



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

JOIZIA LIMA CAVALCANTE RÊGO

**AVALIAÇÃO DO DESENHO DA FERRAMENTA DE MONITORAMENTO DAS  
AÇÕES E PROJETOS PRIORITÁRIOS – MAPP NO GOVERNO DO ESTADO  
DO CEARÁ**

FORTALEZA

2015

JOIZIA LIMA CAVALCANTE RÊGO

**AVALIAÇÃO DO DESENHO DA FERRAMENTA DE MONITORAMENTO DAS  
AÇÕES E PROJETOS PRIORITÁRIOS – MAPP NO GOVERNO DO ESTADO  
DO CEARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Desenho de Políticas Públicas de Caráter Social

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Lea Carvalho Rodrigues

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca de Ciências Humanas

- 
- R343a Rêgo, Joizia Lima Cavalcante.  
Avaliação do desenho da ferramenta de monitoramento das ações e projetos prioritários – MAPP no Governo do Estado do Ceará / Joizia Lima Cavalcante Rêgo. – 2015.  
118 f. : il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2015.  
Área de Concentração: Desenho de Políticas Públicas de Caráter Social.  
Orientação: Profa. Dra. Lea Carvalho Rodrigues.
1. Despesa pública - Política governamental - Ceará. 2. Pesquisa - Avaliação. I. Título.

JOIZIA LIMA CAVALCANTE RÊGO

**AVALIAÇÃO DO DESENHO DA FERRAMENTA DE MONITORAMENTO DAS  
AÇÕES E PROJETOS PRIORITÁRIOS – MAPP NO GOVERNO DO ESTADO  
DO CEARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Desenho de Políticas Públicas de Caráter Social

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Lea Carvalho Rodrigues (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Alcides Fernando Gussi (Membro Interno)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Danielle Maia Cruz (Membro Externo)  
Universidade de Fortaleza (Unifor)

## **AGRADECIMENTO**

A Deus, por me proporcionar saúde e força todos os dias e por permitir a continuidade do meu interesse em buscar o conhecimento.

À minha família, pelos ensinamentos desde a mais tenra idade, acerca da importância de estudar e de procurar contribuir de alguma forma para a melhora do nosso País.

Ao meu marido e filhos, pela paciência e pelas horas roubadas do nosso lazer.

À equipe de profissionais do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP pelo genuíno interesse demonstrado em realizar um trabalho com qualidade.

À Orientadora do Mestrado, Prof<sup>a</sup> Léa Carvalho Rodrigues, pela cooperação e paciência.

Aos Professores cujos debates em sala de aula contribuíram para fortalecer os rumos desta pesquisa.

Aos Colegas de turma por terem contribuído para uma agradável convivência durante o período das aulas, cujos ricos debates enriqueceram-me a alma e cujas lembranças e saudades, com certeza, acompanhar-me-ão para o resto da vida.

*Só pode ser feliz um Estado edificado sobre a honestidade.*

(Aristóteles)

*A teoria sem a prática vira verbalismo, assim como a  
prática sem teoria, vira ativismo. No entanto, quando  
se une a prática com a teoria tem-se a práxis,  
a ação criadora e modificadora da realidade.*

(Paulo Freire)

## RESUMO

O objetivo desta dissertação é avaliar o desenho da ferramenta de Gestão e Planejamento adotado pelo estado do Ceará, denominada Monitoramento das Ações e Projetos Prioritários – MAPP. A motivação para este estudo parte de uma inquietação profissional em compreender as concepções e a execução dos gastos públicos por parte do Governo do Estado do Ceará, bem como do intuito de instigar reflexões e discussões sobre os instrumentos de controle na gestão do erário. O recorte temporal foi o período de 2007 a 2014, período da implantação da ferramenta de Gestão e Planejamento – MAPP no estado. A referida avaliação busca desvendar – por meio da análise qualitativa, na perspectiva de alguns eixos analíticos da avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008; 2011), na qual se consideram as bases conceituais – a trajetória institucional e a análise do contexto. Nesse âmbito, a perspectiva metodológica utiliza a técnica de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas abertas, as quais fornecem indícios para compreender as percepções dos sujeitos envolvidos, os idealizadores e os executores da ferramenta, bem como examinar o contexto sociopolítico. Para compreender o contexto do desenho do MAPP no estado, fomenta-se o diálogo teórico entre a concepção positivista de Holanda (2006), o paradigma construtivista dos autores Guba e Lincoln (2011) e o pós-construtivista Lejano (2012), em que se embasam novas reflexões sobre a condução e o monitoramento dos projetos sociais de governo na perspectiva da participação democrática dos sujeitos envolvidos.

