

## **Panorama das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo estado do Ceará**

Overview of Ceará state public policy monitoring and evaluation activities

**Giovanna Augusta Moura Adjafre<sup>1</sup>**

**José Ricardo Moreira Dias<sup>2</sup>**

**Priscila Lima de Castro<sup>3</sup>**

**Luiz Gonzaga Dias Neto<sup>4</sup>**

**Francisco das Chagas Evangelista<sup>5</sup>**

### **RESUMO**

A pesquisa verifica os arranjos institucionais estabelecidos pelo Poder Executivo do Estado do Ceará quanto às estruturas e ao nível de governança envolvidos para o monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA), que fazem parte do ciclo da Gestão Pública por resultados. Para o alcance do objetivo proposto, utilizou-se a pesquisa documental, entrevistas e questionários junto ao corpo técnico da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará e observação direta ao Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima). Os resultados revelaram que o Poder

---

1 Especialista em Controle Externo pela Universidade Federal do Ceará. Graduada em Economia pela Universidade de Fortaleza. Técnica de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: giovanna@tce.ce.gov.br

2 Mestre em Economia do setor público pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Controle Externo pela Universidade Federal do Ceará. Graduado em Contabilidade. Técnico de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: ricardo@tce.ce.gov.br

3 Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal pela Universidade Cândido Mendes. Especialista em Marketing pela Universidade Federal do Ceará. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: priscila.castro@tce.ce.gov.br

4 Especialista em Auditoria e em Controle Externo pela Universidade Federal do Ceará. Graduado em Engenharia Civil e em Administração pela Universidade Federal do Ceará. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: luiz@tce.ce.gov.br

5 Especialista em Direito Previdenciário pela Universidade Vale do Acaraú. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza. Auxiliar de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: evangelista@tce.ce.gov.br

Executivo estadual, quanto ao acompanhamento do PPA: 1) dispõe de estruturas e adota práticas de governança no que diz respeito à atividade de monitoramento, em virtude do aperfeiçoamento do Sima; e 2) não dispõe de estruturas e não adota boas práticas de governança, no que diz respeito à atividade de avaliação, que carece da definição de fluxos, rotinas, normatizações e inserção no Sima.

**Palavras-Chave:** Monitoramento. Avaliação. Políticas Públicas. Gestão por Resultados. Governança.

## ABSTRACT

The research verifies the institutional arrangements established by the Ceará State Government regarding the structures and governance level involved in the monitoring and evaluation of the Pluriannual Plan (PPA), which are part of the Public Management by Results cycle. To reach the proposed objective, documentary research, interviews and questionnaires were used with the technical staff of the Ceará Planning and Management and direct observation of the Integrated Monitoring and Evaluation System (Sima). The results revealed that the Ceará Government, regarding the PPA: 1) has structures and adopts governance practices regarding the monitoring activity, due to the improvement of the Integrated Monitoring and Evaluation System (Sima); and 2) does not have structures and does not adopt good governance practices regarding the evaluation activity, which lacks the definition of flows, routines and standards, as well as insertion in the Integrated Monitoring and Evaluation System.

**Keywords:** Monitoring. Evaluation. Public Policy. Management by Results. Governance.

Recebido: 14-03-2019  
Aprovado: 08-04-2019

## 1 INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) do estado do Ceará para o quadriênio 2016-2019, aprovado pela Lei Estadual nº 15.929/2015 (CEARÁ, 2015), encontra-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 estatal direcionada à avaliação do gasto público sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade.

Adotado pela administração pública estadual desde 2004, e recentemente reformulado por força do Decreto Estadual nº 32.216/2017 (CEARÁ, 2017), a Gestão Pública por Resultados (GpR) exige a observância de quatro fases distintas e que compõem o ciclo das ações governamentais: 1) planejamento; 2) implementação; 3) monitoramento; e 4) avaliação, sendo que as duas últimas tornam possível a verificação da efetividade na execução de programas e a revisão dos objetivos e metas definidas no planejamento inicial que, porventura, se mostrem necessários e, por esse motivo, viram alvo do controle exercido pelos tribunais de contas.

