURAL CEARENSE	6.018.542,00
052 - DEFESA AGROPECUÁRIA ATUANTE NO ESTADO DO CEARÁ	5.428.288,00
049 - PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	4.602.337,00
069 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL	4.223.360,00
039 - INTEGRAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL (INTEGRA)	3.868.393,00
013 - CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	3.851.055,00
034 – DESENV. INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DA PESCA E AQUICULTURA	3.011.203,00
046 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE CULTURA DO CEARÁ	2.814.006,00
011 - PROMOÇÃO DA INDÚSTRIA MINERAL	2.700.000,00
035 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AGRONEGÓCIO	2.429.104,00
048 - CONTROLADORIA GOVERNAMENTAL	1.749.390,00
002 - EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA	1.600.000,00
079 - GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO	766.226,00
047 - AUDITORIA GOVERNAMENTAL	657.835,00
036 - EXCELÊNCIA NO DESEMPENHO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	640.000,00
024 - CONTROLE DISCIPLINAR DOS SISTEMAS DE SEG. PÚBLICA E PENITENCIÁRIO	559.552,00
038 - FORTALECIMENTO DAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DO PODER EXECUTIVO	330.000,00
042 - FORTALECIMENTO DO SETOR DE SERVIÇOS	235.000,00
TOTAL DOS 84 PROGRAMAS FINALÍSTICOS	35.238.887.411,00

Fonte: PPA 2016-2019

Conforme salientado no item 2.5 – Indicadores de Desempenho, somente 03 (três) programas finalísticos estão diretamente relacionados com a gestão por resultados:

Tabela 5 – Iniciativas, Gestores dos Programas 065, 069 e 081

PROGRAMAS FINALÍSTICOS	INICIATIVAS	ÓRGÃO GESTOR
065 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO	065.1.02 - Disponibilização do conhecimento voltado ao aperfeiçoamento da Gestão Pública orientada para Resultados e à proposição de políticas públicas.	SEPLAG
	065.1.03 - Assessoramento aos órgãos do governo para o aperfeiçoamento da gestão pública e proposição de políticas públicas.	
	065.1.04 - Promoção da participação cidadã no planejamento e monitoramento das políticas, planos e projetos públicos.	
	065.1.05 - Gestão do Planejamento Estadual orientado para resultados.	
069 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL	069.1.04 - Avaliação e adequação das estruturas organizacionais para alinhamento às diretrizes estratégicas do Estado.	SEPLAG
	069.1.06 - Realização de planejamento estratégico setorial.	
	069.1.08 - Promoção de ações de incentivo aos órgãos e entidades da Administração Pública a buscarem a melhoria da gestão.	
081 - COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	081.1.03 - Promoção de ações voltadas à melhoria na implementação de políticas públicas.	GABINETE DO GOVERNADOR*
	081.1.05 - Apoio a instituições e organizações da Sociedade Civil para implementação de políticas públicas.	

	081.1.06 - Monitoramento de projetos multisetoriais estratégicos do Estado do Ceará.	
--	--	--

Fonte: SEPLAG

- A gestão do Programa 081 foi prevista inicialmente para a Casa Civil. Em 2017 foi repassada para o Gabinete do Governador

A seguir, os dados referentes à execução física e financeira dos citados programas em 2016 e de janeiro à junho/2017, que foram abstraídos no sítio eletrônico da SEPLAG, em *Monitoramento do PPA - RELATÓRIOS SINTÉTICOS DE MONITORAMENTO DA BASE PROGRAMÁTICA*, acessível em http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2954&Itemid=1827

Tabela 6 – Execução Financeira por Programa - 2016

Programa	Orçado	Executado	% Execução Orçamento
065 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO	13.046.120,74	4.078.222,08	31,26
069 – MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL	5.056.822,80	702.701,00	13,90
081 – COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	129.411.193,30	127.135.573,54	98,24

Fonte: Relatórios Sintéticos de Monitoramento da Base Programática

Tabela 7 – Execução Física por Programa – 2016

Programa	% Execução Física
065 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO	66,75
069 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL	156,25
081 - COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	104,44

Fonte: Relatórios Sintéticos de Monitoramento da Base Programática

Em breve análise, considerando que não é objetivo principal do trabalho, infere-se que a melhor performance financeira em 2016 foi do Programa 081, que apresentou uma execução orçamentária de quase 100%. Nos demais a execução não foi satisfatória.

E em relação à execução física, observa-se um total descompasso com a execução financeira para os programas 065 e 069, já que alcançaram 66,75% e 156,25%, respectivamente.

Tabela 8 – Execução Financeira por Programa – Janeiro à junho/2017

Programa	Orçado	Executado	% Execução Orçamento
065 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO	9.848.244,80	3.143.427,32	31,92
069 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL	3.603.128,00	517.427,68	14,36

081 - COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	145.238.818,02	130.768.731,47	90,04
---	----------------	----------------	-------

Fonte: relatórios Sintéticos de Monitoramento da Base Programática

Tabela 9 – Execução Física por Programa – Janeiro à junho/2017

Programa	% Execução Física
065 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO	49,26
069 – MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL	96,88
081 - COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	60,08

Fonte: Relatórios Sintéticos de Monitoramento da Base Programática

No período de janeiro à junho/2017, novamente destaca-se o Programa 081 no que se refere à execução orçamentária alcançando 90,04% ao passo em que os Programas 065 e 069 estão mantendo o mesmo patamar de gasto do exercício de 2016, considerado insatisfatório. Quanto à execução física observa-se um decréscimo em relação ao exercício anterior e novamente um total descompasso com a execução orçamentária. Ressalte-se que os resultados são parciais, referente apenas ao 1º semestre.

3. ANÁLISE DOS DADOS

3.1 Objetivos do Capítulo

A análise em tela busca avaliar as estruturas e boas práticas de governança adotadas pelos entes governamentais responsáveis pelas atividades de monitoramento e avaliação dos programas finalísticos constantes do PPA 2016-2019 à luz do Decreto Estadual nº 32.216/2017, que regulamenta o novo modelo de GPR para a Administração Pública Estadual.

Essa análise do Tribunal de Contas do Estado do Ceará busca elaborar um diagnóstico e para tanto o exame centrou-se na seguinte questão de auditoria:

O Governo estadual dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança no que tange às atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do Plano Plurianual 2016-2019?

Neste contexto, o TCE/CE avaliou a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará – SEPLAG e o Instituto de Pesquisa - IPECE quanto às ações de coordenação das atividades de monitoramento e avaliação, respectivamente, e, ainda, as unidades administrativas, num total de 30 (trinta), responsáveis pela implementação destas atividades.

Importante destacar que o trabalho em epígrafe assemelha-se ao levantamento, instrumento de fiscalização institucionalizado pelo TCU, nos termos da Portaria Segecex 15/2011, e que tem como objetivo:

- conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional dos Poderes da União, incluindo os fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais;
- identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e
- avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações.

O levantamento não tem por finalidade constatar impropriedades ou irregularidades mas poderá identificar fragilidades que poderão ser alvo de investigações futuras. É o que acontece na espécie.

Não se trata, ainda, de verificar o nível de implementação dos 84 (oitenta e quatro) programas finalísticos constantes do Plano Plurianual em vigor e que compõem o objeto das atividades de monitoramento e avaliação definidas no novo modelo de GPR, até porque o normativo que o estabeleceu (Decreto

32.216) **data de 08/05/2017**, mas, sim, avaliar se os arranjos institucionais, as ações previstas, as responsabilidades imputadas aos agentes, o comprometimento da equipe, a relação entre as estruturas de planejamento e finalísticas de cada órgão/entidade e entre as setoriais e a coordenação (SEPLAG e IPECE) e o nível de gerenciamento (acompanhamento, monitoramento e avaliação) dão suporte para a implementação das iniciativas e alcance das metas.. Isto é governança.

Entende o TCU (<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>):

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

(...)

Governança e gestão são funções complementares. Enquanto esta faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, aquela prevê direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas.

Com vistas a aprimorar a governança e a gestão pública o TCU realiza fiscalizações sistemáticas em áreas de conhecimento, assim como promove levantamentos sistêmicos de governança e gestão em áreas e componentes específicos. Algumas dessas fiscalizações foram realizadas mediante ações coordenadas com os TCs subnacionais. Foi o caso do Levantamento do Perfil de Governança das Aquisições - ciclo 2013 (TC 025.068/2013-0) e Governança e Gestão em Saúde (TC 025.068/2013-0) em que houve a participação deste TCE/CE.

Outra iniciativa que merece destaque e que muito se assemelha à presente fiscalização foi a avaliação das estruturas e boas práticas de governança adotadas pelos entes governamentais que darão suporte ao alcance da Meta 3 estabelecida no Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, a ser perseguida pela União, estados, Distrito Federal e municípios. O referido trabalho originou nesta Corte de Contas o Processo nº 09281/2016-6.

Um dos instrumentos utilizados para o levantamento em apreço, assim como ocorreu com as outras 3 (três) fiscalizações citadas, foi o questionário aplicado aos colaboradores das Unidades Setoriais de Planejamento que são responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos programas finalísticos

constantes do PPA em vigor, em que estes promovem uma autoavaliação quanto à aspectos de governança envolvida com tais atividades, que, em princípio, refletem a capacidade de gerir adequadamente a agenda de metas atreladas às iniciativas, de forma a propiciar à Gerência de Avaliação de Políticas Públicas do TCE/CE uma apreciação inicial quanto à **capacidade** de os entes estaduais implementarem os resultados estabelecidos no planejamento governamental para o período 2016-2019.

Foram convocados os colaboradores das USPs, apontados pela SEPLAG como responsáveis pelo monitoramento de programas finalísticos constantes do PPA, bem como pelo apoio à avaliação do desempenho de indicadores e metas de resultados de programas selecionados do PPA e de políticas públicas, afetos a sua área de atuação, com o intuito de responder questionário objetivando averiguar os arranjos institucionais (definições, estruturação organizacional, fluxos, normatizações, rotinas, utilização do SIMA, etc) utilizados com estas atividades.

A SEPLAG identificou 28 (vinte e oito) setoriais responsáveis pelo gerenciamento de iniciativas e programas e que se utilizam do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação. A GEAPP aplicou o questionário em 27/09/2017. Estiveram presentes 19 (dezenove), sendo que 2 (duas) enviaram 2 (dois) representantes, totalizando 21 (vinte e um) questionários.

As unidades que não compareceram foram instadas a responder por email, com adesão integral.

Quadro 2 - Lista de Colaboradores das UPSs

ÓRGÃO/ ENTIDADE	NOME	FUNÇÃO
ARCE	Danielle Silva Pinto	Assessora
CEE	Marilce Macêdo	Articulador
CGD	Raquel Luna Vasconcelos	Coordenadora
CGE	Denise Andrade Araújo	Coordenadora
DETRAN	Jessé de Moura Filho	Gerente de Orçamento
FUNCEME	Suelde Maria Gonçalves Montenegro	Assessora
FUNTELC	Ailza Matheus Sampaio Neta	Assessor
GABGOV	Lúcia Pompeu de Vasconcelos Castro	Coordenadora
GABVICE	Luciano Pontes	Coordenador
SCIDADES	Silviane Torres Costa	Coordenador

ÓRGÃO/ ENTIDADE	NOME	FUNÇÃO
SDA	Guido Colares Filho	Gerente
SDE	Nátia de Matos Nunes	Coordenadora
SEAPA	Léo Barbosa Pessoa	Coordenador
SECITECE	Ana Maria Cavalcante	Assessor Técnico
SECITECE	José Flávio Guedes	Assessor Técnico
SECULT	João Ferreira de Almeida Júnior	Coordenador
SEDUC	Temis Jeamie Filizola Brandão dos Santos	Articuladora
SEFAZ	Marcus Saraiva	Auditor Fiscal
SEINFRA	Márcia Maria de Andrade Nunes	Orientadora de Célula
SEJUS	Marcele Arruda	Coordenadora
SEMA	Nelci Gadelha	Assessor
SEPLAG	Patrícia Maria Campos Pinheiro	Assessora
SESA	João Meneses	Assessor Técnico
SESA	Maria de Jesus de Sousa Cavalcante	Assessora
SESPORTE	Gotardo Gomes G. Júnior	Coordenador
SETUR	Ana Lúcia Aragão Alves	Assessor
SPD	Ari Célio Reges Mendes	Coordenador
SRH	Déborah Mithya Barros Alexandre	Coordenadora
SSPDS	Vanderlan Carvalho	Assessor
STDS	Sandra Maria Ferreira de Moraes	Articuladora

Fonte: Elaboração própria

Houve, ainda, entrevistas com os coordenadores da SEPLAG e do IPECE, Srs. Raimundo Avilton de Meneses Júnior e Cláudio André Gondim Nogueira, respectivamente, bem como com a equipe responsável pelo aprimoramento do SIMA, ora utilizado para as atividades operacionais e de coordenação do monitoramento do PPA.

Assim, as observações a seguir delineadas proveem: 1) das informações apresentadas pelos envolvidos mapeados por esta Gerência (vide apêndices 1 e 2) quando da aplicação do questionário e entrevistas; 2) da solicitação de dados (vide fls. 22) relacionados ao panorama atual das atividades de monitoramento e avaliação envolvendo lista de colaboradores, capacitações ministradas, instrumentos de acompanhamento (sistemas, relatórios, etc), volume de recursos previsto no PPA para tais atividades, dados físicos e financeiros referentes ao acompanhamento do PPA e resultados dos monitoramentos já realizados; e 3) observação das funcionalidades do SIMA, mediante acesso.

Considera esta Gerência que tais dados auxiliam a formação de juízo acerca da governança envolvida com a efetiva implementação do PPA e, por este motivo, serão trazidos à colação. Destaque para as questões que sinalizaram uma avaliação não positiva em relação ao impacto que as ações a serem implementadas deveriam causar na questão investigada.

Assim, explanar-se-á a seguir as observações para cada uma das dimensões investigadas, dando ênfase, além dos quesitos estruturados na autoavaliação, os comentários realizados por escrito, primordial para captar peculiaridades e percepções mais complexas sobre cada tema explorado, já que não havia identificação dos colaboradores.

Considerar-se-á também as impressões captadas no momento das entrevistas presenciais com os coordenadores, especialmente quanto às possíveis ações que, embora ainda não implementadas, vão colaborar decisivamente para o êxito da implementação das atividades de monitoramento e avaliação do PPA, tendo em vista a transição inerente ao processo de reformulação do novo modelo de gestão por resultados.

As informações produzidas neste trabalho auxiliarão tanto no planejamento das ações de controle deste Tribunal, como também servirão de insumo para as organizações avaliadas que compõem a Rede Estadual de Planejamento, no sentido de estruturarem ações com vistas ao aperfeiçoamento da GpR/CE.

3.2 Ações já realizadas que favoreceram o modelo atual de GPR

Inicialmente merece destaque algumas práticas realizadas pela Secretaria de Planejamento e Gestão, responsável pelas atividades de planejamento do Governo Estadual, em especial quanto à coordenação geral da elaboração do Plano Plurianual (PPA), com base no Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo e nas diretrizes estratégicas de governo que, na visão desta Gerência, demonstram a preocupação do Estado do Ceará em aperfeiçoar a gestão por resultados, iniciada em 2004, mas que apresentava sinais de estagnação ou até mesmo involução.

Tais ações corroboram com a avaliação positiva expendida ao longo do presente relatório quanto ao nível de governança envolvido na efetiva reformulação do modelo de GPR, especificamente quanto ao aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação, que na visão deste Tribunal,

estabelecida nos Pareceres Prévios acerca das Prestações de Contas Anuais do Governador, eram incipientes e não proporcionavam o aprimoramento na formulação das políticas públicas.

3.2.1 Contratação de consultoria especializada para reformulação do modelo Gestão por Resultados

Em Novembro de 2015, a SEPLAG contratou a empresa MACROPLAN Prospectiva, Estratégia e Gestão S/S Ltda objetivando a prestação de serviços de consultoria com o intuito de apoiar o fortalecimento do Modelo de Gestão Pública para Resultados (GPR) adotado pelo Governo do Estado do Ceará, compreendendo 06 (seis) etapas interligadas, desde o levantamento de experiências nacionais e internacionais até a elaboração de termo de referência para avaliação futura (2026) do novo modelo implementado, financiado com recursos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, no âmbito da Operação PforR, com os seguintes objetivos específicos:

- Avaliar o modelo de Gestão Pública para Resultados em implementação no Governo do Estado, fundamentando-se nas referências de boas práticas adotadas por países e estados da federação;
- Revisar o modelo de GPR aperfeiçoando o processo de coordenação melhorando a qualidade dos indicadores a serem monitorados, com base na sua relevância para o alcance dos resultados esperados (ou dos componentes do modelo), estruturando um ciclo integrado de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação;
- Apoiar o fortalecimento da governança para resultados, aprimorando os mecanismos de coordenação e colaboração intersetorial entre secretarias, focada, em especial nos temas de assistência familiar, qualidade da água e capacitação;
- Dispor de um plano de implementação da metodologia de GPR com Modelo de Incentivos para o Estado e sua aplicação em áreas-piloto;
- Dotar o Governo do Estado de capacidade institucional (estrutura organizacional, e capacitação) para implementação do modelo revisado de GPR.

A contratação da referida consultoria especializada em Gestão Pública para Resultados, na visão desta Gerência, resultou em significativo avanço na sedimentação dos conceitos na medida em que permitiu uma avaliação do modelo atualmente em prática no Governo e o aperfeiçoamento da metodologia possibilitando intensificar a colaboração intersetorial em todo o ciclo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, com vistas à consecução de resultados estratégicos. Ressalte-se que a avaliação externa garantiu a isenção necessária para análise do modelo implementado e objetividade na redefinição da proposta.

A avaliação realizada pela consultoria foi organizada em quatro grandes dimensões da GpR, quais sejam: Visão estratégica e escolha de prioridades; Monitoramento e avaliação sistemáticos; Gestão e desenvolvimento de pessoas; e Governança Orientada para Resultado.

Foi possível perceber que o trabalho baseou-se em amplo levantamento de dados e informações oficiais do governo, complementada pela percepção dos gestores e das equipes das principais secretarias de governo, por meio de entrevistas individuais em profundidade, da realização de grupos focais e de visitas técnicas e incluiu uma avaliação dos resultados alcançados nas áreas de saúde, segurança e educação no período 2003 a 2013, visando correlacionar os principais avanços e desafios nestas áreas como forma de inferir, na prática, a capacidade do modelo de GPR até então vigente de gerar resultados de interesse da coletividade.

Os produtos resultantes das atividades, que foram executadas em 2016, encontram-se integralmente disponibilizados no sítio da SEPLAG, em http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2754&Itemid=1806, culminando com a edição do Decreto Estadual nº 32.216/2017, que reformulou o modelo.

3.2.2. Capacitações ministradas aos colaboradores envolvidos nas atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do PPA 2016/2019.