**Palavras-chave:** Estado. Gestão pública. Monitoramento e avaliação.

## ABSTRACT

The objective of this dissertation is to evaluate the design of the Management and Planning tool adopted by the state of Ceará, denominated Monitoring of Actions and Priority Projects - MAPP. The motivation for the investigation part of a restlessness occupational, to understand the concepts and execution, as well as instigating reflections and discussions about public spending control instrument adopted by the Government of the State of Ceará. The time frame was the 2007 to 2014 period of implementation of the Management and Planning tool MAPP. This evaluation seeks to discover through qualitative analysis from the perspective of some analytical axes of the in-depth evaluation (RODRIGUES, 2008; 2011) which considers the conceptual bases, the institutional trajectory and analysis of context. In this ambit, the methodological perspective uses the bibliographic research technique, documentary and open interviews, which provided clues for understanding the perceptions of those involved subjects, the creators and performers tool as well as examine the socio-political context. To understand the MAPP design context in the state, promotes the theoretical dialogue between the positivist conception of the Holanda (2006), the constructivist paradigm of the authors Guba and Lincoln (2011), and the Lejano post-constructivist (2012) in that supports new reflections on the conduct and monitoring of social projects of government from the perspective of democratic participation of the subjects involved.



## LISTA DE SIGLAS

<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CGE</b>	Controladoria Geral do Estado
<b>CODEA</b>	Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e Aprendizagem
<b>CONSAD</b>	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
<b>COGERF</b>	Comitê de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal
<b>DOE</b>	Diário Oficial do Estado
<b>EMP</b>	Escritório de Monitoramento de Projetos
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>GPR</b>	Gestão por Resultado
<b>IPECE</b>	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentária
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>MAPP (2)</b>	Monitoramento das Ações e Projetos Prioritários (2007)
<b>MAPP (1)</b>	Mestrado Profissional de Avaliação de Políticas Públicas (2004)
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>SECON</b>	Secretaria da Controladoria
<b>SEDUC</b>	Secretaria da Educação do Ceará
<b>SEFAZ</b>	Secretaria da Fazenda
<b>SEPLAG</b>	Secretaria de Planejamento e Gestão
<b>SEPLAN</b>	Secretaria do Planejamento
<b>SIAP</b>	Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas
<b>SIOF</b>	Sistema Integrado de Orçamento Financeiro
<b>UDESC</b>	Universidade do Estado de Santa Catarina
<b>UECE</b>	Universidade Estadual do Ceará
<b>UERN</b>	Universidade Estadual do Rio Grande do Norte
<b>USP</b>	Unidade Setorial de Planejamento

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura - 1</b>	Integração dos Instrumentos Gestão	39
<b>Figura - 2</b>	Estrutura da Rede Estadual de Planejamento	40
<b>Figura - 3</b>	Estrutura do MAPP	42
<b>Figura - 4</b>	Quantidade de projetos conforme <i>status</i> de desempenho	48
<b>Figura - 5</b>	Fluxo de execução dos Projetos MAPP	49
<b>Figura - 6</b>	Desenho MAPP na política	52
<b>Figura - 7</b>	Reunião MAPP realizada em 07/11/14	53
<b>Figura - 8</b>	Desenho do MAPP em execução	61

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro - 1</b>	Modelo positivista e experiencial na análise de políticas públicas	19
<b>Quadro - 2</b>	Objetivos, técnicas e modelo de avaliação	20
<b>Quadro - 3</b>	Comparativo do MAPP com as abordagens avaliativas	95