As fragilidades das ações governamentais estaduais em atender aos anseios da coletividade poderiam ser sensivelmente minimizadas se houvesse o aprimoramento das fases de monitoramento e avaliação dos resultados dos programas governamentais constantes do PPA. Essa tem sido a conclusão reiteradamente ressaltada nos pareceres prévios elaborados pelo Tribunal de Contas do estado do Ceará (TCE-CE) acerca das contas anuais do governador, bem como das auditorias operacionais realizadas pelo citado Tribunal desde 2008.

Nesse sentido, este trabalho, realizado no ano de 2017 pela Gerência de Avaliação de Políticas Públicas do TCE-CE, buscou avaliar a competência do governo estadual em gerir adequadamente a agenda de

metas atreladas às iniciativas estatais, de forma a propiciar uma apreciação inicial quanto à capacidade de os entes estaduais implementarem os resultados estabelecidos no planejamento governamental para o período 2016-2019.

Para tanto, avaliou-se a Rede Estadual de Planejamento quanto ao nível de governança comprometido com as atividades de monitoramento e avaliação do PPA em vigor, de forma a propiciar o efetivo desenvolvimento dos programas governamentais, a partir da seguinte questão de pesquisa: 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?

Assim, o objetivo geral da pesquisa foi 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 PPA 2016-2019.

Para a consecução de objetivo proposto, realizou-se uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa, utilizando-se dados primários e secundários para a análise de conteúdo. A coleta de dados primários foi realizada por meio de entrevistas e aplicação de questionários ao corpo técnico da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, bem como os dados obtidos por meio da observação direta ao Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação. Os dados secundários foram obtidos por meio de pesquisa documental.

Ao realizar um diagnóstico 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, o TCE-CE contribui para a mitigação dos riscos de não atingimento das metas e resultados planejados e o aprimoramento da gestão por resultados.

Ademais, justifica-se a relevância do trabalho pela materialidade envolvida, já que impacta diretamente no gerenciamento dos recursos pú-

blicos referentes a quatro exercícios, como também pelos riscos inerentes ao não alcance das metas fixadas no PPA e a não melhoria dos indicadores socioeconômicos, na medida em que se busca no TCE-CE uma atuação além dos aspectos contábeis, orçamentários e financeiros.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Todas as instâncias de governo devem estar comprometidas com o processo de monitoramento do PPA, 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 PPA, 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.

A avaliação de resultados no Brasil teve seus primórdios com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que já estabelecia a necessidade de o executivo submeter à aprovação do legislativo um plano plurianual, 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.

Portanto, o PPA é um instrumento destinado a organizar e viabilizar a ação pública, mediante o qual se define o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos, os caminhos trilhados para viabilizar as metas e diretrizes previstas, bem como os resultados esperados. Referido instrumento encontra-se organizado em programas que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam às demandas da sociedade.

Além do PPA, foi instituída a Lei 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.

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) da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, fundamental para nortear toda a reforma do aparelhamento do Estado e indispensável à implantação da Administração Gerencial no Brasil em substituição à Administração Burocrática, muito embora tal princípio já existisse na legislação infraconstitucional, a exemplo do Decreto-lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967).

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 burocrático de administração.

Os primórdios da GpR no país ocorreram em 1996, quando o governo federal 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 isso, o Decreto nº 2.829/1998 (BRASIL, 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 ob-

jetivo de: 1) assegurar 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.

Portanto, a reestruturação do planejamento governamental com foco em resultados busca necessariamente aferir a eficiência das ações estatais. Os planos anuais estabelecem níveis de desempenho projetados através de indicadores, que devem ser quantificáveis e mensuráveis. As medidas devem ser orientadas para resultados e realização dos objetivos dos programas, e não para atividades. Os relatórios anuais avaliam o atingimento dos níveis de desempenho projetados e dos objetivos programáticos.