As capacitações realizadas no ano de 2016 envolveram todos os órgãos e entidades estaduais envolvidas no planejamento estadual, abordando os diversos aspectos relacionados à metodologia de acompanhamento e monitoramento do

PPA (fundamentos e base legal), sendo implementada por meio de capacitação no método e nas ferramentas necessárias à implantação do processo.

Algumas das ações realizadas no período estão listadas abaixo:

• Oficinas para aprimoramento do processo de monitoramento do Plano Plurianual 2016-2019 (4 horas por turma) - 02 e 03/08.

O encontro contou com a participação das equipes técnicas das áreas de planejamento dos órgãos de governo que são gestores de programas do PPA, os quais contribuíram na elaboração da metodologia atualmente adotada na administração pública estadual. Durante essas oficinas, os técnicos eram capacitados à medida em que participavam ativamente do processo de aprimoramento da metodologia inicialmente proposta pela SEPLAG, promovendo ainda mais a apropriação do conhecimento.

As oficinas foram realizadas nos dias 02 (duas turmas) e 03/08 (uma turma) e contou com a participação de 82 técnicos setoriais.

• Treinamento no SIMA PPA (2 horas por turma) - 01/09; 08/09; 13/09 e 15/09.

Capacitação das equipes técnicas no uso do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima PPA) para registro das informações relativas aos processos de acompanhamento e monitoramento do PPA 2016-2019.

Participaram destes treinamentos um total de 66 técnicos setoriais.

Além dos eventos citados acima, também foram realizados cursos no âmbito do Programa de Formação Continuada em Gestão para Resultados (ProGpR), uma iniciativa da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), realizada por meio da Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGP), com foco nas disciplinas de monitoramento e avaliação, conforme segue:

• Curso: Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação (20 horas por turma) – 12 a 16/09/16; 19 a 23/09/16; 25 a 31/10/16; 31/10 a 04/11/2016 e 06 a 10/03/17.

Objetivo geral: Conceituar indicadores, apresentando as motivações para sua criação e aplicação nos Programas e Projetos desenvolvidos no âmbito da Gestão Pública.

Participaram destes treinamentos um total de 128 técnicos setoriais.

- **Curso: Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (20 horas por turma) – 03 a 07/04/17; 24 a 28/04/17 e 21 a 25/08/17.**

Objetivo geral: Ampliar e desenvolver conhecimentos sobre métodos e as técnicas de monitoramento e avaliação das políticas públicas com foco no monitoramento e na avaliação de resultados.

Participaram destes treinamentos um total de 80 técnicos setoriais.

Merece destaque, ainda, outra iniciativa da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, por meio da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão – CPLOG, que, em parceria com a Escola de Gestão Pública do Ceará, iniciou em agosto/2016, *Formação em Gestão para Resultados*, atividade do *Programa de Formação Continuada em Gestão para Resultados – ProGpR*, que tem como público alvo servidores, empregados públicos e colaboradores que atuam como gestores e técnicos nas atividades de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos.

A Formação em Gestão para Resultados é composta por nove módulos, totalizando 220 horas:

- Estado e Políticas Públicas
- Introdução à Gestão para Resultados
- Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação
- Comunicação e Cultura Organizacional com foco na Gestão pra Resultados
- Planejamento no Setor Público
- Gestão de Programas
- Orçamento Público
- Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento de Equipes com foco na Gestão para Resultados
- Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

3.2.3 Aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação - SIMA

Em Setembro/2016, a Secretaria do Planejamento e Gestão, por meio da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão - CPLOG, publicou o Guia referente à Metodologia de **Acompanhamento e Monitoramento** do PPA 2016-

2019, contemplando orientações sobre as etapas inerentes ao processo a fim de subsidiar os órgãos e instituições de governo na sua aplicação prática.

Ao incluir mais uma fase no ciclo tradicional da Gestão por Resultados, **Planejamento ► Execução ► Acompanhamento ► Monitoramento ► Avaliação**, justificou-se que:

(...) buscando um contínuo aprimoramento do processo de gestão do Plano, o Governo do Ceará está promovendo melhorias no acompanhamento e monitoramento deste instrumento, entendendo que isto contribuirá para melhorar o desempenho da ação governamental e promover maior interface entre as etapas do ciclo da gestão governamental, (...), que apresenta a sequência lógica dos processos, desde o planejamento até a avaliação.

Assevera a CPLOG que o “**monitoramento** está mais relacionado à possibilidade de intervenção no curso do processo, enquanto que o **acompanhamento** é um registro acerca do andamento da execução física e financeira da oferta governamental. Ambos os processos estão interligados e contribuem para um processo de **avaliação**, que consiste na verificação da efetividade da oferta planejada”.

O **Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA** é a ferramenta que concentra todos os procedimentos de acompanhamento e monitoramento das iniciativas e programas do PPA 2016-2019, que recentemente passou por uma reestruturação para se adequar à citada metodologia.

O Guia em comento apresenta todo o passo a passo para os usuários do sistema, responsáveis pelo acompanhamento de iniciativas e monitoramento de iniciativas e programas. A lógica desenvolvida engloba a seguinte divisão de tarefas:

3.2.3.1 ACOMPANHAMENTO

3.2.3.1.1. Acompanhamento das iniciativas

O que fazer?

Registro da execução física dos produtos principais de todas as iniciativas dos programas finalísticos e realização do acompanhamento qualitativo.

Quem realiza?

Os executores dos produtos principais da iniciativa.

Qual a periodicidade?

Trimestral.

Quais são as saídas do processo?

Relatórios do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA),

Consulta Pública no site da SEPLAG e Portal da Transparência.

O acompanhamento é um processo que permite verificar e mensurar o desempenho das iniciativas a partir do registro das entregas dos bens e serviços (produtos) declarados para o período de abrangência do Plano.

Para o cumprimento dessa função, é necessário que as informações do acompanhamento sejam consistentes e registradas com a devida regularidade a fim de que eventuais problemas e ameaças à execução sejam identificados a tempo para adoção de medidas necessárias à correção de desvios. É uma etapa obrigatória que antecede o monitoramento das iniciativas e dos programas do PPA.

No acompanhamento devem ser registradas as informações referentes à execução dos produtos principais das iniciativas, considerando o que foi efetivamente realizado até o período em análise, bem como as circunstâncias relativas a essa execução.

As informações registradas a cada intervalo de tempo (trimestral) são cumulativas, de forma que, ao final do ano, obtenha-se a informação completa sobre a evolução das entregas, incluindo os resultados, oportunidades e desafios enfrentados.

3.2.3.2 MONITORAMENTO

3.2.3.2.1. Monitoramento das iniciativas

O que fazer?

Análise do desempenho geral das iniciativas a partir das informações registradas no acompanhamento.

Quem realiza?

O órgão gestor do programa selecionado para monitoramento.

Qual a periodicidade?

Trimestral.

Quais são as saídas do processo?

Relatórios do sistema.

O monitoramento das iniciativas deve reunir as informações gerais sobre sua evolução física e financeira, considerando os critérios de eficiência (volume de recursos despendidos para a oferta de produtos) e eficácia (cumprimento das metas de produtos).

Nesse momento, registra-se a necessidade ou não de alguma interveniência para adoção de ações corretivas e/ou preventivas sobre determinado problema e/ou ameaça a partir das informações registradas nos acompanhamentos realizados por cada um dos órgãos executores de produto(s) principal(is).

3.2.3.2.2 Monitoramento dos programas

O que fazer?

- *Análise do desempenho geral dos programas a partir das informações registradas no monitoramento das iniciativas; e*
- *Consolidação das principais realizações e dificuldades identificadas no âmbito de cada programa.*

Quem realiza?

O órgão gestor do programa.

Qual a periodicidade?

Trimestral.

Quais são as saídas do processo?

Relatórios do sistema.

O monitoramento realizado neste nível deve retratar a situação do desempenho geral dos programas considerando as informações registradas no monitoramento de suas iniciativas para verificação dos critérios de efetividade (contribuição para o alcance dos objetivos e resultados relacionados aos programas). Este é o momento em que se observa se:

1. A execução do conjunto das iniciativas está contribuindo para o alcance do objetivo do programa;
2. As realizações estão atingindo o seu público-alvo; e
3. As ações estão contribuindo para o alcance do resultado do tema ao qual o programa está vinculado.

Neste nível de monitoramento também devem ser informadas as principais realizações e dificuldades enfrentadas no período de referência, a fim de que se tenha uma visualização geral do que está ocorrendo no âmbito do programa.

O conjunto das informações relatadas acima servirão de base para a sinalização do desempenho do programa.

3.2.3.2.3 Reuniões de monitoramento

O que fazer?

Promover reuniões por eixo de governo para abordar os problemas e ameaças identificados no monitoramento dos programas.

Quem realiza?

SEPLAG, por meio da Célula de Monitoramento de Programas (CEMOP).

Quem participa?

Órgãos gestores de programa e executores das iniciativas relacionadas.

Qual a periodicidade?

Trimestral.

Quais são as saídas do processo?

Relatórios do sistema.

As reuniões propõem-se a promover um diálogo participativo e dinâmico entre os participantes de forma que se viabilize o alcance do desempenho pretendido na execução dos programas do PPA e, conseqüentemente, o alcance dos resultados temáticos e estratégicos de governo.

As reuniões configuram-se no momento de alinhamento das informações registradas no monitoramento de programas pelos órgãos gestores. É o momento em que se evidenciam os problemas e ameaças relatados para, a partir de uma análise conjunta, definir as ações preventivas e corretivas mais

adequadas para o tratamento de cada questão, o que será registrado na Matriz de Providências,(...).

As reuniões ordinárias serão trimestrais, ocorrendo ao final de cada ciclo de monitoramento, podendo haver também reuniões extraordinárias, de acordo com as demandas existentes.

Não obstante já esteja previsto no SIMA, o Módulo em tela ainda não estava efetivamente funcionando quando da apresentação à Gerência.

Consta também do SIMA funcionalidade, já acessível, referente à *Consultas e Relatórios Gerenciais* para possibilitar ao usuário o conhecimento sobre a situação geral relativa às etapas do monitoramento do PPA.

Imperioso ressaltar que a metodologia exige a intervenção da SEPLAG a cada etapa, seja na fase do acompanhamento das iniciativas, seja no monitoramento das iniciativas prioritárias e programas, ficando responsável, inclusive, pela validação dos dados inseridos pelas setoriais após minuciosa análise.

Sem ainda adentar no mérito da correta utilização do sistema pelos usuários, seja com relação à tempestividade dos prazos, seja com relação à qualidade dos dados, esta Gerência reputa que a concepção da ferramenta supre as necessidades inerentes à atividade de monitoramento.

3.2.4 Novo marco regulatório

Em 2016 houve a já citada contratação de consultoria para implementação do projeto de Fortalecimento do Modelo de Gestão Pública para Resultados adotado pelo Governo do Estado do Ceará, que culminou com a edição do Decreto nº 32.216, de 08/05/17, que regulamenta o Modelo de Gestão para Resultados do Poder Executivo do Estado do Ceará, institui a gestão de projetos de investimento público do Governo do Estado do Ceará, dentre outras providências.

Pelo novo modelo delineado, o Ciclo de Gestão Estratégica da GpR-CE engloba como um de seus processos o Plano Plurianual, assim como a Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado, Agendas Estratégicas Setoriais, Projetos de Investimento, Carteira de Serviços e Pactuação de Resultados.

Especificamente quanto ao PPA, a GpR envolve: 1) a **formulação**, que tem o objetivo de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo

Governo Estadual ao longo de um período de quatro anos, nos termos da legislação; 2) o **monitoramento**, que tem o objetivo de medir o desempenho e provocar as decisões necessárias para antecipação e solução de restrições à sua execução; e 3) a **avaliação**, que tem o objetivo de medir o desempenho, promover o aprendizado e indicar aos decisores se o que foi planejado foi alcançado.

3.3 Eixos Investigados

3.3.1 Estrutura de Monitoramento e Avaliação (formalização, quantitativo de servidores, adequação da estrutura, etc)

Por meio do Decreto Estadual nº 29.917/2009, foi redefinido o Sistema Estadual de Planejamento do Estado do Ceará – SEP, responsável pelo planejamento, orçamento, acompanhamento físico-financeiro e de gestão pública por resultados, tendo a Secretaria do Planejamento e Gestão como órgão central do Sistema.

Dentre suas atribuições destaca-se, para fins do presente trabalho, o Monitoramento da Execução das Ações, Programas e Projetos de Governo e a Avaliação de Resultados e Programas de Governo. Além do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal - COGERF, compõem o SEP, a Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, como órgão de coordenação, e as Secretarias.

O referido decreto institucionalizou também a Rede Estadual de Planejamento, formada pela SEPLAG e os órgãos e entidades da administração pública estadual, representadas por suas Unidades Setoriais de Planejamento-USP.

Portanto, para analisar a estrutura envolvida nas atividades de monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019, faz-se necessário verificar separadamente o nível de organização das unidades setoriais de planejamento e da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão – CPLOG, que integra a Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG.

3.3.1.1 Das Unidades Setoriais de Planejamento

Conforme outrora salientado, a investigação da estrutura de monitoramento e avaliação das Unidades Setoriais de Planejamento ocorreu a partir da aplicação de questionário com 30 (trinta) representantes.

Os 7 (sete) quesitos selecionados neste item do questionário de autoavaliação aplicado às Unidades Setoriais de Planejamento – USP buscam investigar se as respectivas setoriais, diretamente envolvidas com a execução dos programas finalísticos constantes do PPA 2016-2019, adotam ações de governança suficientes ao monitoramento e avaliação das metas e resultados, nos termos definidos no Decreto Estadual nº 32.216/2017, que regulamenta o novo modelo de Gestão para Resultados – GpR-CE.

Foram avaliados questões quanto à formalização do setor, atividades desempenhadas, quantitativo de colaboradores, adequação da estrutura para o PPA em vigor e conhecimento da legislação.

Constituiu-se a avaliação de 4 (quatro) quesitos fechados e 3 (três) abertos, cujos resultados encontram-se a seguir consolidados. Vale ressaltar que além dos quesitos estruturados foi dada a possibilidade de serem apresentados comentários com o intuito de captar as expectativas e percepções dos colaboradores de maneira mais fidedigna.

Tabela 10 - Quesitos fechados – Itens 1, 5, 6 e 7

DESCRIÇÃO DO ITEM - EIXO 1 - ESTRUTURA		AVALIAÇÃO			
		SIM	%	NÃO	%
Item 1	A Unidade Setorial de Planejamento – USP de seu órgão está formalmente constituída?	23	76,67	7	23,33
Item 5	A quantidade de colaboradores diretamente envolvidos com as atividades da sua USP é suficiente?	14	46,67	16	53,33
Item 6	Houve alguma adequação na estrutura organizacional da USP ou no quantitativo de colaboradores, relacionada à atividade de monitoramento, quando da implementação do PPA 2016-2019?.	5	17,86	23	82,14
Item 7	A USP conhece o Decreto Estadual nº 32.216/2017, que regulamenta o novo modelo de Gestão para Resultados – GpR-CE, cujas regras deverão ser aplicadas ao monitoramento do PPA?	27	90	3	10

Fonte: Questionários aplicados aos membros das USPs

\ Da referida avaliação sobressaem as seguintes conclusões:

- **Quanto à ausência de Unidade Setorial de Planejamento na estrutura organizacional**

Pela definição constante do Decreto Estadual nº 29.917, de 08 de outubro de 2009, que instituiu a Rede Estadual de Planejamento, a Unidade Setorial de Planejamento é a unidade administrativa existente em cada setorial, responsável pela coordenação das funções de planejamento na sua área de atuação.

Do universo de 30 entrevistados, 7 (sete), correspondente à 23,33% afirmaram que, passados 8 (oito) anos do referido normativo, não há USP devidamente formalizada na estrutura de sua entidade.

Nos termos do §3º do art. 2º do citado decreto, constituem funções da Unidade Setorial de Planejamento, no âmbito das respectivas Secretarias e Vinculadas: I - Articular e integrar o planejamento setorial às orientações estratégicas de Governo; II - Disseminar as metodologias de planejamento e monitoramento das ações governamentais; e III - Unificar a coordenação dos instrumentos de planejamento e monitoramento dos projetos de responsabilidade da secretaria, denotando a importância da área para uma gestão voltada para resultados.

Tal deficiência revela distorções no nível de maturidade dos órgãos/entidades responsáveis pela implementação de programas prioritários. O alcance de resultados pressupõe um planejamento efetivo ainda que a área finalística seja bem estruturada. Se não há sequer unidade de planejamento regularmente estabelecida não há como supor que as ações, metas, indicadores estão articuladas com as diretrizes estratégicas de Governo ou até mesmo venham a alcançar os anseios da população.

O descumprimento ao decreto em relevo deveria ter exigido ações mais contundentes por parte da SEPLAG, com amparo no art. 4º, que a autoriza, quando necessário, atuar, de forma descentralizada, por intermédio de uma equipe de Analistas de Planejamento e Orçamento (APO), alocados nas Unidades Setoriais de Planejamento das demais secretarias, para mobilizar competências e recursos, visando garantir suporte sistêmico às funções de planejamento, monitoramento e avaliação de programas e projetos.

- **Quanto à insuficiência no quantitativo de colaboradores atrelados às Unidades Setoriais de Planejamento.**

Para um pouco mais da metade dos entrevistados (53,33%), o efetivo de colaboradores é percebido como sendo insuficiente para fazer frente à demanda existente. Além disso, níveis elevados de terceirização, rotatividade e a aposentadoria de servidores configuram como agravantes à condição atual.

Para abalizar ainda mais tal análise, esta Gerência elaborou um quadro consolidando o quantitativo de programas finalísticos para cada setorial e a respectiva participação no orçamento constante do PPA, confrontando-o com o quantitativo de colaboradores.

Tabela 11 - Órgãos Gestores e respectivos Programas Finalísticos PPA 2016-2019

ÓRGÃO GESTOR/PROGRAMA	TOTAL PPA 2016-2019 (R\$)	% PPA - Qtde. Membros USPs
47000000 - SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	1.121.131.606,00	3,22%
072 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	180.654.068,00	
073 - IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	27.708.305,00	
075 - PROTEÇÃO E PROM. DOS DIR. DE ADOLESC. EM ATEND. SOCIOEDUC.	297.912.834,00	
078 - INCLUSÃO E DESENVOLVIMENTO DO TRABALHADOR	338.389.562,00	3
080 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	220.102.404,00	
082 - EMPREENDEDORISMO E ECONOMIA SOLIDÁRIA	14.083.424,00	
083 - DESENVOLVIMENTO DO ARTESANATO	36.043.674,00	
084 - GESTÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	6.237.335,00	
43000000 - SECRETARIA DAS CIDADES	4.303.388.302,00	12,37%
019 - MOBILIDADE URBANA	2.352.293.681,00	
021 - FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS	24.158.831,00	
022 - HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	196.477.773,00	5
025 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOT SANITÁRIO E DRENAGEM URBANA	1.181.494.699,00	
027 - REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS	393.298.990,00	
040 - MELHORIA DE ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	155.664.328,00	
21000000 - SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	1.915.666.779,00	5,51%
029 - DESENVOLVIMENTO DA AGROPECUÁRIA FAMILIAR	430.903.095,00	
030 - DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO	139.906.074,00	
031 - INCLUSÃO ECONÔMICA E ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL	259.423.443,00	6
032 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOT SANITÁRIO NO MEIO RURAL	572.468.815,00	
033 - PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	512.965.352,00	
22000000 - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	3.316.152.416,00	9,53%
006 - INCLUSÃO E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO	22.698.638,00	
008 - ACESSO E APREND. DAS CRIANÇAS E JOVENS NA IDADE ADEQUADA	153.185.810,00	2
020 - ENSINO INTEGRADO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	1.292.823.607,00	
023 - GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	1.847.444.361,00	
24000000 - SECRETARIA DA SAÚDE	10.274.962.094,00	29,53%
055 - FORTALECIMENTO GESTÃO, PART, CONTROLE SOCIAL DES. INST. SUS	67.659.078,00	
056 - VIGILÂNCIA EM SAÚDE	280.919.982,00	6
057 - ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE	9.748.915.395,00	
076 - GESTÃO DO TRABALHO, DA EDUCAÇÃO E DA CIÊNCIA E TECN SAÚDE	177.467.639,00	
46000000 - SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO	473.738.878,00	1,36%
063 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA CE	64.296.706,00	1

ÓRGÃO GESTOR/PROGRAMA	TOTAL PPA 2016-2019 (R\$)	% PPA - Qtde. Membros USPs
065 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO	22.582.153,00	
069 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL	4.223.360,00	
070 - GESTÃO E DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DE PESSOAS	382.636.659,00	
57000000 - SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE	259.968.545,00	0,75%
064 - RESÍDUOS SÓLIDOS	126.328.414,00	
066 - CEARÁ MAIS VERDE	97.625.049,00	3
067 - CEARÁ NO CLIMA	26.229.484,00	
068 - CEARA CONSCIENTE POR NATUREZA	9.785.598,00	
08000000 - SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA	4.068.410.325,00	11,69%
009 - MATRIZ ENERGÉTICA DO ESTADO DO CEARÁ	147.711.033,00	
010 - INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA	3.917.999.292,00	5
011 - PROMOÇÃO DA INDÚSTRIA MINERAL	2.700.000,00	
10000000 - SECRETARIA DA SEG. PÚBLICA E DEFESA SOCIAL	1.125.063.541,00	3,23%
001 - GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES	115.950.000,00	
003 - SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRADA	977.634.319,00	6
007 - SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ	31.479.222,00	
19000000 - SECRETARIA DA FAZENDA	222.546.053,00	0,64%
002 - EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA	1.600.000,00	
053 - GESTÃO FISCAL E FINANCEIRA	106.791.053,00	2
060 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL	114.155.000,00	
27000000 - SECRETARIA DA CULTURA	477.298.788,00	1,37%
044 - PROMOÇÃO DO ACESSO E FOMENTO À PROD. E DIF DA CULTURA CE	468.466.240,00	
045 - PRESERVAÇÃO E PROM. DA MEMÓRIA E DO PATRIM. CULTURAL CE	6.018.542,00	3
046 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE CULTURA DO CEARÁ	2.814.006,00	
31000000 - SECRETARIA DA CIÊNCIA, TEC E EDUCAÇÃO SUPER	1.455.449.995,00	4,18%
058 - DESENV EDUC PROF.NÍVEIS:FORM INICIAL E CONT, TÉC. E TECNOL.	193.484.655,00	
061 - DESENV PROD. CIENTÍFICA, DIF. TECNOL., E DA CULTURA DE INOV	655.227.214,00	3
071 - GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	606.738.126,00	
41000000 - CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO	7.009.562,00	0,02%
047 - AUDITORIA GOVERNAMENTAL	657.835,00	
048 - CONTROLADORIA GOVERNAMENTAL	1.749.390,00	4
049 - PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	4.602.337,00	
51000000 - SEC. DA AGRICULTURA, PESCA E AQUICULTURA	10.868.595,00	0,03%
034 - DESENV. INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DA PESCA E AQUICULTURA	3.011.203,00	
035 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AGRONEGÓCIO	2.429.104,00	2
052 - DEFESA AGROPECUÁRIA ATUANTE NO ESTADO DO CEARÁ	5.428.288,00	
56000000 - SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	219.044.316,00	0,63%
041 - PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA CEARENSE	210.543.416,00	
042 - FORTALECIMENTO DO SETOR DE SERVIÇOS	235.000,00	2
043 - EMPREENDEDORISMO E PROTAGONISMO JUVENIL	8.265.900,00	
18000000 - SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA	876.868.472,00	2,52%
004 - INFRAESTRUTURA E GESTÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO	806.547.759,00	5
005 - GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	70.320.713,00	
29000000 - SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS	2.148.329.074,00	6,17%
016 - OFERTA HÍDRICA PARA MÚLTIPLOS USOS	2.130.382.260,00	5
017 - GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS	17.946.814,00	
42000000 - SECRETARIA DO ESPORTE	192.042.972,00	0,55%
050 - ESPORTE E LAZER PARA A POPULAÇÃO	147.466.169,00	3

ÓRGÃO GESTOR/PROGRAMA	TOTAL PPA 2016-2019 (R\$)	% PPA - Qtde. Membros USPs
086 - CEARÁ NO ESPORTE DE RENDIMENTO	44.576.803,00	
11000000 - GABINETE DO GOVERNADOR	80.310.405,00	0,23%
054 - PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	80.310.405,00	3
12000000 - GABINETE DO VICE-GOVERNADOR	22.900.306,00	0,07%
015 - GOVERNANÇA DO PACTO POR UM CEARÁ PACÍFICO	22.900.306,00	1
13200001 - AGÊNCIA REGULADORA SERV. PÚB. DELEG EST. CE	12.832.193,00	0,04%
026 - REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS	12.832.193,00	1
17000000 - CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO	766.226,00	0,002%
079 - GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO	766.226,00	2
29200007 - FUND CEARENSE DE METEOR. E REC. HÍDRICOS	10.772.700,00	0,03%
018 - CLIMATOLOGIA, MEIO AMBIENTE E ENERGIAS RENOVÁVEIS	10.772.700,00	Ñ INF.
30000000 - CASA CIVIL	313.173.900,00	0,90%
081 - COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	313.173.900,00	Ñ INF.
30200001 - FUNDAÇÃO DE TELEDUCAÇÃO DO CEARÁ	6.142.087,00	0,02%
077 - TELEDIFUSÃO CULTURAL E INFORMATIVA	6.142.087,00	1
36000000 - SECRETARIA DO TURISMO	940.190.473,00	2,70%
028 - DESENV. E CONSOLIDAÇÃO DO DESTINO TURÍSTICO CEARÁ	940.190.473,00	2
43200006 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO	910.720.000,00	2,62%
037 - GESTÃO E DISCIPLINAMENTO DO TRÂNSITO	910.720.000,00	4
53000000 - CONTROL GERAL DISCIP. ORG. SEG PÚB SIST PENIT	559.552,00	0,002%
024 - CONTROLE DISCIPLINAR DOS SISTEMAS DE SEG. PÚBLICA E PENIT.	559.552,00	2
54000000 - SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	330.000,00	0,001%
038 - FORTALECIMENTO DAS RELAÇÕES INSTIT. DO PODER EXECUTIVO	330.000,00	Ñ INF.
55000000 - SEC. ESPECIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS	26.281.498,00	0,08%
085 - PROTEÇÃO CONTRA O USO PREJUDICIAL DE DROGAS	26.281.498,00	3

Fonte: Elaboração própria

Com o referido quadro não é possível estabelecer um quantitativo razoável para cada USP, mas permite inferir discrepâncias desarrazoadas, que demandam reflexões importantes quanto à necessidade de promover alterações urgentes na configuração destas unidades como forma de não comprometer as atividades de monitoramento e avaliação.

Por exemplo, a maioria das USPs contam com 3 (três) colaboradores. Partindo dessa configuração, é possível verificar que a Secretaria do Trabalho e Ação Social – STDS é responsável pelo monitoramento de 8 (oito) programas finalísticos, totalizando R\$ 1.121.131.606,00, cerca de 3,23% dos recursos envolvidos com programas finalísticos do PPA, ao passo em que a Secretaria Especial de Políticas sobre Drogas é responsável por um único programa, orçado em R\$ 26.281.498,00.

Na Secretaria da Saúde, responsável por R\$ 10.274.962.094,00, cerca de 29,53% dos recursos envolvidos com programas finalísticos do PPA, apesar de

concentrado em apenas 4 (quatro) programas, estão desmembrados numa infinidade de iniciativas e há apenas 6 (seis) colaboradores destinados à atividade de monitoramento e avaliação.

Outra situação que chama atenção é a do Departamento Estadual de Trânsito, responsável por um único programa finalístico, orçado em R\$ 910.720,00, e que possui 4 (quatro) colaboradores, o mesmo quantitativo da Secretaria da Educação, responsável por 04 (quatro) programas que totalizam R\$ 3.316.152.416,00, cerca de 9,53% dos recursos destinados à programas finalísticos.

Merece reflexão, ainda, que 4 (quatro) USPs contam apenas com 1 (um) colaborador. Ora, independentemente da quantidade de programas ou mesmo dos valores envolvidos, não é razoável para as regras da boa gestão que um setor seja estruturado sem ao menos 2 (dois) colaboradores, no sentido de impedir que as atribuições sofram solução de continuidade. As atividades de monitoramento e avaliação exigem a ininterrupção nos procedimentos.

Portanto, deve-se evitar a implantação de uma estrutura homogênea para as USPs, em virtude da heterogeneidade das entidades e órgãos da Administração Estadual, devendo ser considerado para a configuração de cada uma, critérios tais como o volume de recursos públicos administrados pela respectiva setorial; a quantidade e complexidade dos projetos conduzidos; o tipo e a complexidade dos serviços ofertados ao cidadão, dentre outros.

• Quanto à Inalteração da USP quando do início do PPA 2016-2019

O item 6 do questionário aplicado aos colaboradores das unidades setoriais de planejamento objetivou avaliar, sem maiores aprofundamentos, se a respectiva estrutura havia sido readequada para a implementação do novo ciclo do PPA considerando que, em tese, as unidades que compõem um determinado órgão/entidade devam ser redefinidas sempre que as atribuições são alteradas.

É o que deveria ocorrer com as áreas de planejamento e de execução a cada ciclo de plano plurianual partindo-se da premissa que uma nova gama de conceitos são introduzidos no cenário das atribuições das setoriais de atuação finalísticas no que tange à programas, iniciativas, metas, diretrizes, indicadores, etc, que ensejariam necessariamente alterações na estrutura organizacional. A quantidade de iniciativas e programas a serem acompanhados, monitorados e

avaliados deveria determinar o redesenho da USP a cada ciclo, inclusive com a reestruturação das atividades. Sem isso, poderá ocorrer falhas no dimensionamento das atividades e da quantidade de colaboradores, inclusive observado no item anterior. A eficiência do órgão necessariamente perpassa por esta correlação.

Apenas 17,86% dos entrevistados reconheceram que a USP havia se adequado para a implementação do PPA 2016-2019. A manutenção da estrutura em 82,14% das setoriais finalísticas denota que não há a merecida atenção por parte do gestor, denotando uma falha no modelo gerencial adotado pelo Estado.

• **Quanto ao desconhecimento do novo marco regulatório da GpR/CE**

Ainda que num percentual de 10%, equivalente a 3 unidades administrativas, há setoriais que desconhecem o Decreto Estadual nº 32.216/2017, que regulamenta o novo modelo de Gestão para Resultados – GpR-CE, cujas regras deverão ser aplicadas ao monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019.

Trata-se de um aspecto negativo para o Sistema Estadual de Planejamento como um todo, considerando o esforço dispendido pelo Estado para revisar o modelo de Gestão por Resultados, que culminou com a contratação de consultoria, seja sob a ótica dos recursos financeiros envolvidos, seja sob o aspecto da necessidade de envolvimento dos colaboradores de várias secretarias.

Não é razoável supor que a totalidade das unidades setoriais de planejamento não tenha participado deste processo e que não tenha sequer conhecimento da aprovação do marco regulatório aprovado em maio/2017. E muito menos que não tenha havido uma divulgação efetiva por parte da SEPLAG no âmbito do núcleo estratégico do Governo, que deveria ter sido estendido posteriormente para o núcleo operacional das Secretarias e vinculadas com atuação finalística.

De certo que a implementação do novo modelo demandará um longo período, até porque este abrange outros processos, que caminharão em paralelo ao próprio Plano Plurianual, já que disciplina, além deste, a Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado; Agendas Estratégicas Setoriais;

Projetos de Investimento; Carteira de Serviços; e Pactuação de Compromissos, todos com a participação das USPs.

No entanto, é inadmissível que órgãos/ entidades responsáveis pela implementação do PPA desconheçam a concepção e objetivos de cada um dos macroprocessos do GpR/CE, ainda que o Decreto apresente a concepção do modelo, sem adentrar nos procedimentos.

À respeito, cabem as observações constantes do Produto 4 - *Metodologia que consolide o Modelo de GPR, com e sem Modelo de Incentivos alinhado ao alcance dos objetivos estratégicos, a ser adotado pelo Estado do Ceará*, da consultoria da **Macroplan** (disponível em http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2754&Itemid=1806), que por si só traduzem a necessidade de aculturação do decreto em tela como sendo o primeiro passo de longo processo de mudança:

Vale ressaltar, que qualquer que seja a configuração dos ajustes do modelo de GpR no Governo do Estado do Ceará, sua maturação demandará tempo. A própria experiência cearense é prova disso: o esforço começou em 2003 e evoluiu bastante ao longo dos últimos 13 anos, embora ainda haja mudanças e melhorias a fazer.

Outra observação oportuna é que dificilmente se alcançará, mesmo que a médio prazo, homogeneidade razoável das práticas e instrumentos de GpR em todo o aparato organizacional do Governo. Os níveis de maturidade são diferentes nas diversas Secretarias de Governo e a disponibilidade de meios varia consideravelmente dependendo da natureza da pasta. Portanto, será preciso ter atenção à singularidade e à complexidade das situações concretas, visando refletir a realidade de cada órgão e entidade da administração estadual.

No entanto, dada a necessidade futura de implantação e customização das práticas nas diversas secretarias, o que é mais importante e factível é que os fundamentos e princípios que embasam o modelo de GpR sejam adotados, internalizados e praticados em toda a administração pública cearense.

A implantação da Gestão para Resultado é uma **mudança de cultura organizacional e comportamental** e isso não ocorre de uma hora para outra, demanda tempo, persistência e disciplina. Trata-se de um processo contínuo de **aculturação permanente** e o **envolvimento das lideranças e dos quadros permanentes do Governo são fatores-críticos para o sucesso desta jornada.**

- **Quanto às atividades exercidas pelas USP**

Tabela 12 - Quesito aberto – Item 2

DESCRIÇÃO DO ITEM - EIXO 1 - ESTRUTURA		AVALIAÇÃO							
		AC	%	M	%	AV	%	Ou- tros	%
Item 2	Quais atividades a Unidade Setorial de Planejamento -USP realiza em relação ao PPA 2016-2019? (Possibilidade de marcar mais de uma opção)	27	90	30	100	15	50	11	36,67

Fonte: Questionários aplicados aos membros das USPs

Legenda: AC – Acompanhamento, M – Monitoramento, AV - Avaliação

Considerando o foco da presente auditoria, para analisar a prevalência das atividades realizadas por cada USP entrevistada, o item 2 do questionário deu ênfase às atividades de acompanhamento, monitoramento e avaliação, enquadrando as demais na categoria *outros*.

Nos termos do inciso 4º do art. 2º do Decreto Estadual nº 29.917/2009, a seguir transcrito, na categoria *outros* enquadram-se as atividades relacionadas à coordenação da elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) em conjunto com a área finalística, que não é o foco principal da auditoria em tela, mas que fundamentalmente compõe as atribuições do setor.

§4º Compete às Unidades Setoriais de Planejamento (USP):

- I - Coordenar a elaboração dos instrumentos de planejamento no âmbito da secretaria e vinculadas: PPA; LDO; LOA e componentes do modelo de GPR;
- II - Coordenar a elaboração e consolidar relatórios de Desempenho Setorial;
- III - Coordenar a elaboração e consolidar relatórios de Desempenho para os órgãos de controle;
- IV - Cadastrar propostas e revisar anualmente as ações e projetos de Governo constantes do MAPP - Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários.
- V - Realizar o monitoramento dos Programas e Projetos;
- VI - Acompanhar os indicadores de GPR.

Neste sentido, depreende-se, a partir da resposta ao item em apreço, que não há uma homogeneidade entre as USP. Todas as atividades arroladas (acompanhamento, monitoramento, avaliação e planejamento) necessariamente deveriam ser executadas indistintamente.

Apenas a atividade de **monitoramento** é realizada por 100% das USP. Estranha-se que em relação a esta atividade, 10% não realiza o **acompanhamento** considerando que, pela metodologia estabelecida no SIMA, o acompanhamento é uma atividade que obrigatoriamente antecede o monitoramento, sendo fundamental para que esta ocorra.

A respeito, vale trazer à colação definições que constam do próprio manual do SIMA:

II. **Acompanhamento**, com informações gerais acerca da etapa de Acompanhamento das Iniciativas dos Programas Finalísticos, abrangendo o registro quantitativo e qualitativo sobre execução física dos produtos principais;

III. **Monitoramento**, contemplando as etapas de Monitoramento das Iniciativas Prioritárias e de Monitoramento dos Programas Finalísticos, com a caracterização de cada uma dessas etapas, sinalização de tendências de comportamento da execução, culminando nas reuniões de monitoramento, nas quais serão definidos encaminhamentos conforme as situações evidenciadas; e

Nota-se, ainda, os inexpressivos resultados para as atividades de avaliação, 50%, já que esta é uma consequência natural do monitoramento, não sendo plausível dissociar uma da outra.

Novamente cabe se fazer uso de observações constantes do manual:

O **monitoramento** está mais relacionado à possibilidade de intervenção no curso do processo, enquanto que o **acompanhamento** é um registro acerca do andamento da execução física e financeira da oferta governamental. Ambos os processos estão **interligados e contribuem para um processo de avaliação**, que consiste na verificação da efetividade da oferta planejada (...). Grifos nossos.

Da mesma forma, as atividades de planejamento (categoria *outros*) não foram satisfatoriamente avaliadas, cerca de 36,67%, denotando que a participação da USP, a quem compete a coordenação dos trabalhos de elaboração do PPA, LDO, LOA e outros instrumentos, é insipiente, contrariando os preceitos estabelecidos no citado parágrafo 4º do art. Art 2º do Decreto nº 29.917/2009.

Tal resultado evidencia também uma segregação nas atividades de planejamento (1ª fase do ciclo de GPR) e monitoramento e avaliação (3ª e 4ª fases do ciclo), incidindo estas, sobre a 2ª fase, execução, ao encargo da área finalística da setorial e suas vinculadas.