Nesse contexto, a eficiência é relacionada ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo-benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados e encontra-se intrinsecamente atrelada aos conceitos de eficácia e efetividade.

Alinhado a isso, foi incumbido 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 Constituição Federal (BRASIL, 1988).

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 exercido pelos tribunais de contas, e que pressupõe um ininterrupto, permanente e consistente processo de monitoramento e avaliação.

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.

De acordo com Ala-Harja e Helgason (2000), programa é um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis.

Para Bucci (2006), 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.

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), de acordo com Martins (2003).

Diante disso, surge ainda o conceito de governança, que 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 (BRASIL, 2014). Governança e gestão são funções complementares. Enquanto a primeira faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, a segunda provê direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas (BRASIL, 2014).

A discussão acadêmica acerca das atividades de monitoramento e avaliação no contexto da administração pública perpassa abordagens cujos objetivos vão desde o fortalecimento da cultura da avaliação até o



relato de experiências em entes federativos. Não obstante, observa-se uma grande massa de produção de resultados de avaliações, o que não é o foco deste trabalho.

Quadro 1: Estudos nacionais sobre monitoramento e avaliação

<b>Autoria</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Principais resultados</b>
Bonifácio, Silva e Rezende (2018)	Contribuir para o enriquecimento das produções sobre avaliação de políticas públicas ao discutir o desenvolvimento desse campo no Brasil.	Constatou-se que é necessário haver uma estrutura institucional para a realização de atividades de monitoramento e avaliação e que no Brasil os avanços são tímidos.
Cunha (2018)	Discutir se as avaliações praticadas no âmbito dos Planos Plurianuais do Brasil e do Rio Grande do Sul podem auxiliar no processo de tomada de decisões.	Foi possível identificar a necessidade de uma maior integração entre os processos de monitoramento e de avaliação e os outros estágios do ciclo de gerenciamento, especialmente no que está relacionado à alocação de recursos orçamentários e a tomada de decisão dos gerentes. Ademais, as avaliações estão focalizadas nos resultados do programa, com interesse em melhorar os mecanismos de entrega dos produtos e não numa análise sistemática de seu impacto.
Cargnin, Torres, Carvalho e Oliveira (2011)	Apresentar experiências de avaliações de impacto realizadas por três órgãos estaduais.	Constatou-se que o fator determinante para a credibilidade é o rigor metodológico utilizado no processo de avaliação. O menos importante nesse momento é quem está fazendo avaliação. O importante é fazer a avaliação.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

No âmbito internacional, observa-se a produção, em sua grande maioria, do monitoramento e avaliação em programas específicos, mas também se destacam os estudos de metodologias inovadoras no âmbito das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas. No trabalho de Gilbert et al. (2018), é sugerida a utilização de um modelo computacional para auxiliar no desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas, notadamente pela compreensão do domínio da política, em vez de apenas os números que ele gera.

### 3 METODOLOGIA

O estudo buscou avaliar as estruturas e boas práticas de governança adotadas pelos entes governamentais diretamente relacionados às ativida-

des de monitoramento e avaliação, especialmente quanto à implementação do PPA 2016-2019 do estado do Ceará.

Tendo em vista que o PPA em análise tem a vigência de 2016 a 2019, a avaliação não se restringiu ao atingimento das metas estabelecidas para cada um dos programas finalísticos, muito menos ao desempenho individualizado de uma determinada setorial, mas, sim, à capacidade institucional da rede estadual de planejamento, coordenada pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), especificamente para realizar as ações de monitoramento e avaliação do referido plano, condizentes com o modelo de GpR reformulado em 2017, incluindo o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima).

A etapa do planejamento dos trabalhos 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 com 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 (Operações 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.

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, 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 colabora-

ção no fornecimento de informações necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos.

Utilizou-se, ainda, do instrumento de diagnóstico conhecido como visita exploratória, ocorrida em 22 de junho de 2017, aplicada junto à referida CPLOG para avaliar as funcionalidades do Sima, identificado como a principal ferramenta 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 de junho de 2017.