• Quanto ao nível de maturidade dos integrantes da USP

Tabela 13 - Quesito aberto – Item 3

DESCRIÇÃO DO ITEM – EIXO 1 - ESTRUTURA		AVALIAÇÃO					
		- de 1 ano	%	De 1 a 2 anos	%	+ de 2 anos	%
Item3	Desde quando você exerce essas atividades? (Informar o ano)	4	13,33	7	23,33	19	63,33

Fonte: Questionários aplicados aos membros das unidades setoriais de planejamento – USPs

O tem 3 do questionário visou a avaliar o grau de maturidade dos colaboradores da USP nas atividades inerentes às unidades, nos termos do Decreto Estadual nº 29.917/2009, que estabeleceu a Rede Estadual de Planejamento.

Tomando por base o início do PPA vigente em 2016, verificou-se que a maioria dos entrevistados, 63,33%, está a mais de 2 (dois) anos nas respectivas USPs, o que revela um resultado favorável quanto ao nível de maturidade da equipe, já que estão envolvidos desde o início do novo ciclo.

Para os tipos de atividades envolvidas, que demandam uma intervenção contínua e acumulativa, não é razoável que se imponha uma rotatividade de colaboradores da USP durante a execução de um ciclo.

- **Quanto ao quadro de colaboradores das Unidades Setoriais de Planejamento.**

Tabela 14 - Quesito aberto – Item 4

DESCRIÇÃO DO ITEM - EIXO 1 - ESTRUTURA	AVALIAÇÃO						
	Número de colaboradores						
	1	2	3	4	5	6	7
Item 4 Quantos colaboradores estão diretamente envolvidos com as atividades da sua USP?	Quantidade de colaboradores						
	4	7	9	2	4	3	1
	%						
	13,33	23,33	30	6,66	13,33	10	3,33
Resumo - Quantidade de Colaboradores por USPs							
Mínimo	Máximo	Média	Moda				
1	7	3,27	3				

Fonte: Questionários aplicados aos membros das USPs

Objetivou o item levantar o real quantitativo de colaboradores das USP, independentemente da opinião dos entrevistados no que se refere a suficiência do quadro atual, para atender as demandas do setor, perquirida no item 5 do questionário. Ao mesmo tempo, a conjugação dos 2 (dois) quesitos propiciou a esta Gerência a elaboração do quadro constante do quesito *Quanto à insuficiência no quantitativo de colaboradores atrelados às Unidades Setoriais de Planejamento*, anteriormente explorado.

O dado por si só seria insuficiente para maiores conclusões já que se faz necessário correlacioná-lo com o quantitativo de programas finalísticos sob a alçada de cada USP, bem como a magnitude dos valores orçados para cada um deles, conforme foi considerado na análise do item 5. Vale, no entanto, algumas observações de cunho meramente descritivo.

Existe uma variação de 1 (um) a 7 (sete) colaboradores nas USP entrevistadas, sendo que a maioria delas, 66,66%, possui até 3 (três) colaboradores, sendo que: 30% possui uma estrutura com 3 (três), seguida de 23,33% com 2 (dois) e 13,33% com apenas 1 (um) colaborador.

3.3.1.2 Da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão – CPLOG (SEPLAG)

O procedimento utilizado para a investigação da estrutura da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão – CPLOG, que integra a Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, foi entrevista realizada com o Sr. Raimundo Avilton de Meneses Júnior, coordenador específico da área do planejamento.

A CPLOG, nos termos do Decreto Estadual nº 31.954/2016, é a unidade responsável pelas funções inerentes à coordenação do planejamento, acompanhamento e monitoramento das ações de governo e orçamento público, cujas atividades estão distribuídas em 6 (seis) unidades das quais 2 (duas) estão diretamente relacionadas às atividades de elaboração e monitoramento e avaliação do PPA, quais sejam: Célula de Planejamento e Célula de Monitoramento de Programas, respectivamente.

Para o diagnóstico em epígrafe, a Célula de Monitoramento de Programas – CEMOP passa também a ser alvo de uma análise mais detalhada já que é a unidade que operacionaliza as atividades de monitoramento e avaliação no âmbito da CPLOG. .

Sob a coordenação do Sr. Avilton Júnior, a CEMOP possui os seguintes colaboradores:

Lara Maria Silva Costa
Analista de Planejamento e Orçamento

Cristiane Lorenzetti Collares
Analista de Gestão Pública/Assessora Técnica

Dominique Cunha Marques Gomes
Analista de Planejamento e Orçamento/Orientadora de Célula

Everton Cabral Maciel
Analista de Gestão Pública/Orientador de Célula

Virgínia Dantas Soares Teixeira
Analista de Planejamento e Orçamento

Nos termos do citado Decreto Estadual nº 31.954/2016, as competências da CEMOP são:

Art.11. Compete à Célula de Monitoramento de Programas (Cemop):

I - assessorar as secretarias para estabelecer a relação entre os resultados e indicadores setoriais e os programas, considerando os objetivos, metas e iniciativas estratégicos;

II - monitorar resultados estratégicos;

III - monitorar, de forma regionalizada, programas finalísticos de governo com foco na execução das metas dos objetivos e das iniciativas;

IV - analisar a contribuição dos programas finalísticos de governo para o alcance dos resultados estratégicos setoriais, evidenciando a execução das metas dos objetivos e das iniciativas que foram determinantes para o comportamento dos indicadores;

V - aplicar metodologias participativas no monitoramento dos programas finalísticos de governo;

VI - subsidiar o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica (Ipece) na avaliação de resultados estratégicos de governo e na definição de temas estratégicos para elaboração de políticas públicas;

VII - subsidiar a Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração e revisão do PPA e na elaboração da Mensagem de Governo;

VIII - orientar os Órgãos e as Entidades da Administração Pública na avaliação do PPA;

IX - assessorar os órgãos e entidades da Administração Estadual na utilização das metodologias, na sistematização dos processos e na operação dos sistemas corporativos de monitoramento de resultados e de programas;

X - exercer outras atividades correlatas.

Importante destacar que o Decreto Estadual nº 32.216/2017, que reformulou a GpR/CE também instituiu a Gestão de Projetos de Investimento Público do Governo do Estado do Ceará, o que ampliou o leque de atribuições da SEPLAG, em especial sobre a CPLOG, assim como para as USP. Isto porque, além do PPA, foram acrescentados outros Macroprocessos para a Gestão por Resultados: Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado e Agendas Estratégicas Setoriais, com periodicidade plurianual; e Projetos de Investimento; Carteira de Serviços; e Pactuação de Compromissos, com periodicidade anual, que exigem o alinhamento de ações e o consequente acompanhamento, monitoramento e avaliação.

O roteiro de entrevista aplicado ao Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão responsável especificamente pelas atividades de monitoramento e avaliação (vide apêndice), dedicou 6 (seis) perguntas para avaliar a estrutura da CPLOG/CEMOP, a saber:

- 1. Quais atividades relacionadas ao PPA 2016-2019, especialmente quanto ao monitoramento, encontram-se ao encargo da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão?*
- 2. Como se encontra estruturada a Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAG quanto às atividades de monitoramento do PPA?*

3. A estrutura é suficiente para a coordenação do processo de monitoramento do PPA, especialmente quanto à medir o desempenho e provocar as decisões necessárias para antecipação e solução de restrições à execução do referido plano?
() Sim () Não
Se não, o que poderia ser melhorado?
4. Quantos colaboradores, por célula, estão diretamente envolvidos com as atividades de monitoramento do PPA?
5. O quantitativo de colaboradores, por célula, é suficiente?
() Sim () Não
Se não, qual o quantitativo ideal por célula?
6. Houve alguma adequação na estrutura organizacional da Coordenadoria ou no quantitativo de colaboradores, relacionada à atividade de monitoramento, quando da implementação do PPA 2016-2019?
() Sim () Não
Se sim, qual foi?

A apreciação realizada pelo Coordenador da área reconhece a insuficiência da estrutura quanto à coordenação do processo de monitoramento do PPA, especialmente no que diz respeito à função precípua desta atividade de medir o desempenho e provocar as decisões necessárias para antecipação e solução de restrições à execução do referido Plano.

Asseverou que a inadequação do quadro de pessoal da CEMOP acaba por limitar a atuação da célula. Exemplo disso é que os relatórios disponibilizados acerca da execução do PPA contemplam apenas informações sintéticas e que as informações inseridas pelas USPs no SIMA, as quais serão analisadas pela CEMOP, estão adstritas à aproximadamente 50% das iniciativas de cada programa finalístico. Isso tudo por insuficiência de capacidade operacional para dar vazão as demandas.

Afirmou que não houve qualquer adequação na estrutura organizacional da Célula ou no quantitativo de servidores quando do início do novo ciclo do PPA em 2016. Na verdade, segundo ele, desde 2013 que a configuração interna da Coordenadoria permanece a mesma e que todos os colaboradores detêm experiência com PPA anteriores, minimizando, ao menos, impactos decorrentes da rotatividade.

Acredita que para a realidade atual, o quantitativo ideal seria entre 6 (seis) e 7 (sete) colaboradores mais que, diante das novas atribuições decorrentes da

reformulação do modelo de GpR, deverá ocorrer um redesenho das áreas, com redefinição de funções, atribuições e responsabilidades visando adequar toda a Rede Estadual de Planejamento ao novo modelo.

Especificamente quanto às atividades de monitoramento, a CEMOP desenvolve procedimentos relacionados à metodologia, desenvolvimento sistêmico, capacitação das USPs, assessoramento das USPs e análise dos dados relacionados às iniciativas e programas inseridos pelas USPs no SIMA.

A par de todos esses dados, a percepção desta Gerência é de que o quantitativo de colaboradores não é suficiente para fazer face às inúmeras atribuições relacionadas ao monitoramento e avaliação, em especial quanto ao PPA, que é apenas um dos instrumentos de planejamento adotados pelo Estado.

Outra constatação é de que a CEMOP, na prática, não está realizando atividades de avaliação apesar de constar de suas atribuições, a teor dos citados incisos IV, VI e VIII do art. 11 do Decreto Estadual nº 31.954/2016, que prevê:

Art.11. Compete à Célula de Monitoramento de Programas (Cemop):

.....
IV - analisar a contribuição dos programas finalísticos de governo para o alcance dos resultados estratégicos setoriais, evidenciando a execução das metas dos objetivos e das iniciativas que foram determinantes para o comportamento dos indicadores;

.....
VI - subsidiar o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica (Ipece) na avaliação de resultados estratégicos de governo e na definição de temas estratégicos para elaboração de políticas públicas;

VIII - orientar os Órgãos e as Entidades da Administração Pública na avaliação do PPA;

Certamente tal constatação é reflexo também da não adequação da estrutura da CEMOP, mas a questão será tratada com mais propriedade no item 3.3.3 que trata das atividades de avaliação.

3.3.2 Atividades de Monitoramento

Até o final do ciclo 2012-2015 do PPA estadual, apesar de terem havido muitas iniciativas que alicerçaram a adoção do Modelo de Gestão por Resultados na Administração Pública estadual, muito se privilegiou as etapas de gestão (**planejamento, orçamentação e execução**), destacando-se a criação do COGERF em 2004 e a conseqüente introdução de conceitos como Plano estratégico de governo, planos estratégicos setoriais, matriz de resultados, Painel

de Controle dos Resultados de Governo, indicadores estratégicos, carteira de projetos, escritório de projetos etc.

No entanto, não houve, na prática, um delineamento mais arrojado e específico quanto às atividades de **monitoramento e avaliação**, principalmente quando se refere aos programas finalísticos do PPA, que fundamentalmente deveriam compor o processo e que por este motivo passou a ser o foco do presente trabalho.

Especificamente quanto ao monitoramento, alvo de apreciação do presente tópico, pode-se elencar algumas iniciativas, mas, como realçado, **sem estar atrelado ao Plano Plurianual**, que deveria ser o instrumento primordial do planejamento governamental.

A primeira carteira de projetos do Estado contemplava um total de 1.300 (mil e trezentos) projetos, sendo 52 (cinquenta e dois) projetos prioritários. Diante da necessidade de desenvolver uma ferramenta para o monitoramento da carteira de projetos **prioritários**, foi implantado, em novembro de 2007, o Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP, que abrangia a proposição, aprovação, registro da execução física e financeira e monitoramento da implantação dos projetos.

Além da carteira de projetos contemplar uma imensa quantidade de projetos (1.300 em 2008 e 5.000 em 2009), que estavam dissociados do PPA, **o MAPP promovia o monitoramento apenas dos projetos considerados prioritários pelo Governo**. Era uma ferramenta de apoio às funções de decisão e acompanhamento no nível estratégico (Governador).

Em 2009 houve a implementação da *estrutura de monitoramento de projetos*, os quais passaram a ter níveis diferenciados de monitoramento conforme sua classificação em: estratégicos de governo, estratégicos setoriais e complementares, **concentrada na Casa Civil**, continuando com o enfoque em 52 (cinquenta e dois) projetos de grande porte do Estado, considerados **prioritários**.

A Rede Estadual de Planejamento foi instituída naquele mesmo ano com o objetivo de conduzir os processos de planejamento, orçamento e gestão pública por resultados nas setoriais, sob a coordenação da SEPLAG. A rede amparava-se nas unidades setoriais de planejamento – USP, cuja finalidade era unificar a coordenação dos **instrumentos de planejamento** no âmbito das setoriais, com

os *Escritórios de Monitoramento de Projetos* - EMP, com o objetivo de realizar o monitoramento intensivo dos **projetos prioritários nas setoriais**.

Os escritórios setoriais de monitoramento de projetos visavam substituir a estrutura de monitoramento da Casa Civil. E o Escritório Central de Monitoramento, vinculava-se diretamente a Coordenadoria de Planejamento e Orçamento – CPLOG.

No final de 2011 e início de 2012, a atribuição de monitoramento estratégico migrou novamente para Casa Civil. A elaboração de relatórios de monitoramento, até então sob responsabilidade da SEPLAG em parceria com as setoriais, deixou de ser realizada. Com isso, o modelo entrou em declínio e foi gradualmente abandonado

Mais uma vez sobressai o enfoque dado nas atividades de planejamento, orçamentação e execução. As ações de monitoramento até 2015 incidiam apenas nos projetos prioritários, sem necessariamente estarem vinculados ao PPA. Por todo o período de GpR no Ceará, não houve a efetivação de procedimentos, rotinas, metodologias necessárias à implementação de atividades de monitoramento. .

Tais conclusões acerca do panorama até então vigente das atividades estatais de monitoramento e avaliação servem como um dos parâmetros para a avaliação das mudanças ocorridas e o nível de governança envolvido com tais atividades a partir de 2016.

Neste contexto, destaca-se a citada consultoria para implementação do projeto de Fortalecimento do Modelo de Gestão Pública para Resultados adotado pelo Governo do Estado do Ceará, que teve como principais objetivos: revisar o modelo de GpR, aperfeiçoando o processo de coordenação, melhorando a qualidade dos indicadores a serem monitorados, com base na sua relevância para o alcance dos resultados, estruturando um ciclo integrado de planejamento, orçamento, **monitoramento e avaliação**; e dotar o Governo do Estado de **capacidade institucional (estrutura organizacional, e capacitação)** para implementação do modelo revisado de GpR.

A própria decisão do Governo de reformular o modelo vai ao encontro das percepções preliminares da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas quanto à necessidade de normatizar e estabelecer procedimentos eficazes no sentido de produzir os efeitos que se espera destas atividades.

Baseou-se a referida consultoria em amplo levantamento de dados e informações oficiais do governo, complementada pela percepção dos gestores e das equipes das principais secretarias de governo, por meio de entrevistas individuais, da realização de grupos focais e de visitas técnicas.

Destaque para o produto 2 - Avaliação do Modelo de Gestão para Resultados em prática no Governo do Estado do Ceará, cuja análise **incidiu até o exercício de 2015**.

Imperioso esclarecer que a consultoria analisou o Monitoramento de Projetos Prioritários do Governo Estadual, consolidados no MAPP. O PPA insere-se nesse contexto, motivo pelo qual as ilações da Macroplan aplicam-se ao escopo da presente auditoria.

O Capítulo 3.2 – Monitoramento e Avaliação Sistemáticos foi uma das dimensões analisadas e objetivou estudar a metodologia de planejamento, monitoramento e avaliação de projetos do Estado, bem como dos instrumentos e ferramentas utilizados, além dos níveis e formas de colaboração, articulação e integração da execução dos projetos e ações do Governo.

Em resumo, seguem as principais fragilidades encontradas e, considerando a excelência do trabalho e a convergência com as percepções desta Gerência, adota-se as seguintes conclusões:

1. Fragmentação da carteira e elevado número de projetos, com dispersão de esforços e perda de eficácia, o que dificulta uma visão integrada portfólio, além de **comprometer o monitoramento e a avaliação de resultados**

2. Reuniões de colegiado de gestão governamental (MAPP) pouco resolutivas

- Há ampla percepção de que as reuniões de MAPP, no formato ampliado e com o objetivo de monitoramento, são pouco resolutivas e tem baixa orientação para resultados. São pouco eficientes na visão antecipatória de problemas e não atuam na remoção de restrições físicas dos projetos
- Sugestões de melhoria para as reuniões de MAPP visando rever a atual sistemática de monitoramento:
 - Realizar as reuniões MAPP por eixo estratégico e/ou por secretaria, com maior frequência e munidas de preparação prévia
 - Realizar reuniões MAPP com todo secretariado apenas uma vez ao ano

- Monitorar, além da execução orçamentário-financeira, também os resultados e métricas de desempenho atrelados à estratégia de cada setorial

3. Baixa efetividade do monitoramento físico de projetos

- Modelo de monitoramento focado na execução e no controle orçamentário-financeiro
- Frágil orientação para resultados, desde a formulação até a implantação e avaliação de políticas, programas e projetos

4. Demasiada centralização decisória e sobrecarga do Núcleo Estratégico do Governo devido a um excesso de controles formais, baixa responsabilização e reduzida autonomia dos gestores setoriais

Em 2016, coincidindo com o início do vigente PPA, a CPLOG, por meio da Célula de Monitoramento de Programas, iniciou um processo de reformulação do SIMA – Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação com o intuito de torná-lo uma ferramenta eficaz tanto para as USPs promoverem o acompanhamento das iniciativas e o monitoramento de iniciativas prioritárias e programas finalísticos, como também para a própria Célula realizar a validação dos dados, de forma a permitir uma interação maior entre esta e aquelas, estabelecendo uma sistematização de procedimentos e etapas.

As orientações encontram-se consolidadas no Guia Metodologia de Acompanhamento e Monitoramento do PPA 2016-2019, acessível em <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/2016-2019/2016/Metodologia%20de%20Acompanhamento%20e%20Monitoramento%20do%20PPA.pdf>

Destaca-se a evolução que ocorreu quanto ao acompanhamento da execução física das metas dos produtos principais das iniciativas e programas, um dos maiores entraves ao monitoramento até então, inclusive com a obrigatoriedade de registro textual do desempenho, oportunidades de melhoria e riscos.

Outro aspecto positivo refere-se à sinalização por meio de símbolos que representam a tendência de comportamento da execução dos programas do PPA. Indica a necessidade ou não de alguma interveniência para adoção de ações corretivas e/ou preventivas sobre determinado problema e/ou ameaça existente.

- ↑ Favorável e tende a melhorar.
- ▬ Favorável e tende a permanecer no mesmo nível.
- ↓ Favorável, porém tende a piorar.
- ↑ Desfavorável, porém tende a melhorar.
- ▬ Desfavorável e tende a permanecer no mesmo nível.
- ↓ Desfavorável e tende a piorar.

Fonte: Metodologia de Acompanhamento e Monitoramento do PPA 2016-2019.

De certo que ainda se faz necessário continuar com as intervenções no referido sistema, inclusive incluir no módulo de monitoramento a etapa referente às reuniões, que “(...) *ordinárias serão trimestrais, ocorrendo ao final de cada ciclo de monitoramento, podendo haver também reuniões extraordinárias, de acordo com as demandas existentes.*”

A importância das reuniões pode ser traduzida pelo seguinte trecho constante da citada metodologia:

As reuniões propõem-se a promover um diálogo participativo e dinâmico entre os participantes de forma que se viabilize o alcance do desempenho pretendido na execução dos programas do PPA e, conseqüentemente, o alcance dos resultados temáticos e estratégicos de governo.

As reuniões configuram-se no momento de alinhamento das informações registradas no monitoramento de programas pelos órgãos gestores. É o momento em que se evidenciam os problemas e ameaças relatados para, a partir de uma análise conjunta, definir as ações preventivas e corretivas mais adequadas para o tratamento de cada questão, o que será registrado na Matriz de Providências (...).

Com a implementação do módulo de reuniões ampliar-se-á os efeitos do monitoramento e com alguns ajustes no sistema se admitirá que o governo estadual disponha de uma ferramenta robusta para à gestão do PPA, mas também para os demais processos que compõe a GpR/CE, na forma estabelecida pelo Decreto 32.216/2017.

A percepção das USPs sobre o processo de monitoramento do PPA foi a questão mais explorada no questionário aplicado aos representantes da área, cujas respostas estão consolidadas no quadro a seguir.

Tabela 15 - Quesitos fechados – Item 8 a 13

SOBRE AS ATIVIDADES DE MONITORAMENTO DO PPA 2016-2019	SIM	%	NÃO	%
8) Há instrumentos que permitam aferir o desempenho das iniciativas e programas finalísticos contemplados no Plano Plurianual – PPA? 6.1) Se Sim , quais instrumentos? _____	23	79,31	6	20,69
9) O processo de monitoramento das iniciativas prioritárias e programas finalísticos pela USP obedece a periodicidade trimestral, conforme estabelecido no regulamento do modelo de GPR vigente?	30	100	0	-
10) Os resultados decorrentes dos monitoramentos promovem as intervenções necessárias ao atingimento dos resultados esperados para os programas finalísticos de sua área de atuação?	17	62,96	10	37,04
11) proporcionalidade entre a execução física e financeira das metas estabelecidas para os programas finalísticos no PPA?	12	46,15	14	53,85
12) Os resultados do monitoramento da USP contribuem para a consolidação e disponibilização dos resultados do PPA, pela SEPLAG, de forma ampla?	26	92,86	2	7,14
13) Os resultados do monitoramento da USP contribuem para a disponibilização dos resultados do PPA de forma tempestiva?	24	85,71	4	14,29

Fonte: Questionários aplicados aos membros das USPs

O quadro é autoexplicativo e a consolidação das respostas às questões por si só denotam a visão dos entrevistados, não se fazendo necessário maiores observações.

De uma maneira geral, o processo de monitoramento foi bem avaliado considerando que a maioria dos quesitos obteve uma avaliação positiva superior a 60%, à exceção do item 11, que trata da proporcionalidade entre a execução física e financeira das metas estabelecidas para os programas finalísticos no PPA, em que 53,85 % afirmaram negativamente.

A referida conclusão guarda estreita relação com a realidade vivenciada até recentemente pelas USPs, inclusive foi uma das conclusões da consultoria realizada pela MACROPLAN, como também consta dos relatórios técnicos deste Tribunal acerca da Prestação de Contas Anual do Governador.

Entende esta Gerência que a referida deficiência tende a ser resolvida pois no SIMA reformulado foi prevista a necessidade de se analisar o desempenho das iniciativas e programas sob o aspecto da eficiência, que significa *‘comparar as informações registradas no acompanhamento do(s) produto(s) (execução física) com os dados da execução financeira (recursos disponíveis para execução das ofertas da iniciativa), apontando e fundamentando eventuais distorções nessa relação (quando a execução física está muito além/aquém da financeira, e vice-versa);* À título de exemplo vide o item 2.1.2.2 do citado Guia.

Uma outra questão não tão bem avaliada quanto às demais, investiga se os resultados decorrentes dos monitoramentos promovem as intervenções necessárias ao atingimento dos resultados esperados para os programas finalísticos de sua área de atuação. Um total de 10 entrevistados (37,04%), avaliaram negativamente.

À respeito, considera-se que a implementação da ferramenta atinente às reuniões de monitoramento e à consequente Matriz de Providências sanará a fragilidade pois permitirá a definição de ações preventivas e corretivas mais adequadas para o tratamento de cada intervenção.

Tabela 16 - Quesito de avaliação – Item 14

14) Como você avalia as atividades de monitoramento quanto:	Péssimo		Ruim		Regular		Bom		Excelente	
	0	0,00%	3	10,00%	7	23,33%	16	53,33%	4	13,33%
a) à estrutura física existente	0	0,00%	3	10,00%	7	23,33%	16	53,33%	4	13,33%
b) aos equipamentos de apoio (computadores, impressoras, notebooks etc)	1	3,33%	1	3,33%	7	23,33%	16	53,33%	5	16,67%
c) aos instrumentos de acompanhamento (sistemas, planilhas, relatórios etc)	1	3,33%	0	0,00%	6	20,00%	21	70,00%	2	6,67%
d) à quantidade de pessoal envolvido na atividade.	2	6,67%	3	10,00%	9	30,00%	15	50,00%	1	3,33%
e) às capacitações ministradas aos colaboradores envolvidos na atividade.	1	3,33%	0	0,00%	6	20,00%	22	73,33%	1	3,33%
f) à forma de comunicação com a coordenação (SEPLAG) (informações, explicações e/ou reclamações	0	0,00%	0	0,00%	1	3,33%	23	76,67%	6	20,00%
g) à coordenação exercida pela SEPLAG	0	0,00%	0	0,00%	1	3,33%	21	70,00%	8	26,67%
h) à tempestividade da análise das informações pela coordenação (SEPLAG).	0	0,00%	0	0,00%	4	13,33%	24	80,00%	2	6,67%
i) ao nível de interação entre a USP, responsável pelo monitoramento, e as instâncias responsáveis pela implementação das iniciativas/programas previstos no PPA	0	0,00%	1	3,33%	10	33,33%	17	56,67%	2	6,67%

Fonte: Questionários aplicados aos membros das USPs

Consolidando os resultados dos 9 (nove) subitens em 3 (três) categorias:

Tabela 17 - Quesito de avaliação – Resumo do Item 14

Alínea	Péssimo/Ruim	Regular	Bom/Excelente
a	10,00%	23,33%	66,67%
b	6,67%	23,33%	70,00%
c	3,33%	20,00%	76,67%
d	16,67%	30,00%	53,33%
e	3,33%	20,00%	76,67%
f	0,00%	3,33%	96,67%
g	0,00%	3,33%	96,67%
h	0,00%	13,33%	86,67%
i	3,33%	33,33%	63,33%

Fonte: Questionários aplicados aos membros das USPs

Cumpra observar que a avaliação das atividades de monitoramento pelas USPs foi bastante positiva, sendo que, em 8 (oito) dos 9 (nove) subitens, o resultado *bom/regular* situou-se num patamar acima de 70%.

O único quesito que se situou abaixo do referido percentual de 70% foi o subitem *d*, referente ao *quantitativo de pessoal envolvido com a atividade*, mas que ainda assim prevaleceu o resultado *bom/regular*, num patamar de 53,33%. Este corrobora a conclusão anterior referente à estrutura da USP, uma vez que 53,33% dos entrevistados, consideraram que o efetivo de colaboradores é percebido como sendo insuficiente para fazer frente à demanda existente.

A Gerência também entrevistou o Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão que cuida especificamente da coordenação das atividades de monitoramento, Sr. Raimundo Avilton Meneses Júnior, além de alguns outros momentos de interação que muito contribuíram para o trabalho.

As questões que guiaram a entrevista foram abrangentes o suficiente para albergar as especificidades que envolvem a coordenação e operacionalização das atividades de monitoramento pela CPLOG e USP, respectivamente:

7. *Os arranjos institucionais estabelecidos pela SEPLAG para o monitoramento (fluxos, rotinas, normatizações, ferramentas, etc) contribuem para o alcance dos objetivos pactuados no PPA? Explique sua resposta.*

11. *Os instrumentos existentes são suficientes para aferir o desempenho do PPA quanto à execução das metas físicas?*

() Sim () Não

Se não, que melhorias poderiam ser incorporadas aos instrumentos já existentes ou que novas ferramentas poderiam ser utilizadas?

12. *As Unidades Setoriais de Planejamento (USP) de cada órgão gestor estão estruturadas para exercerem o monitoramento das iniciativas prioritárias e programas finalísticos de suas respectivas áreas de atuação? Há como estabelecer um quantitativo mínimo de colaboradores por iniciativa/programa?*
16. *Quando da validação pela SEPLAG, é verificada se há proporcionalidade entre a execução física e financeira das metas estabelecidas para as iniciativas prioritárias e programas finalísticos?*
17. *Além do monitoramento das iniciativas prioritárias e programas finalísticos no SIMA, a SEPLAG realiza o monitoramento dos indicadores de resultados e indicadores estratégicos quanto ao alcance dos objetivos estabelecidos no PPA para cada Tema Estratégico e Eixo de Governo?*
() Sim () Não
Se sim, como se processa este monitoramento?
18. *A Coordenadoria realiza reuniões trimestrais de monitoramento com os órgãos executores de iniciativas e gestores de programas, por Eixo de Governo, para definir ações preventivas e corretivas a partir das dificuldades identificadas no monitoramento dos programas, com o devido registro na Matriz de Providências?*
19. *Os resultados decorrentes dos monitoramentos promoveram as intervenções necessárias ao atingimento dos resultados esperados?*
20. *De uma maneira geral, como é avaliado o nível de interação, em cada unidade administrativa, entre as instâncias responsáveis pela implementação das políticas públicas (execução) e pelo monitoramento e avaliação realizado pela respectiva USP?*
21. *Diante da resposta anterior, quais são as principais dificuldades identificadas pela Coordenadoria para a articulação entre as unidades executoras e as USPs em cada setorial?*
24. *Os instrumentos de gestão do PPA permitem a disponibilização dos resultados de forma ampla e tempestiva aos órgãos de controle e à sociedade?*
25. *Quais as principais dificuldades que afetam as atividades de monitoramento do PPA 2016-2017?*
26. *Diante da resposta anterior, quais ações poderiam ser adotadas para melhorar as atividades de monitoramento do PPA 2016-2017?*
27. *Na sua opinião, quais aspectos relevantes ainda não são contemplados no atual sistema de monitoramento do PPA 2016-2019?*
28. *Qual tem sido a atuação do Estado quanto ao aprimoramento dos mecanismos de monitoramento do PPA?*

As respostas espelharam fidedignamente o cenário aquilatado por esta Gerência a partir do universo de dados coletados durante a execução da auditoria, até mesmo os aspectos não tão positivos foram ressaltados pelo Coordenador.

Em linhas gerais, asseveraram que os arranjos institucionais estabelecidos pela SEPLAG quanto ao monitoramento, especialmente o SIMA, contribuem para o alcance dos objetivos pactuados no PPA vigente. Isto porque houve significativo avanço no acompanhamento das metas físicas, ainda que precise evoluir a questão da verificação da proporcionalidade entre execução física e financeira, corroborando a percepção das USPs a esse respeito. Estão avançando, inclusive, para o monitoramento de indicadores estratégicos no SIMA.

Reconhecem como urgente a implantação do módulo das reuniões e matriz de providências, que elevará bastante o nível das intervenções pelas USP. Atualmente, os resultados trimestrais são comunicados por e-mail aos colaboradores e enviado relatório aos gestores.

Admitem falhas no prazo de validação dos dados pela CPLOG, que vem ocorrendo em desacordo com aquele previsto, que é de 1 (uma) semana após o fechamento do sistema para inserção dos dados pelas USPs. A validação dos 1º e 2º trimestres de 2017 ocorreu com atraso.

Quanto à estruturação das USPs, considera-se que não há uma homogeneização, nem quanto à quantidade de colaboradores, nem quanto à articulação e interação com as áreas finalísticas, responsáveis pela implementação dos programas. Esta última constatação prejudica a realização do monitoramento e avaliação e, conseqüentemente o ciclo de atividades relacionadas ao PPA, e que poderia ser minimizada com a implementação de fluxo de informações entre as 2 (duas) áreas, o comprometimento do gestor da setorial e o deslocamento de colaboradores exclusivamente para o monitoramento.

Como principais dificuldades que afetam o monitoramento do PPA vigente cita-se: 1) limitação da equipe de colaboradores da Célula de Monitoramento de Programas – CEMOP, como também da equipe de TI da SEPLAG para o apoio no aprimoramento do SIMA; 2) oferta de capacitação às USPs; e 3) ausência de autonomia da própria USP. Neste sentido, algumas ações poderiam ser adotadas, tais como: 1) intensificar as capacitações; 2) implementar mecanismos de reforço

à atividade a partir da conscientização no nível estratégico de que o monitoramento é uma exigência legal; e 3) dimensionar corretamente as equipes operacionais.

Segundo o Coordenador, limitações relacionadas ao comprometimento do gestores máximos e do próprio Governador e a visão das próprias USPs, focada apenas no operacional em detrimento dos resultados estratégicos, urgentemente precisam ser superadas.

Um último aspecto abordado pela entrevista diz respeito à transparência e tempestividade na disponibilização dos resultados. À respeito, o roteiro utilizado pela Gerência contemplou a seguinte questão:

24. Os instrumentos de gestão do PPA permitem a disponibilização dos resultados de forma ampla e tempestiva aos órgãos de controle e à sociedade?

O Coordenador asseverou que, quanto à amplitude, a ausência de disponibilização dos resultados relacionados aos indicadores enfraquece a transparência relacionada à gestão do PPA e, quanto à tempestividade, ainda não é satisfatória.

Esta Gerência reputa que houve um avanço quando comparado aos PPA anteriores considerando que há disponibilização no sítio eletrônico da SEPLAG, em Consulta Pública de Acompanhamento do PPA, algumas informações, parciais, decorrentes do monitoramento realizado. Os relatórios ainda são sintéticos o que limita a qualidade dos dados quanto à o alcance de resultados.

A tempestividade também precisa ser aprimorada, pois há consultas, por exemplo, em que as informações referem-se ao acumulado até junho/2017, quando já deveria englobar dados até setembro, tendo em vista que os monitoramentos são trimestrais.

Finalizando o tópico, merece destacar a visão do Coordenador acerca da atuação do Estado para o aprimoramento do processo de monitoramento, Segundo ele, ainda se faz necessário um maior envolvimento por parte do nível estratégico (Alto Escalão) do Governo, com a internalização dos conceitos afetos à gestão por resultados e mudança de foco do financeiro para a realização física dos programas do PPA.

3.3.3 Avaliação do PPA

Para analisar a estruturação das áreas envolvidas com as atividades de monitoramento e avaliação do PPA em vigor, a Gerência baseou-se em 2 (duas) fontes que tratam do assunto: a própria Lei nº 15.929/2015, que o aprovou, bem como o Decreto Estadual nº 32.216/2017, que reformulou o modelo de GpR/CE.

A Lei não esclarece de forma explícita qual o órgão do Poder Executivo estadual será responsável pela avaliação do PPA, nem tampouco a periodicidade.

Art. 9º A gestão do PPA 2016-2019 consiste no desenvolvimento e articulação de instrumentos necessários à viabilização e acompanhamento dos objetivos, iniciativas e produtos dos programas, essencialmente dos finalísticos, de modo a garantir a realização da dimensão estratégica do planejamento e da ação governamental.

Art. 10 As revisões, o monitoramento e a avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 constituem instrumentos fundamentais para balizar a atuação governamental por meio dos programas e projetos adotados, possibilitando o realinhamento das intervenções realizadas e implicando na renovação das estratégias adotadas para o alcance dos resultados pretendidos.

Seção 3

Do Monitoramento e da Avaliação

Art. 12 O Plano Plurianual será acompanhado e monitorado sistematicamente para averiguação de seu desempenho ao longo de sua vigência, considerando as variações no comportamento dos indicadores dos eixos e temas e as realizações dos principais programas finalísticos.

§ 1º Caberá à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, como coordenadora do planejamento estadual, definir prazos, diretrizes, abrangência e orientações técnicas para o monitoramento da dimensão estratégica do Plano e dos programas especificados no caput junto aos órgãos e entidades do governo estadual.

§ 2º O Poder Executivo promoverá a realização de eventos, com a participação de representantes das Regiões de Planejamento do Estado, de modo a subsidiar a avaliação do Plano, de que trata o artigo 13 desta Lei, especialmente do disposto em seu inciso V.

Art. 13 O Poder Executivo realizará avaliações sistemáticas do Plano, com a utilização de sistemas informatizados, disponibilizando seus resultados para consulta ampla dos órgãos de controle e da sociedade.

Parágrafo único. O Relatório de Avaliação de que trata o caput consistirá:

I – de avaliação do comportamento e evolução das variáveis macroeconômicas que fundamentaram a elaboração do Plano;

II – de avaliação do desempenho dos eixos e temas estratégicos, tendo como base seus resultados e indicadores;

III – da avaliação dos principais programas finalísticos, considerando o cumprimento das metas dos produtos das iniciativas que contribuíram para o alcance dos resultados alcançados;

IV – de demonstrativo da execução orçamentária acumulada, conforme os períodos de que trata o caput deste artigo, de forma regionalizada, por Eixo, Tema Estratégico e Programas Finalísticos; e

V – de avaliação da sociedade acerca da ação do Governo expressa no Plano. (grifos nossos).

Por sua vez, o Decreto em destaque, ao dispor sobre o macroprocesso de avaliação o fez para o *Ciclo de Gestão Estratégica da GpR/CE*. Especificamente,

a avaliação do PPA, com periodicidade **plurianual**, insere-se no processo de *Avaliação Estratégica do Desempenho Estadual*, que se baseia na aferição do desempenho de indicadores e metas de resultados, de **programas selecionados do PPA** e de políticas públicas, cabendo ao IPECE a coordenação dos trabalhos.

CAPÍTULO V DA AVALIAÇÃO

Art.24. O Macroprocesso de Avaliação constante no Ciclo de Gestão Estratégica da GpR-CE é constituído dos seguintes processos:

- I — Avaliação Estratégica do Desempenho Estadual; e
- II — Avaliação ex post de projetos.