Tais procedimentos foram fundamentais à internalização dos conceitos, em especial quanto às estratégias adotadas pelo estado do Ceará para o alcance dos resultados estabelecidos no PPA à luz do novo modelo de GpR, delineado a partir de 2017.

No que diz respeito à coleta de dados, esta foi realizada procedendo-se à:

1. Pesquisa 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 aplicadas junto ao Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão da Seplag e ao Diretor de Estudos de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), responsáveis pela coordenação das atividades de monitoramento e avaliação dos programas constantes no PPA, em conformidade com o Decreto Estadual nº 32.216/2017 (CEARÁ, 2017);

3. Questionários aplicados aos colaboradores das Unidades Setoriais de Planejamento (USP) de 28 setoriais do Poder Executivo estadual que concentram a execução e o monitoramento dos 84 programas finalísticos constantes do PPA 2016-2019 e que utilizam o 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 Sima mediante a obtenção de senha do referido sistema, com perfil de consulta.

Destaca-se que a aplicação do questionário, além de abranger o universo das 28 USPs, foi presencial – dia 27 de setembro de 2017.

Dessa forma, obtiveram-se respostas que retrataram as dificuldades vivenciadas pois, apesar das questões serem objetivas, foi permitida a apresentação de comentários adicionais aos quesitos, mantendo-se o anonimato dos representantes. Se, por um lado, tal prática poderia dificultar a tabulação, por outro, permitiu uma melhor percepção dos fatos pela equipe.

## 4 RESULTADOS

Fundamentada na questão primordial de examinar os arranjos institucionais estabelecidos pelo Poder Executivo estadual, para as atividades de monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019, esta pesquisa chegou aos resultados detalhados nas próximas subseções.

### 4.1 Boas práticas de governança na atividade de monitoramento

De acordo com os resultados, observou-se que o Poder Executivo estadual dispõe de estrutura e adota boas práticas de governança no que diz respeito à atividade de monitoramento do PPA 2016-2019, embora ainda se façam necessárias algumas intervenções para o seu aprimoramento.

Dentre outros aspectos, apontam-se como fragilidade a ausência de USP na estrutura organizacional de 7 órgãos do Poder Executivo estadual, em descumprimento ao Decreto Estadual nº 29.917/2009 (CEARÁ, 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.

Ademais, ficou evidente o dimensionamento inadequado do quantitativo de colaboradores atrelados às USPs para fazer frente à demanda existente. Em virtude da heterogeneidade das entidades e órgãos da Administração Estadual, deverão ser considerados 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.

Outra questão identificada foi a não adequação da USP quando do

início do PPA 2016-2019. 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.

Os resultados também apontaram desconhecimento do novo marco regulatório da GpR-CE, Decreto Estadual nº 32.216/2017 (CEARÁ, 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.

Também ficou demonstrada a ausência de homogeneidade entre as USPs no que diz respeito a 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 (CEARÁ, 2009).

Foi verificada insuficiência da estrutura quanto à coordenação do processo de monitoramento do PPA, especialmente no que diz respeito à função precípua dessa atividade, qual seja, medir o desempenho e provocar as decisões necessárias para antecipação e solução de restrições à execução do referido Plano.

Outra necessidade observada refere-se ao monitoramento de indicadores estratégicos no Sima, apesar do significativo avanço no acompanhamento das metas físicas a partir de 2017, ainda precisando evoluir a questão da verificação da proporcionalidade entre execução física e financeira.

Houve evolução quanto à transparência decorrente do monitoramento do PPA quando comparado aos PPAs anteriores, considerando que há a disponibilização, no site da Seplag, em Consulta Pública de Acompanhamento do PPA, de algumas informações, ainda que parciais. Os relatórios são ainda sintéticos, o que limita a qualidade dos dados referente ao alcance de resultados.

Por fim, quanto às boas práticas na atividade de monitoramento,

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 remetem ao acumulado até junho/2017, quando já deveria englobar dados até setembro.