Parágrafo único. Os processos deste artigo terão periodicidade plurianual.

Seção I

Da Avaliação Estratégica do Desempenho Estadual

Art.25. O processo de Avaliação Estratégica do Desempenho Estadual tem o objetivo de medir o desempenho, promover o aprendizado e indicar aos decisores se o que foi planejado no Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo, nas Agendas Estratégicas Setoriais, **no PPA** e nas políticas públicas foi alcançado.

§ 1º O processo de Avaliação Estratégica do Desempenho Estadual, **baseado na aferição do desempenho de indicadores e metas de resultados, de programas selecionados do PPA** e de políticas públicas, tem como envolvidos diretos, no Governo do Estado do Ceará:

- I — O Ipece, na coordenação do processo de aferição estratégica do desempenho do Estado do Ceará; e
- II — O Governador do Estado, competindo-lhe participar do processo tomar as decisões necessárias para corrigir os rumos e redirecionar as estratégias.

§2º Os demais envolvidos que participam, conforme sua área de atuação de acordo com a necessidade, do processo de Avaliação Estratégica do Desempenho Estadual são os seguintes:

- I — O Cogerf;
- II — A Seplag;
- III — As USPs.

§3º Caberá, ainda, a participação no processo do GTC, do GTI e do GTR, conforme a área de atuação, nos casos e na forma das legislações específicas.

Com fundamento nas referidas observações acerca da legislação de regência, a Gerência, quando do planejamento da auditoria em tela, direcionou a análise da atividade de **avaliação** para o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, elaborando questionário que foi efetivamente aplicado ao Diretor de Estudos de Gestão Pública, Sr. Cláudio André Gondim Nogueira.

Amparada nesta interpretação preliminar e considerando que o Decreto fixou a periodicidade plurianual para a avaliação a ser realizada pelo IPECE, o roteiro de entrevista aplicado (vide Apêndice) contém questões que investigam a realização de ações numa visão de futuro.

No entanto, no decorrer da execução da auditoria, foi possível detectar que a avaliação a ser realizada pelo IPECE diz respeito a uma **avaliação mais estratégica do Desempenho Estadual** e tem o objetivo de “(...) *medir o desempenho, promover o aprendizado e indicar aos gestores se o que foi planejado no Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo, nas Agendas Estratégicas Setoriais, no PPA e nas políticas públicas foi alcançado*”.

Ressalte-se, nos termos do §2º do art. 25, acima transcrito, que a SEPLAG e as USPs participarão do processo de Avaliação Estratégica do Desempenho Estadual, conforme sua área de atuação, de acordo com a necessidade.

Por este motivo, a avaliação prevista no normativo somente será realizada após o encerramento do Plano Plurianual e não incide para cada um dos programas. Trata-se de uma inferência acerca dos resultados alcançados a partir do entrelaçamento das ações de cada um dos citados processos que compõem o Ciclo de Gestão Estratégica da GpR-CE.

Corroborando com este entendimento, cita-se o Decreto Estadual nº 28.626/2007:

Art.2º O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem por finalidade elaborar estudos, pesquisas e informações e formular diretrizes e estratégias destinadas a subsidiar as ações de governo no âmbito das políticas públicas e do desenvolvimento econômico, aglutinando competências técnicas especializadas voltadas para todos os setores da economia cearense.

A própria entrevista realizada com o Diretor do IPECE demonstrou de forma cabal tal ilação. Caberá àquele Instituto a **avaliação de impacto** (*ex ante e ex post*) das políticas, programas, estratégias e práticas públicas ao longo de um ciclo de 04 (quatro) anos.

A Avaliação que primordialmente se almeja analisar com o presente trabalho é aquela que tem por objetivo a aferição do desempenho e verificação do alcance dos resultados de cada um dos programas, a partir dos monitoramentos realizados, e que, por este motivo, deva ser realizados durante a execução do PPA, inclusive subsidiando as suas revisões. Ainda que não definido o prazo, a própria lei que aprovou o PPA 2016-2019 define que haverá avaliações sistemáticas do Plano.

A ausência de definições na lei que aprovou o PPA acerca de qual órgão do Poder Executivo seria responsável pela avaliação dos programas finalísticos do Plano deve ser suprida pelo já citado Decreto Estadual nº 29.917/2009, que

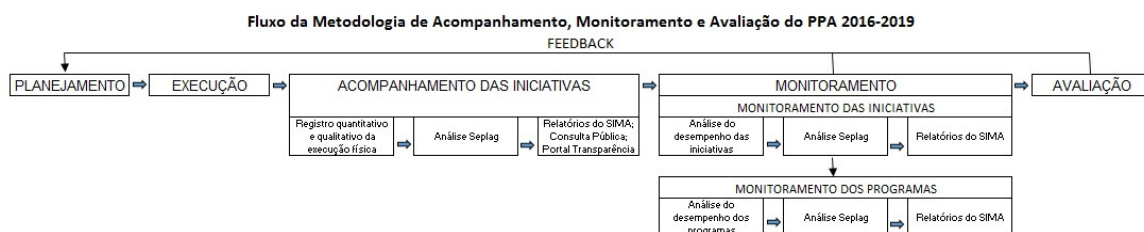
redefiniu o Sistema Estadual de Planejamento - SEP e instituiu a Rede Estadual de Planejamento, não revogado, e que prevê, em seu art. 1º, que a *Avaliação de Resultados e Programas de Governo* insere-se no rol de atribuições do referido Sistema, tendo a Secretaria do Planejamento e Gestão como seu órgão central.

Implicitamente, o comando estabelecido no art. 4º, reforça que a SEPLAG, no papel de coordenação da Rede Estadual de Planejamento, poderá atuar junto às Unidades Setoriais de Planejamento das demais Secretarias para mobilizar competências e recursos, visando **garantir suporte sistêmico às funções de planejamento, monitoramento e avaliação de programas e projetos**.

Não restam dúvidas que a avaliação dos programas finalísticos do PPA deve ser realizada pela SEPLAG (coordenação) e pelas USP (operacional) até porque não pode haver uma dissociação com as atividades de monitoramento.

Este é o entendimento constante do Guia Metodologia de Acompanhamento e Monitoramento do PPA 2016/2019 (acessível em <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/2016-2019/2016/Metodologia%20de%20Acompanhamento%20e%20Monitoramento%20do%20PPA.pdf>), de setembro/2016:

Buscando um contínuo aprimoramento do processo de gestão do Plano, o Governo do Ceará está promovendo melhorias no acompanhamento e monitoramento deste instrumento, entendendo que isto contribuirá para melhorar o desempenho da ação governamental e promover maior interface entre as etapas do ciclo da gestão governamental, visualizado na figura 1, que apresenta a sequência lógica dos processos, desde o planejamento até a avaliação.



Por isso, pode-se dizer que o monitoramento não é um fim em si, mas sim um meio para se atingir uma finalidade, ou seja, por meio das observações e informações coletadas é feita a avaliação para que, de uma forma geral, se tenha conhecimento dos efeitos e impactos do projeto. (Grifos nossos).

Indo mais além, a avaliação para ser eficaz pressupõe uma forte interação também com a atividade de planejamento já que é nesta fase que ocorre a definição de indicadores e respectivos procedimentos de mensuração. Neste

ponto, a regulamentação contida no Decreto nº 29.917/2009 foi perfeita, por ter aglutinado nas USPs, com a coordenação da SEPLAG (CPLOG), as funções de formalização do PPA, LDO e LOA e consequente monitoramento e avaliação. Mas não é o que ocorre na prática.

De certo que a avaliação do PPA não é um processo novo. Antecede até mesmo o decreto que instituiu a Rede Estadual de Planejamento, em 2009. Ele se faz necessário desde a adoção da Gestão por Resultados pelo Estado do Ceará, em 2004, considerando que o monitoramento e avaliação sistemáticos é uma das 4 (quatro) dimensões, que constituem o referencial conceitual utilizado para a concepção e operacionalização do ciclo de gestão estratégica da ação governamental.

Mas as iniciativas quanto à avaliação de programas finalísticos constantes do PPA mostraram-se incipientes ao longo do tempo. Merece realce apenas 2 (duas) tentativas relacionadas. A primeira, em 2006, referente à realização do *Encontro de Avaliação de Resultados e Prioridades*, que contou com a participação de todas as setoriais, utilizando como referência o Painel de Controle dos Resultados de Governo, contendo os indicadores estratégicos para cada eixo do Plano de Governo. Destaque também, em 2009, para a elaboração de *relatórios de desempenho e de produto x resultado*, exigência da Operação SWaP II para institucionalização da GpR.

No entanto, não há normatização definida para a atividade, como ocorre com o monitoramento, como também não há definição de periodicidade.

O próprio SIMA - Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação, adotado pela SEPLAG para a gestão do PPA 2016-2019, ainda não contempla funcionalidade específica para a atividade.

Não se pode deixar de registrar o esforço dispendido pela CPLOC, por meio da CEMOP, na reestruturação do SIMA para ser usada como ferramenta de gerenciamento do PPA. A Gerência esteve reunida com os colaboradores da CEMOP responsáveis pelos avanços na fase do monitoramento, cujas alterações foram realizadas pelo Coordenadoria de TI da própria SEPLAG.

Imperioso destacar que o questionário aplicado às USP buscou analisar as atividades de avaliação exercidas pela área, muito embora tenha perquirido tão somente sobre a sua efetiva realização, sem maior aprofundamento.

O resultado encontra-se compilado abaixo.

Tabela 18 - Quesito de fechados – Itens 23 e 24

SOBRE O PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES DE AVALIAÇÃO	SIM	%	NÃO	%
23) A USP, de alguma forma, adota ou está planejando atividades/procedimentos (fluxos, rotinas, normatizações, ferramentas, etc) específicos para avaliação dos programas finalísticos de sua área de atuação em apoio à SEPLAG/IPECE? Se sim, quais são?	15	50	15	50
24) Houve por parte da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAG orientações acerca da avaliação parcial do PPA vigente que ocorrerá em 2018?	15	50	15	50

Fonte: Questionários aplicados aos membros das USPs

Observa-se que metade dos entrevistados admitiu que já adota ou ao menos está planejando algum procedimento para a atividade de avaliação. No entanto, no detalhamento das ações, que deveria ocorrer quando a resposta fosse positiva, é possível perceber que as iniciativas são esparsas, isoladas, sem uma padronização ou direcionamento por parte da coordenação pela SEPLAG. Percebe-se muito mais como um esforço particularizado de algumas setoriais.

Um representante de USP fez menção à reestruturação da área como forma de adequação ao novo modelo de GpR recentemente aprovado, denotando que em algumas setoriais está ocorrendo a disseminação do marco regulatório vigente.

Por sua vez, o Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Raimundo Avilton Meneses Júnior, quando entrevistado pela Gerência, confirmou que a avaliação do PPA nos moldes investigados é uma atribuição da SEPLAG, cabendo ao IPECE, por força do Decreto Estadual nº 32.216/2017, uma avaliação mais ampla sobre as políticas públicas.

Informou que está programado para 2018 a realização de uma primeira avaliação do desempenho do PPA 2016-2019 de uma forma geral, sem se ater ao detalhamento por programa, referente aos exercícios de 2016 e 2017. E nem poderia ser diferente.

Um dos grandes entraves à atividade de avaliação do PPA 2016-2019 diz respeito à ausência de indicadores para cada um dos programas finalísticos. Os indicadores que constam do referido plano são aqueles chamados de estratégico e que estão atrelados aos Resultados Estratégicos de cada um dos Eixos de

Governo. E mesmo assim, para estes não foram definidos os índices esperados, que é a quantificação dos resultados esperados em cada indicador, traduzindo, assim, o compromisso do governo em cada programa. Há apenas os valores de referência, que se trata da mensuração mais recente, que servirá de base para projeção ao longo do PPA, no caso 2014.

Os indicadores são os elementos capazes de medir o desempenho do programa no alcance dos objetivos propostos e não se confundem com metas físicas. Assim, devem ser coerentes com o objetivo do programa, sensíveis à contribuição de suas ações e apurável em tempo hábil.

Como os objetivos do programa se relacionam a uma situação problema, os indicadores devem refletir as alterações nesta situação inicial, ainda que as mudanças não possam ser imputadas exclusivamente à ação do programa. Os programas podem apresentar um ou mais indicadores, de forma que se consiga apurar, de maneira efetiva, o seu desempenho.

Para finalizar, diante da inexistência de regulamentação específica para formulação, monitoramento e avaliação do PPA, ou até mesmo a definição de procedimentos no âmbito do Governo Estadual, cita-se como referencial o Plano Plurianual 2016-2019 do Governo Federal.

A Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que instituiu o referido Plano, assim regulamenta a sua gestão:

CAPÍTULO IV DA GESTÃO DO PLANO

Art. 11. A gestão do PPA 2016-2019 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar o alcance dos Objetivos e das Metas, sobretudo para a garantia de acesso às políticas públicas pelos segmentos populacionais mais vulneráveis, e busca o aperfeiçoamento:

I - dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;

II - dos critérios de regionalização das políticas públicas;

III - dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do Plano; e

IV - dos instrumentos de cooperação federativa

Art. 12. A gestão do PPA 2016-2019 observará os princípios da publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do Plano.

§ 1º Caberá ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definir os prazos, as diretrizes e as orientações técnicas complementares para a gestão do PPA 2016-2019.

§ 2º O Poder Executivo manterá sistema informatizado de apoio à gestão do Plano, cujas informações deverão ser atualizadas com periodicidade definida nos termos do §1º.

§ 3º O Poder Executivo adotará, em conjunto com representantes da sociedade civil, mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de gestão do PPA 2016-2019.

Art. 13. O Poder Executivo:

I - publicará em portal eletrônico dados estruturados e informações sobre a implementação e o acompanhamento do PPA 2016-2019; e

II - encaminhará ao Congresso Nacional o Relatório Anual de Avaliação do Plano, que conterà:

a) análise do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e realizados;

b) análise da situação, por Programa, dos Indicadores, Objetivos e Metas, informando as medidas corretivas a serem adotadas quando houver indicativo de que metas estabelecidas não serão atingidas até o término do Plano; e

c) execução financeira das ações vinculadas aos objetivos dos Programas Temáticos. (Grifos nossos).

Como legislação complementar cita-se o Decreto nº 8.759/2016 e a Portaria nº 347/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Encontra-se disponibilizado no *síte* eletrônico do referido Ministério, acessível em http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/planoplurianual/relatorio_final.pdf/view, o Relatório de Avaliação do PPA Federal em vigor, referente ao exercício de 2016.

Concluindo, cabe à SEPLAG dar continuidade ao aperfeiçoamento do processo de avaliação do Plano Plurianual estadual, mediante aprimoramento do SIMA, no sentido de desenvolver a funcionalidade referente à atividade, melhorar a padronização, orientação adequada e racionalização de processos, visando a otimização dos fluxos e sua melhoria contínua, perpassando, como condição *sine qua non*, pela melhoria na elaboração do referido instrumento quanto à contemplar indicadores para os programas finalísticos, indispensável também à gestão por resultados.

3.3.4 O Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA

3.3.4.1 Observação direta das funcionalidades do sistema

Segundo a Portaria SEGECEX nº 19 do TCU, de 14 de junho de 2010, observação direta é um método de coleta de informação contextualizada sobre a forma de funcionamento do objeto auditado. É parte do trabalho de campo das auditorias observar o que está acontecendo. Nesses trabalhos a observação direta é aplicada na coleta de dados e pode ser utilizada em conjunto com outros

métodos como, por exemplo, entrevistas e questionários. Nas auditorias operacionais serve para gerar informação qualitativa sobre a forma de funcionamento do objeto auditado, sobretudo no que se refere a seus processos (ISSAI/3000, Apêndice 1, 2004).

As vantagens desse método podem ser assim resumidas:

- permite ao observador compreender o contexto no qual se desenvolvem as atividades;
- permite ao observador testemunhar os fatos, sem depender de informações de terceiros;
- permite que um observador treinado perceba aspectos que escapam aos participantes, rotineiramente envolvidos com a situação;
- pode captar aspectos de determinada situação sobre os quais os participantes não desejam falar numa entrevista, por ser um tema delicado ou embaraçoso;
- traz para a análise as percepções do próprio observador, que, ao serem confrontadas com as percepções dos entrevistados, fornecem uma visão mais completa do objeto estudado;
- permite que o observador forme impressões que extrapolem o que é possível registrar, mesmo nas mais detalhadas anotações de campo, e que podem auxiliar na compreensão do objeto de auditoria e suas interações.

Dessa forma, a partir da técnica de observação direta, passa-se a analisar as funcionalidades do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA, realizadas por meio do acesso a seus módulos no período de 12/12/2017 a 20/12/2017 e consultas a seus manuais.

É importante ressaltar, primeiramente, a disponibilização por parte da SEPLAG de usuário e senha para navegação no SIMA, favorecendo sobremaneira esse trabalho de auditoria.

O SIMA foi idealizado para realização do acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, por meio do registro das informações referentes ao desempenho de sua dimensão estratégica (evolução dos indicadores de eixo e tema) e de sua dimensão tática (acompanhamento dos produtos e monitoramento

dos programas e iniciativas), possibilitando, assim, uma visão geral acerca da execução e dos resultados do PPA.

Conforme documento intitulado “*Relatório de requisitos ao desenvolvimento de ferramentas de suporte à aplicação do Modelo de GPR e do Modelo de Incentivos*” A empresa MACROPLAN Prospectiva, Estratégica e Gestão S/S Ltda, responsável pela consultoria para Apoio ao Fortalecimento do Modelo de Gestão Pública para Resultados do Estado do Ceará, bem define as características necessárias dos Sistemas de TI para suporte ao processo de monitoramento e avaliação, veja-se, pois:

Sistemas de TI precisam, portanto, suportar o modelo de monitoramento estratégico e prover os níveis decisórios com informações relevantes, sintéticas e tempestivas nas dimensões supracitadas. Não se trata do acompanhamento tradicional da ação governamental, mas de antecipar e provocar as decisões que removam os obstáculos à execução, sejam de natureza técnica, financeira ou política. Isso significa identificar as melhores opções para superar os problemas antevistos, acionar as instancias de decisão mais elevadas com informações de qualidade, propositivas e, se possível, antecipatórias às dificuldades para resolve-las o mais prontamente possível.

Portanto, é crucial que os sistemas de informações dêem segurança quanto à qualidade da informação, funcionem como instrumentos de troca de informações e cooperação entre os gestores e permitam a produção de análises executivas e relatórios gerenciais para apoio à tomada de decisão.

Analisando a partir das versões dos manuais disponíveis é possível atestar a significativa evolução nas funcionalidades do SIMA desde o início de sua utilização em 2015, contudo, restam ainda etapas do processo a serem contempladas.

3.3.4.1.1 Aprimoramento do Módulo de Monitoramento

a) Registrar as evidências referentes às respostas aos 3 (três) quesitos observados quando dos monitoramentos trimestrais dos programas.

1) A execução das iniciativas está contribuindo para o alcance do objetivo do Programa? () Sim () Não

2) As realizações do período estão beneficiando o público-alvo do Programa? () Sim () Não

3) As realizações do período estão contribuindo para alcance dos Resultados Temáticos? () Sim () Não

Mesmo tendo um certo grau de subjetividade, é importante que as respostas aos quesitos retromencionados se baseiem em informações e dados que evidenciem essas realizações.

b) Detalhar os impactos referentes as principais dificuldades enfrentadas no período

Somente identificar as dificuldades enfrentadas no período analisado quando do monitoramento, sem contudo verificar os níveis do impacto de cada dificuldade no alcance dos objetivos, torna a análise dos desempenhos dos programas menos efetiva quanto a adoção de medidas para correção de rumos.

3.3.4.1.2 Sistematizar as Reuniões de Monitoramento

Conforme o Guia *Metodologia de Acompanhamento e Monitoramento do PPA*, caberia a SEPLAG, por meio da Célula de Monitoramento de Programas - CEMOP, a promoção de reuniões por eixo de governo para abordar os problemas e ameaças identificados no monitoramento dos programas. Essas reuniões, com periodicidades trimestrais e com a participação dos órgãos gestores de programa e executores das iniciativas relacionadas, gerariam relatórios e seriam sistematizadas no SIMA, contudo, segundo aferido quando da consulta aos menus do referido sistema, esta opção não está implementada.

3.3.4.1.3 Sistematizar a Matriz de Providências

A Matriz de Providências, documento oriundo das reuniões de monitoramento é responsável por registrar os problemas existentes e ameaças relatadas para, a partir de uma análise conjunta, definir as ações preventivas e corretivas mais adequadas para o tratamento de cada fragilidade apontada. A funcionalidade não está sistematizada no SIMA.

3.3.4.1.4 Implementar o Módulo de Avaliação

Não há informações referentes ao processo de avaliação, módulo ainda não contemplado pelo referido sistema, nem mesmo compôs o Guia *Metodologia*

de Acompanhamento e Monitoramento do PPA, evidenciando que os procedimentos relativos à atividade ainda não foram sequer definidos.

3.3.4.1.5 Implementação de consulta a log de dados referentes às inclusões e validações das análises dos monitoramentos

Em computação, log de dados é uma expressão utilizada para descrever o processo de registro de eventos relevantes de um sistema. Esse registro pode ser utilizado, dentre outros aspectos, para que se permita o acompanhamento das operações efetuadas pelos usuários no sistema.

No caso do SIMA, a implementação de consulta sistematizada aos registros referentes à inclusão das análises e respectivas validações de forma consolidada, detalhando os prazos e identificado os possíveis atrasos, possibilitaria o tratamento dos desvios e ameaças identificadas de forma mais tempestiva e eficaz.

3.3.4.2 Entrevista com os responsáveis na SEPLAG e no IPECE pela coordenação das áreas de monitoramento e avaliação.

A Gerência entrevistou o Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Raimundo Avilton Meneses Júnior, quanto aos aspectos relacionados ao SIMA. Ressalte-se ainda, que além da citada entrevista, foram apresentados aos membros da equipe de auditoria as telas e menus do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação em produção, evidenciando a sistemática de utilização com exemplos das atividades já realizadas.

As questões que guiaram a entrevista tiveram como objetivo coletar informações acerca das especificidades que envolvem o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação, sendo investigados os seguintes aspectos:

8. *Como foi realizada a concepção do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA?*
9. *Como pode ser avaliada a estrutura de Tecnologia da Informação (TI) da SEPLAG para aprimoramento e desenvolvimento de novas funcionalidades para o SIMA? Quais as principais dificuldades? (Péssima -1/ Ruim-2/ Regular-3/ Boa-4/ Ótima-5)*
10. *Além do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA, há outros instrumentos que permitem aferir o desempenho do PPA quanto à execução das metas físicas?*

() Sim () Não Se sim, quais são?

13. Quanto ao processo de monitoramento do PPA por meio do SIMA, a periodicidade estabelecida no modelo de GPR vigente (trimestral) é observada pelas USPs?

() Sim () Não

14. Existem procedimentos adotados pela Coordenadoria para verificar a confiabilidade dos dados inseridos no SIMA pelos órgãos gestores?

() Sim () Não Se sim, quais são estes?

15. Há prazo fixado para validação pela SEPLAG do monitoramento das iniciativas prioritárias e programas finalísticas realizado no SIMA pelos órgãos gestores?

() Sim () Não Se sim, qual é o prazo? Onde foi estabelecido?

O prazo está sendo observado?

Se não, a validação está sendo tempestiva?

Já foram encerradas as validações do 1º e 2º trimestres de 2017?

As respostas corroboraram com a observação direta das funcionalidades do SIMA realizada pela equipe de auditoria, ressaltando, contudo, os comentários complementares a questão 9, que mesmo apresentando uma boa avaliação, a existência de apenas 1(um) colaborador de Tecnologia da Informação - TI para suporte e desenvolvimento de novas funcionalidades para o SIMA denota fragilidade e grande vulnerabilidade para a continuidade e manutenção do referido sistema.

A outra resposta a ser analisada refere-se a questão 15, em que se tratou dos prazos fixados para validação pela SEPLAG do monitoramento das iniciativas prioritárias e programas finalísticos realizado no SIMA pelos órgãos gestores. Mesmo com resposta positiva, a não fixação do prazo em normativo, que informalmente é de 1 (uma) semana após o fechamento do sistema para as setoriais, bem como a não observação desses referidos prazos por partes de todas as USPs, impossibilita o tratamento, de forma tempestiva e eficaz, dos possíveis desvios e ameaças identificados. Consequência disso é que as validações dos monitoramentos estão sendo encerradas, em média, de 30 (trinta) a 45 (quarenta e cinco) dias após o fechamento dos trimestres.

Quanto à entrevista com o Diretor de Gestão Pública, Sr. Cláudio André, no tocante a participação do IPECE na concepção do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação, o referido gestor afirmou não ter havido participação do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará na

idealização e criação do SIMA. Esse fato, por si só, não evidencia qualquer tipo de não conformidade, todavia, a participação dos principais *Stakeholder* envolvidos nas atividades de monitoramento e avaliação quando de sua concepção traria um maior envolvimento desses atores quando de sua utilização.

3.3.4.3 Respostas aos questionários com os responsáveis pelas Unidades Setoriais de Planejamento (USPs)

A percepção dos responsáveis pelas Unidades Setoriais de Planejamento – USPs sobre o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA, suas funcionalidades e eficácia como ferramenta de gerenciamento está representada no quadro que se segue:

Tabela 19 - Quesito de fechados – Itens 15 a 22

SOBRE O SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO – SIMA	SIM	%	NÃO	%
15) A USP foi capacitada para utilizar o SIMA?	25	86,21	4	13,79
16) A USP utiliza o SIMA sistematicamente para o monitoramento das iniciativas prioritárias e dos programas finalísticos de sua área de atuação?	25	86,21	4	13,79
	Péssimo/Ruim	Regular	Bom	Excelente
17) Qual a sua avaliação acerca do SIMA como ferramenta de gerenciamento das iniciativas prioritárias e programas finalísticos vinculados à sua área de atuação?	0,00%	16,67%	63,33%	20,00%
	SIM	%	NÃO	%
18) As informações consignadas no Módulo de Acompanhamento das Iniciativas pelos executores permitem o registro consistente da execução físico-financeira de todas as iniciativas de forma a subsidiar as atividades de monitoramento pela USP?	26	86,67	4	13,33
19) As informações consignadas no Módulo de Acompanhamento das Iniciativas pelos executores permitem o registro tempestivo da execução físico-financeira de todas as iniciativas de forma a subsidiar as atividades de monitoramento pela USP?	20	68,97	9	31,03
20) As informações relacionadas ao registro quantitativo e qualitativo da execução física dos produtos, constantes do Módulo de Monitoramento das Iniciativas Prioritárias, são suficientes ao monitoramento dos programas finalísticos de sua área de atuação?	25	83,33	5	16,67
21) O monitoramento de apenas iniciativas consideradas prioritárias de alguma forma prejudica a análise do desempenho geral dos programas finalísticos, em especial quanto ao alcance dos seus objetivos, beneficiamento do público-alvo e contribuição para obtenção dos Resultados Temáticos?	9	30,00	21	70,00
22) A USP participou de reuniões trimestrais de monitoramento, promovidas pela SEPLAG com os órgãos executores e gestores de iniciativas, para definir ações preventivas e corretivas a partir das dificuldades identificadas no monitoramento dos programas, devidamente registradas na Matriz de Providências?	10	34,48	19	65,52

Fonte: Questionários aplicados aos membros das USPs

O quadro é autoexplicativo e a consolidação das respostas às questões por si só denotam a visão dos entrevistados, não se fazendo necessário maiores explicações.

De uma forma geral, a utilização do SIMA pelos componentes das USPs foi bem avaliada, considerando as respostas positivas na maioria dos quesitos ora apresentados. Destaca-se a avaliação contida na questão 17, onde 83,33% dos entrevistados consideraram como boa ou excelente a utilização do SIMA como ferramenta de gerenciamento das iniciativas prioritárias e programas finalísticos vinculados à sua área de atuação.

O único ponto a ser ressaltado diz respeito ao índice daqueles que afirmaram não ter participado de reuniões trimestrais de monitoramento, promovidas pela SEPLAG para definir ações preventivas e corretivas a partir de dificuldades identificadas no monitoramento. Nesse caso, a resposta negativa dada por 65,52% dos entrevistados à questão 22, denota que a mencionada Secretaria deve tomar providências para que o calendário de reuniões com órgãos executores e gestores de iniciativa seja efetivamente cumprido.

4. CONCLUSÃO

A ação de fiscalização em questão objetivou substancialmente examinar os arranjos institucionais estabelecidos pelo Poder Executivo Estadual para as atividades de monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 estabeleceu a necessidade de o Executivo submeter à aprovação do Legislativo um Plano Plurianual (PPA), abrangendo quatro anos e contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e para os programas de longa duração. Para tanto, encontra-se organizado em programas que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam as demandas da sociedade.

No exercício de sua missão constitucional cabe a este Tribunal realizar auditorias operacionais para avaliar os programas e as políticas públicas definidas pelo Governo estadual, consolidados no Plano Plurianual, que passa a ser a fonte original de todo e qualquer trabalho a ser realizado nesta seara.

O Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019, aprovado pela Lei nº 15.929/15, encontrando-se estruturado em Eixos Governamentais de Atuação Intersetorial, Temas Estratégicos e Programas e dentre as suas premissas (art. 2º) destaca-se a **Gestão Pública por Resultados**, que pressupõe uma ação governamental direcionada à avaliação do gasto público sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade.

O modelo de Gestão Pública por Resultados foi implantado no Ceará desde 2004, por meio do Decreto Estadual nº 27.524/2004, exigindo a adoção de algumas premissas básicas quanto às fases relacionadas às ações governamentais: 1) Planejamento, 2) Implementação; 3) Monitoramento e 4) Avaliação. É por meio das 02 (duas) últimas atividades que se torna possível a verificação da efetividade na execução de seus programas e a revisão dos objetivos e metas definidas no planejamento inicial que porventura se mostrem necessários.

As fases de monitoramento e avaliação, sob a ótica do controle, mostram-se mais desafiadoras e visam subsidiar o processo de tomada de decisão no contexto governamental e de fornecer ao dirigente, **a qualquer instante**, a exata

noção do desempenho de cada uma das ações e de todos os órgãos e entidades que tenham a seu cargo a gestão de recursos públicos.

O monitoramento pressupõe uma intervenção estatal concomitante à implementação dos programas, intrínseca ao controle interno de cada órgão/entidade, no sentido de permitir o redirecionamento e/ou definição de novas estratégias no curso da execução.

Quanto à avaliação, o modelo de gestão por resultados pressupõe a definição de ações, produtos e indicadores (fase do planejamento) que permitirão a mensuração posterior quanto ao atendimento do objetivo de determinada política pública e passa a ser **o foco primordial do controle exercido pelos tribunais de contas.**

No entanto, as fragilidades das ações governamentais estaduais em atender aos anseios da coletividade decorrem, em especial, das falhas cometidas nas fases do monitoramento e avaliação dos resultados dos programas constantes do PPA. Esta tem sido a conclusão reiteradamente ressaltada nos pareceres prévios elaborados pelo TCE/CE acerca das Contas Anuais do Governador, bem como das auditorias operacionais realizadas pelo TCE/CE desde 2008.

Coube, então, a esta Gerência avaliar a Rede Estadual de Planejamento, cuja coordenação estratégica encontra-se ao encargo da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, no âmbito da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão - CPLOG e da Célula de Monitoramento de Programas - CEMOP, e operacionalização às Unidades Setoriais de Planejamento – USPs, que integram as unidades administrativas estaduais responsáveis pela implementação de programas finalísticos, quanto ao nível de governança comprometido com as atividades de monitoramento e avaliação do PPA em vigor, de forma a propiciar a efetiva implementação dos programas finalísticos, a partir da seguinte questão:

O Governo estadual dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança no que tange às atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do Plano Plurianual 2016-2019?

O levantamento foi o instrumento de fiscalização utilizado na abordagem para avaliar se os arranjos institucionais, as ações previstas, as responsabilidades imputadas aos agentes, o comprometimento da equipe, as relações entre as

estruturas e setores envolvidos e o nível de acompanhamento, monitoramento e avaliação dão suporte para a implementação do Plano Plurianual 2016-2019.

Não se trata, pois, de apontar impropriedades ou irregularidades até porque o PPA encontra-se na metade do seu ciclo, mas contribuir com a adequação de rotinas planejadas, se for o caso, e para o êxito da atividade governamental. Muitas vezes as ações de controle apresentam-se extemporâneas na medida em que somente ocorrem quando da conclusão dos projetos governamentais, restando apenas apontar os problemas que impediram o alcance dos resultados esperados.

Portanto, os resultados, que são baseados em informações declaradas pelas unidades jurisdicionadas envolvidas, revelaram, quanto ao objetivo geral do presente trabalho, que o Poder Executivo estadual:

1) dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança para o PPA 2016-2019, no que diz respeito à atividade de monitoramento, embora ainda se façam necessárias algumas intervenções para o seu aprimoramento. Tal ilação baseia-se nas seguintes conclusões:

1.1) Ausência de Unidade Setorial de Planejamento na estrutura organizacional de 7 (sete) órgãos do Poder Executivo estadual, em descumprimento ao Decreto Estadual nº 29.917/2009, que instituiu a Rede Estadual de Planejamento. Tal deficiência revela distorções no nível de maturidade dos órgãos/entidades responsáveis pela implementação de programas prioritários, já que o alcance de resultados pressupõe um planejamento efetivo ainda que a área finalística seja bem estruturada;

1.2) Dimensionamento inadequado do quantitativo de colaboradores atrelados às Unidades Setoriais de Planejamento para fazer frente à demanda existente. Em virtude da heterogeneidade das entidades e órgãos da Administração Estadual, deverá ser considerada para a configuração de cada USP, critérios tais como o volume de recursos públicos administrados pela respectiva setorial; a quantidade e complexidade dos projetos conduzidos; o tipo e a complexidade dos serviços ofertados ao cidadão, dentre outros;

1.3) Não adequação da USP quando do início do PPA 2016-2109. A quantidade de iniciativas e programas a serem acompanhados, monitorados e avaliados deveria determinar o redesenho da área a cada ciclo, inclusive com a reestruturação das atividades;

1.4) Desconhecimento do novo marco regulatório da GpR/CE, Decreto Estadual nº 32.216/2017, cujas regras deverão ser aplicadas ao monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019, denotando falha da divulgação no âmbito do núcleo estratégico do Governo, que deveria ter sido estendido posteriormente para o núcleo operacional das Secretarias e vinculadas com atuação finalística;

1.5) Ausência de homogeneidade entre as USPs no que diz respeito atividades exercidas (acompanhamento, monitoramento, avaliação e planejamento), que necessariamente deveriam ser executadas indistintamente por cada uma, nos termos do Decreto Estadual nº 29.917/2009;

1.6) Insuficiência da estrutura quanto à coordenação do processo de monitoramento do PPA, especialmente no que diz respeito à função precípua desta atividade, qual seja, medir o desempenho e provocar as decisões necessárias para antecipação e solução de restrições à execução do referido Plano;

1.7) Significativo avanço no acompanhamento das metas físicas a partir de 2017 com o aperfeiçoamento do SIMA, ainda que precise evoluir a questão da verificação da proporcionalidade entre execução física e financeira. Outra necessidade diz respeito ao monitoramento de indicadores estratégicos no referido sistema;

1.8) Evolução quanto à transparência decorrente do monitoramento do PPA quando comparado aos PPAs anteriores considerando que há disponibilização no sítio eletrônico da SEPLAG, em Consulta Pública de Acompanhamento do PPA, algumas informações, ainda que parciais. Os relatórios ainda são sintéticos o que limita a qualidade dos dados referente ao alcance de resultados;

1.9) A tempestividade precisa ser aprimorada para surtir os efeitos desejados tendo em vista que os monitoramentos são trimestrais. Há consultas, por exemplo realizadas em dezembro/2017, em que as informações referem-se ao acumulado até junho/2017, quando já deveria englobar dados até setembro.

2) Não dispõe de estruturas e não adota boas práticas de governança para o PPA 2016-2019, no que diz respeito à atividade de avaliação, que carece da definição de fluxos, rotinas, normatizações e inserção no Sistema de Monitoramento e Avaliação – SIMA. Merece ressaltar:

2.1) Ausência de indicadores para cada um dos programas finalísticos. Os indicadores que constam do referido plano são aqueles chamados de estratégico e que estão atrelados aos Resultados Estratégicos de cada um dos Eixos de Governo. E mesmo assim, para estes não foram definidos os índices projetados, que é a quantificação dos resultados esperados em cada indicador, traduzindo, assim, o compromisso do governo em cada programa. Há apenas os valores de referência, que se trata da mensuração mais recente, no caso 2014, que servirá de base para projeção ao longo do PPA.

2.2) O Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA não contempla o módulo de avaliação, nem mesmo o Guia *Metodologia de Acompanhamento e Monitoramento do PPA*, evidenciando que os procedimentos relativos à atividade ainda não foram sequer definidos.

Finalizando, a percepção geral da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas é de que a Gestão por Resultados ainda carece de amadurecimento, fazendo-se necessário um esforço por parte do Governo, por meio da SEPLAG, na readequação da estrutura das Unidades Setoriais de Planejamento diante do Decreto nº 32.216/2017, que reformulou o modelo.

Para tanto, há que se intensificar o monitoramento e avaliação do Plano Plurianual vigente, mediante:

- Descentralização do processo decisório, visando maior autonomia das setoriais;
- Aprimoramento e padronização dos métodos, procedimentos e ferramentas de planejamento e gestão; e
- Implantação de um modelo efetivo de monitoramento e avaliação, interligados, visando subsidiar o processo decisório e conceber políticas públicas mais efetivas, eficientes, eficazes e com maior economicidade.