#### 4.2 Boas práticas de governança na atividade de avaliação

Quanto a essa questão, não se observaram estruturas, tampouco a adoção de boas práticas de governança para o PPA 2016-2019 no que tange a atividade de avaliação, que carece da definição de fluxos, rotinas, normatizações e inserção no Sima.

Os resultados foram embasados em virtude da identificação de 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.

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, de 2014, que servirá de base para projeção ao longo do PPA.

O Sima não contempla o módulo de avaliação, nem mesmo o guia Metodologia de Acompanhamento e Monitoramento do PPA (CEARÁ, 2016), evidenciando que os procedimentos relativos à atividade ainda não foram sequer definidos.

Com base nos resultados apresentados nas subseções, observa-se que a Seplag, na qualidade de coordenadora do Sistema Estadual de Planejamento, no âmbito de sua esfera de competências outorgada pelo Decreto Estadual nº 29.917/2009 (CEARÁ, 2009), e em conjunto com as de-

mais instituições integrantes da Rede Estadual de Planejamento, necessita aprimorar a estrutura e funcionamento das USPs, bem como da Célula de Monitoramento de Programas (Cemop), integrante de sua CPLOG.

Seria pertinente que a Seplag, na qualidade de coordenadora do Sistema Estadual de Planejamento, no âmbito de sua esfera de competências outorgada pelo Decreto Estadual nº 29.917/2009 (CEARÁ, 2009), envidasse esforços no sentido de dotar as USPs, bem como a Cemop, de estrutura e procedimentos indispensáveis à realização de avaliação dos programas finalísticos.

O Sistema Estadual de Planejamento precisaria contemplar, pelo menos, indicadores para cada um dos programas finalísticos, condição intrínseca ao Modelo de GpR, sem os quais não é possível implementar a atividade de Avaliação do PPA.

Além disso, a definição das atividades (processos de trabalho) deveria compor o Processo de Avaliação do PPA, com atribuição dos respectivos prazos e responsabilidades para cada uma das etapas, e dimensionamento da força de trabalho necessária.

Como forma de regulamentar a atividade de avaliação, caberia módulo específico de Avaliação no Sima, precedido da definição dos respectivos procedimentos no guia Metodologia de Acompanhamento e Monitoramento do PPA (CEARÁ, 2016).

Esses apontamentos quanto ao processo de avaliação das metas e resultados dos programas finalísticos constantes do PPA 2016-2019 denotam uma atuação praticamente inexistente, salvo iniciativas isoladas e não sistematizadas de algumas USPs, se for levado em consideração o objetivo precípua da referida atividade, qual seja, permitir, a qualquer tempo, a mensuração quanto ao atendimento do objetivo de determinada política pública, e que pressupõe a definição prévia (fase do planejamento) de ações, produtos e indicadores.

Na verdade, o monitoramento e a avaliação são processos intrínse-



cos e complementares e visam subsidiar o processo de tomada de decisão no contexto governamental, no sentido de permitir o redirecionamento e/ou definição de novas estratégias no curso da execução do PPA e, por essa razão, devem ser realizadas na mesma estrutura organizacional. Quanto a isso, a normatização contida no Decreto Estadual nº 29.917/2009 (CEARÁ, 2009) já prevê a realização das duas atividades no âmbito da Rede Estadual de Planejamento, especificamente nas USPs e na Cemop.

Urge, no entanto, a efetiva implementação da Avaliação sob pena de comprometimento dos resultados das políticas públicas estaduais e dos objetivos da GpR, configurando-se um alto risco a ser mitigado pelo Executivo estadual.

Finalizando, a percepção geral dos resultados sugere que a GpR ainda carece de amadurecimento, fazendo-se necessário um esforço por parte do governo, por meio da Seplag, na readequação da estrutura das USPs diante do Decreto nº 32.216/2017 (CEARÁ, 2017), que reformulou o modelo.

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

- Flexibilização do processo decisório, visando maior autonomia das setoriais;
- Aprimoramento e padronização dos métodos, procedimentos e ferramentas de planejamento e gestão;
- 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.