Neste sentido, o controle a ser promovido pelos Tribunais de Contas será de fundamental importância, assim como o controle social, que deverá ser fomentado no sentido de acompanhar o monitoramento e avaliação do PPA, motivo pelo qual se faz necessária a ampla divulgação do presente relatório.

Além disso, espera-se que a SEPLAG utilize o diagnóstico para o desenvolvimento de ações com vistas a melhorar a governança e a gestão de seu mais importante instrumento de planejamento.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando que a auditoria em tela foi realizada na modalidade de levantamento, uma vez que se destinou a revelar o panorama atual das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo poder executivo estadual, traçadas para o acompanhamento do PPA período 2016/2019;

Considerando, portanto, que não se trata, de verificar o nível de cumprimento das iniciativas e metas do PPA 2016-2019, mas sim verificar se o Governo estadual dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança no que tange às atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do Plano Plurianual 2016-2019;

Considerando que a presente ação de controle não tem por finalidade constatar impropriedades ou irregularidades, mas sim identificar fragilidades que poderão ser alvo de investigações futuras;

A Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, responsável pela auditoria em tela, submete os autos à consideração superior, sugerindo:

- 1) Que sejam enviadas cópias do presente diagnóstico à SEPLAG, baseado nas informações declaradas por aquela unidade jurisdicionada, como forma de subsidiar doravante suas ações, sem prejuízo de que seja assinado prazo aos Gestores Máximos dos aludidos órgãos, nos termos do art. 13 da Resolução Administrativa nº 10/2015, a fim de que os mesmos apresentem os seus comentários acerca deste relatório preliminar;
- 2) Que sejam considerados os resultados deste levantamento no planejamento de futuras ações de controle desta Gerência e da Secretaria de Controle Externo desta Corte.

Gerência de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza (CE), 22 de dezembro de 2017.

Giovanna Augusta Moura Adjafre
Técnico de Controle Externo

Francisco das Chagas Evangelista
Auxiliar de Controle Externo

Luiz Gonzaga Dias Neto
Analista de Controle Externo

Confere:

José Ricardo Moreira Dias
Gerente de Avaliação de Políticas
Públicas

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF; Senado Federal.

_____. **Emenda Constitucional nº 19** - Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 2.829**, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.

_____. Ministério do Orçamento e Gestão. **PORTARIA nº 42**, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional** - 3. ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/ Tribunal de Contas da União.** – Brasília : TCU, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de nível 3** foram elaboradas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* e traduzidas pelo Tribunal de Contas da União em, 2015.

_____. *Tribunal de Contas da União.* **PORTARIA-SEGECEX Nº 15**, de 9 de maio de 2011. Disciplina a realização de levantamentos e aprova, em caráter preliminar, o documento. Padrões de Levantamento.

CEARÁ. **Lei nº 13.423**, de 31 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004 - 2007.

_____. **Lei nº 13.875**, de 7 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão do poder executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 14.053**, de 7 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008 – 2011.

_____. **Lei nº 15.109**, de 7 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012 – 2015, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 15.929**, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016 – 2019.

_____. **Decreto nº 27.524**, de 10 de agosto de 2004. Institui e disciplina o Comitê de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal, o Grupo Técnico de Gestão por Resultados, o Grupo Técnico de Contas e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 29.917**, de 8 de outubro de 2009. Redefine o Sistema Estadual de Planejamento e Institui e Rede Estadual de Planejamento.

_____. **Decreto nº 30.457**, de 2 de março de 2011. Dispõe sobre o comitê por resultados e gestão fiscal, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 32.216**, de 8 de maio de 2017. Regulamenta o Modelo de Gestão para Resultados do Poder Executivo do Estado do Ceará, institui a gestão de projetos de investimento público do Governo do Estado do Ceará.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa nº 10/2015**. Dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa nº 02/2016**. Altera dispositivos da Resolução nº 3163/2007 e da Resolução Administrativa nº 06/2008, e dá outras providências.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública: Teoria e Prática. 11. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

MARTINS, Eliseu. Contabilidade de custos. 9. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

Apêndice I

ROTEIRO DE ENTREVISTA (Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão – Responsável pelo processo de monitoramento e avaliação do PPA)

LOCAL:	DATA:	INÍCIO:	TÉRMINO:
ENTREVISTADO / CARGO:			

1) Quais atividades relacionadas ao PPA 2016-2019, especialmente quanto ao monitoramento, encontram-se ao encargo da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão?

Verificar se as atividades de avaliação também são exercidas pela SEPLAG.

2) Como se encontra estruturada a Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAG quanto às atividades de **monitoramento** do PPA?

3) A estrutura é suficiente para a coordenação do processo de monitoramento do PPA, especialmente quanto à medir o desempenho e provocar as decisões necessárias para antecipação e solução de restrições à execução do referido plano?

() Sim () Não

Se **não**, o que poderia ser melhorado?

4) Quantos colaboradores, por célula, estão diretamente envolvidos com as atividades de monitoramento do PPA?

5) O quantitativo de colaboradores, por célula, é suficiente?

() Sim () Não

Se **não**, qual o quantitativo ideal por célula?

6) Houve alguma **adequação** na estrutura organizacional da Coordenadoria ou no quantitativo de colaboradores, relacionada à atividade de monitoramento, quando da implementação do PPA 2016-2019?

() Sim () Não

Se **sim**, qual foi?

7) Os arranjos institucionais estabelecidos pela SEPLAG para o monitoramento (fluxos, rotinas, normatizações, ferramentas, etc) contribuem para o alcance dos objetivos pactuados no PPA?.

() Sim () Não

Se **sim**, de que forma?

8) Como foi realizada a concepção do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA?

9) Como pode ser avaliada a estrutura de Tecnologia da Informação (TI) da SEPLAG para aprimoramento e desenvolvimento de novas funcionalidades para o SIMA? Quais as principais dificuldades? (Péssima -1/ Ruim-2/ Regular-3/ Boa-4/ Ótima-5)

10) Além do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA, há outros instrumentos que permitem aferir o desempenho do PPA quanto à execução das metas físicas?

() Sim () Não

Se **sim**, quais são?

11) Os instrumentos existentes são suficientes para aferir o desempenho do PPA quanto à execução das metas físicas?

() Sim () Não

Se **não**, que melhorias poderiam ser incorporadas aos instrumentos já existentes ou que novas ferramentas poderiam ser utilizadas?

12) As Unidades Setoriais de Planejamento (USP) de cada órgão gestor estão estruturadas para exercerem o monitoramento das iniciativas prioritárias e programas finalísticos de suas respectivas áreas de atuação? Há como estabelecer um quantitativo mínimo de colaboradores por iniciativa/programa?

() Sim () Não

13) Quanto ao processo de monitoramento do PPA por meio do SIMA, a periodicidade estabelecida no modelo de GPR vigente (trimestral) é observada pelas USPs?

() Sim () Não

14) Existem procedimentos adotados pela Coordenadoria para verificar a confiabilidade dos dados inseridos no SIMA pelos órgãos gestores?

() Sim () Não

Se sim, quais são estes?

15) Há prazo fixado para validação pela SEPLAG do monitoramento das iniciativas prioritárias e programas finalísticas realizado no SIMA pelos órgãos gestores?

() Sim () Não
Se **sim**, qual é o prazo?

Onde foi estabelecido?

O prazo está sendo observado?

Se **não**, a validação está sendo tempestiva? Já foram encerradas as validações do 1º e 2º trimestres de 2017?

16) Quando da validação pela SEPLAG, é verificada se há proporcionalidade entre a execução física e financeira das metas estabelecidas para as iniciativas prioritárias e programas finalísticos?

() Sim () Não

17) Além do monitoramento das iniciativas prioritárias e programas finalísticos no SIMA, a SEPLAG realiza o monitoramento dos indicadores de resultados e indicadores estratégicos quanto ao alcance dos objetivos estabelecidos no PPA para cada Tema Estratégico e Eixo de Governo?

() Sim () Não

Se **sim**, como se processa este monitoramento?

18) A Coordenadoria realiza reuniões trimestrais de monitoramento com os órgãos executores de iniciativas e gestores de programas, por Eixo de Governo, para definir ações preventivas e corretivas a partir das dificuldades identificadas no monitoramento dos programas, com o devido registro na Matriz de Providências?

() Sim () Não

19) Os resultados decorrentes dos monitoramentos promoveram as intervenções necessárias ao atingimento dos resultados esperados?

() Sim () Não

20) De uma maneira geral, como é avaliado o nível de interação, em cada unidade administrativa, entre as instâncias responsáveis pela implementação das políticas públicas (execução) e pelo monitoramento e avaliação realizado pela respectiva USP? (Péssimo -1/ Ruim-2/ Regular-3/ Bom-4/ Ótimo-5)

21) Diante da resposta anterior, quais são as principais dificuldades identificadas pela Coordenadoria para a articulação entre as unidades executoras e as USPs em cada setorial?

22) Sob a ótica da aferição dos resultados alcançados, não há um prejuízo com o desmembramento das atividades de monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019 entre a SEPLAG e o IPECE, respectivamente?

Sim Não

23) Qual o nível de interação entre a SEPLAG e o IPECE no que diz respeito à gestão do PPA vigente? (Péssimo -1/ Ruim-2/ Regular-3/ Bom-4/ Ótimo-5)

24) Os instrumentos de gestão do PPA permitem a disponibilização dos resultados de forma ampla e tempestiva aos órgãos de controle e à sociedade?

Sim Não

25) Quais as principais dificuldades que afetam as atividades de monitoramento do PPA 2016-2019?

26) Diante da resposta anterior, quais ações poderiam ser adotadas para melhorar as atividades de monitoramento do PPA 2016-2019?

27) Na sua opinião, quais aspectos relevantes ainda não são contemplados no atual sistema de monitoramento do PPA 2016-2019?

28) Qual tem sido a atuação do Estado quanto ao **aprimoramento** dos mecanismos de monitoramento do PPA?

Apêndice II

ROTEIRO DE ENTREVISTA

(Coordenador do IPECE – Responsável pelo processo de avaliação do PPA)

LOCAL:	DATA:	INÍCIO:	TÉRMINO:
ENTREVISTADO / CARGO:			

1) Quais atividades relacionadas ao PPA 2016-2019, especialmente quanto a avaliação, encontram-se ao encargo do IPECE?

2) Como se encontra estruturado o IPECE para as atividades de **avaliação** do PPA?

3) De que forma os arranjos institucionais estão sendo planejados pelo IPECE para o processo de avaliação do PPA? (fluxos, rotinas, normatizações, ferramentas, etc)

4) Como foi a participação do IPECE na concepção do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA?

5) Sob a ótica da aferição dos resultados alcançados, não há um prejuízo com o desmembramento das atividades de monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019 entre a SEPLAG e o IPECE, respectivamente?

() Sim () Não

6) Qual o nível de interação entre a SEPLAG e o IPECE no que diz respeito à gestão do PPA vigente? (Péssimo -1/ Ruim-2/ Regular-3/ Bom-4/ Ótimo-5)

7) Quais as principais dificuldades que poderão afetar as atividades de avaliação do PPA 2016-2019?

8) Diante da resposta anterior, quais ações poderiam ser adotadas para tornar eficiente as atividades de avaliação do PPA 2016-2019?

Apêndice III

Questionário – Membros das Unidades Setoriais de Planejamento – USP do Poder Executivo Estadual

Prezado(a) Colaborador(a):

Este questionário foi elaborado pela Gerência de Avaliação de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e se destina a coletar informações para subsidiar a Auditoria Operacional objetivando revelar o panorama atual das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo Poder Executivo estadual, traçadas para o acompanhamento do PPA 2016/2019.

Para uma melhor compreensão, as respostas deverão considerar os seguintes conceitos, estabelecidos no Decreto Estadual nº 32.216/2017, que regulamenta o modelo de **Gestão para Resultados – GpR-CE**:

- **Unidade Setorial de Planejamento - USP:** unidade administrativa existente em cada instituição da Administração Pública estadual responsável pela coordenação das funções de planejamento, orçamento e monitoramento na sua área de atuação.
- **Monitoramento:** processo que tem o objetivo de medir o desempenho e provocar as decisões necessárias para antecipação e solução de restrições à execução do PPA. Periodicidade trimestral.
- **Avaliação:** processo que tem o objetivo de medir o desempenho, promover o aprendizado e indicar aos decisores se o que foi planejado no PPA foi alcançado.

ÓRGÃO	SETOR
CARGO	DATA:
1) A Unidade Setorial de Planejamento – USP de seu órgão está formalmente constituída? () Sim () Não 1.1 Se não, qual é o setor responsável pelas atividades de planejamento? _____	
2) Quais atividades a Unidade Setorial de Planejamento -USP realiza em relação ao PPA 2016-2019? (Possibilidade de marcar mais de uma opção) Acompanhamento () Monitoramento () Avaliação () Outras () _____	
3) Desde quando você exerce essas atividades? (Informar o ano) _____	
4) Quantos colaboradores estão diretamente envolvidos com as atividades da sua USP? _____	
5) A quantidade de colaboradores diretamente envolvidos com as atividades da sua USP é suficiente? () Sim () Não 5.1 Se não , qual seria a quantidade suficiente? _____	
6) Houve alguma adequação na estrutura organizacional da USP ou no quantitativo de colaboradores, relacionada à atividade de monitoramento, quando da implementação do PPA 2016-2019?	
7) A USP conhece o Decreto Estadual nº 32.216/2017, que regulamenta o novo modelo de Gestão para Resultados – GpR-CE, cujas regras deverão ser aplicados ao monitoramento do PPA? () Sim () Não	

Campo para comentários, se for o caso

SOBRE AS ATIVIDADES DE MONITORAMENTO DO PPA 2016-2019	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
8) Há instrumentos que permitam aferir o desempenho das iniciativas e programas finalísticos contemplados no Plano Plurianual – PPA? 8.1) Se Sim , quais instrumentos? _____			
9) O processo de monitoramento das iniciativas prioritárias e programas finalísticos pela USP obedece a periodicidade trimestral, conforme estabelecido no regulamento do modelo de GPR vigente?			
10) Os resultados decorrentes dos monitoramentos promovem as intervenções necessárias ao atingimento dos resultados esperados para os programas finalísticos de sua área de atuação?			
11) Há proporcionalidade entre a execução física e financeira das metas estabelecidas para os programas finalísticos no PPA?			
12) Os resultados do monitoramento da USP contribuem para a consolidação e disponibilização dos resultados do PPA, pela SEPLAG, de forma ampla?			
13) Os resultados do monitoramento da USP contribuem para a disponibilização dos resultados do PPA de forma tempestiva?			

Campo para comentários, se for o caso

14) Como você avalia as atividades de monitoramento quanto:

a) à estrutura física existente.
 Péssimo Ruim Regular Bom Excelente

b) aos equipamentos de apoio (computadores, impressoras, notebooks etc)
 Péssimo Ruim Regular Bom Excelente

c) aos instrumentos de acompanhamento (sistemas, planilhas, relatórios etc)
 Péssimo Ruim Regular Bom Excelente

d) à quantidade de pessoal envolvido na atividade.
 Péssimo Ruim Regular Bom Excelente

e) às capacitações ministradas aos colaboradores envolvidos na atividade.
 Péssimo Ruim Regular Bom Excelente

f) à forma de comunicação com a coordenação (SEPLAG) (informações, explicações e/ou reclamações).
 Péssimo Ruim Regular Bom Excelente

g) à coordenação exercida pela SEPLAG.
 Péssimo Ruim Regular Bom Excelente

h) à tempestividade da análise das informações pela coordenação (SEPLAG).
 Péssimo Ruim Regular Bom Excelente

i) ao nível de interação entre a USP, responsável pelo monitoramento, e as instâncias responsáveis pela implementação das iniciativas/programas previstos no PPA.
 Péssimo Ruim Regular Bom Excelente

Campo para comentários, se for o caso

--

**SOBRE O SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO – SIMA**

	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
a. A USP foi capacitada para utilizar o SIMA?			
b. A USP utiliza o SIMA sistematicamente para o monitoramento das iniciativas prioritárias e dos programas finalísticos de sua área de atuação?			
c. Qual a sua avaliação acerca do SIMA como ferramenta de gerenciamento das iniciativas prioritárias e programas finalísticos vinculados à sua área de atuação? () Péssimo () Ruim () Regular () Bom () Excelente			
d. As informações consignadas no Módulo de Acompanhamento das Iniciativas pelos executores permitem o registro consistente da execução físico-financeira de todas as iniciativas de forma a subsidiar as atividades de monitoramento pela USP?			
e. As informações consignadas no Módulo de Acompanhamento das Iniciativas pelos executores permitem o registro tempestivo da execução físico-financeira de todas as iniciativas de forma a subsidiar as atividades de monitoramento pela USP?			
f. As informações relacionadas ao registro quantitativo e qualitativo da execução física dos produtos, constantes do Módulo de Monitoramento das Iniciativas Prioritárias, são suficientes ao monitoramento dos programas finalísticos de sua área de atuação? Se não , quais informações deveriam ser acrescentadas? _____ _____			
g. O monitoramento de apenas iniciativas consideradas prioritárias de alguma forma prejudica a análise do desempenho geral dos programas finalísticos, em especial quanto ao alcance dos seus objetivos, beneficiamento do público-alvo e contribuição para obtenção dos Resultados Temáticos?			
h. A USP participou de reuniões trimestrais de monitoramento, promovidas pela SEPLAG com os órgãos executores e gestores de iniciativas, para definir ações preventivas e corretivas a partir das dificuldades identificadas no monitoramento dos programas, devidamente registradas na Matriz de Providências?			

Campo para comentários, se for o caso

--

SOBRE AS ATIVIDADES DE AVALIAÇÃO

Nos termos do Decreto Estadual nº 32.216/2017, o processo de avaliação do PPA 2016-2019, quanto ao desempenho de indicadores e metas de resultados de programas selecionados do PPA e de políticas públicas, terá periodicidade **plurianual** e a sua **coordenação** ficará a cargo do **IPECE**.

A **SEPLAG** e as **Unidades Setoriais de Monitoramento – USP** participarão do processo.

O Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação - SIMA ainda não contempla Módulo de Avaliação. No entanto, há previsão de uma primeira avaliação em 2018 para o primeiro ciclo do PPA, 2016-2017, a ser realizada pela SEPLAG.

A par destas considerações, faz-se necessário averiguar se há arranjos institucionais (definições, estruturação organizacional, fluxos, normatizações, rotinas, etc) sendo planejados para tal atividade no âmbito da Administração Pública estadual, haja vista a adoção do modelo de Gestão por Resultados pelo Estado do Ceará.

SOBRE O PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES DE AVALIAÇÃO	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
21) A USP, de alguma forma, adota ou está planejando atividades/procedimentos (fluxos, rotinas, normatizações, ferramentas, etc) específicos para avaliação dos programas finalísticos de sua área de atuação em apoio à SEPLAG/IPECE? Se sim, quais são? _____			
22) Houve por parte da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAG orientações acerca da avaliação parcial do PPA vigente que ocorrerá em 2018?			

Campo para comentários, se for o caso