Dos resultados apresentados, pode-se depreender que, no âmbito do acompanhamento do PPA 2016-2019, restou evidenciada estrutura para a atividade de monitoramento, ainda que esta careça de pontos de melhoria. No entanto, ao se verificar a adoção de boas práticas de governança para a execução dessa atividade, foram pontuadas questões que descaracterizam a apropriação de tais práticas em torno desse processo.

Com relação à atividade de avaliação, tal dimensão não apresentou evidências que consubstanciassem sua realização, não tendo estrutura e, conseqüentemente, um arranjo de governança.

Os resultados expressados se alinharam aos obtidos por Bonifácio, Silva e Rezende (2018), no qual foi constatado que é necessário haver uma estrutura institucional para a realização de atividades de monitoramento e avaliação e que os avanços ainda são tímidos.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa buscou 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 desses programas.

Os resultados demonstraram que há estruturas e a adoção de práticas de governança para o acompanhamento do PPA 2016-2019, no que diz respeito à atividade de monitoramento, embora ainda se façam necessárias algumas intervenções para o seu aprimoramento.

No entanto, também ficou evidenciado a não estruturação e adoção de boas práticas de governança, no que diz respeito à atividade de avaliação, que carece da definição de fluxos, rotinas, normatizações e inserção no Sima.

Desse modo, espera-se, com os resultados do trabalho, 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, além de fomentar o controle social, possibilitando o monitoramento e avaliação do PPA de forma efetiva pela sociedade.

Como proposta para estudos futuros, sugere-se a observação do controle de qualidade dos acompanhamentos numa espécie de meta-avaliação, para o conhecimento de oportunidades de melhoria no âmbito do processo avaliativo em si.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], Brasília, DF, v. 51, n. 4, p. 5-59, 2000.

BONIFÁCIO, R.; SILVA, T.; REZENDE, C. Avaliação de políticas públicas pós Constituição de 1988: definição, experiências internacionais e estado do campo no Brasil. In: COELHO, S. O. P.; DINIZ, R. S.; BORGES, A. W. (Org.). **Direito e políticas públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios na promoção e tutela dos direitos sociais e econômicos**. 1. ed. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018. v. 1. p. 31-54.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://bit.ly/2VQ5Wxp>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://bit.ly/2UKpI0P>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 out. 1998. Disponível em: <http://bit.ly/2XfUuLy>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. **Guia para monitoramento e avaliação**: orientações básicas para preenchimento do monitoramento do PPA 2016-2019. Fortaleza: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2Dh2SmE>. Acesso em: 17 abr. 2019.

BRASIL. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CARGNIN, A. P. et al. Iniciativas de avaliação de impacto realizadas por órgãos públicos estaduais: RS, RN e CE. **Estudos de Planejamento**, Porto Alegre, n. 10, p. 146-156, 2018.

CEARÁ. 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, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 10 maio 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2IG5Ogi>. Acesso em: 30 ago. 2018.

CEARÁ. Decreto nº 29.917, de 8 de outubro de 2009. Redefine o sistema estadual de planejamento e institui a Rede Estadual de Planejamento.

**Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 9 out. 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2PgVj41>. Acesso em: 17 abr. 2019.

CEARÁ. Lei nº 15.929, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016 – 2019. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 29 dez. 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2Zhxuhb>. Acesso em: 30 ago. 2018.

CEARÁ. **Metodologia de acompanhamento e monitoramento do PPA 2016-2019**. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão, 2016. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Metodologia-de-Acompanhamento-e-Monitoramento-do-PPA.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2019.

CUNHA, C. G. S. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Estudos de Planejamento**, Porto Alegre, n. 12, p. 27-57, 2018.

GILBERT, N. et al. Computational modelling of public policy: reflections on practice. **Journal of Artificial Societies and Social Simulation**, Guildford, v. 21, n. 1, p. 1-14, 2018.

MARTINS, E. **Contabilidade de custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.