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>PERSPECTIVA TEÓRICO-METODOLÓGICA</b>	<b>17</b>
2.1	A metodologia	17
2.2	Percurso metodológico	20
2.3	A perspectiva positivista	26
2.4	A perspectiva construtivista	31
2.5	A perspectiva pós-construtivista – experiencial	34
<b>3</b>	<b>DESENHO DO MAPP</b>	<b>38</b>
3.1	Formação, estrutura e características	41
3.2	Funcionamento	47
3.2.1	Funcionamento do MAPP na perspectiva política	50
3.2.2	Funcionamento do MAPP na perspectiva da prática	58
<b>4</b>	<b>A POLÍTICA E O CONTEXTO</b>	<b>65</b>
4.1	Bases conceituais: formulação da política	67
4.2	Trilha institucional	74
4.3	Esfera legal e contexto político	79
<b>5</b>	<b>AVALIAÇÃO DA FERRAMENTA MAPP COM OS SUJEITOS</b>	<b>95</b>
5.1	Percepções sobre o MAPP	97
5.2	A concepção do MAPP por seus sujeitos	98
5.2.1	O MAPP por seus idealizadores	99
5.2.2	O MAPP por seus coordenadores	101
5.2.3	O MAPP por seus executores	103
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>106</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>110</b>
	<b>APÊNDICES</b>	<b>116</b>
	<b>ANEXOS</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

É grande a relevância que a administração pública brasileira vem disponibilizando nas últimas décadas ao Monitoramento e Avaliação de Políticas, Programas e Projetos, sob a ótica da modernização na forma de gerenciar recursos públicos. Essa nova conotação no método de gerenciamento de projetos na administração pública tem sido recorrentemente utilizada pelas gestões governamentais com o objetivo de transformar o planejamento em resultados, otimizando a alocação de recursos e reduzindo riscos, com a finalidade, assim, de alcançar eficiência, eficácia e efetividade na gestão de projetos.

Nesse sentido, como estudante do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP e como servidora da rede estadual do Ceará, procuro viabilizar uma estreita conexão entre o campo acadêmico e a política pública a ser avaliada, culminando com a perspectiva metodológica da universidade, que é aprimorar a qualificação de profissionais da administração pública, dotando-os de instrumentos científicos favoráveis à avaliação de políticas públicas de caráter social em uma perspectiva interdisciplinar.

Nessa inter-relação acadêmica com os serviços públicos, é compromisso ético da pesquisa avaliativa de políticas públicas a elaboração de uma análise densa sobre esta temática. Propõe-se situar meu lugar na pesquisa, partindo do contexto político-administrativo da experiência do Governo do Estado do Ceará – fortalecendo essa conexão –, a fim de contribuir para a formação de um pensamento sobre essa temática no País.

Ao longo dos últimos anos, na carreira profissional e acadêmica, obtive a seguinte caminhada: concursada como professora da rede estadual do Ceará em 1998; graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte – UERN; pós-graduada em Gestão Escolar pelas universidades parceiras (Universidade Estadual do Ceará – UECE e Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC) e em Educação e Ética do Meio Ambiente pela UECE. Essa foi uma trajetória de determinação e persistência.

A inserção no mestrado foi uma conquista ímpar e uma necessidade pautada na inquietação profissional, em conhecer e avaliar o desenho da

estrutura de Monitoramento das Ações e Projetos Prioritários – MAPP no Governo do Estado do Ceará.

Lotada na Secretaria de Educação do Ceará – SEDUC, em janeiro de 2010, passei a observar como ocorria o monitoramento de alguns projetos prioritários do Governo, algo complexo, que envolvia vários setores e atores. A experiência com o MAPP ocorreu de forma súbita e inesperada. Ao ser lotada na Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem, fui impulsionada a monitorar e acompanhar alguns projetos, nos aspectos físico e financeiro, momentos esses de desafios e aprendizagem. Porém, como toda engrenagem necessita de conhecimento teórico e prático, inquietei-me com algumas interrogações, e isto, a princípio, foi bastante complexo, em razão do nível de responsabilidade elevado e da lacuna na preparação e qualificação para tal ação. Passei então a questionar as formas de monitorar: monitorar o quê? As ferramentas de monitoramento são democráticas? Participativas? Quem as conduz? Baseando-se em quê? Onde se situam as avaliações dessas ações?

Inúmeras indagações sobre a ferramenta foram surgindo, o que me levou a aprofundar o tema com a pesquisa acadêmica no mestrado. A intenção, portanto, era compreender essa estrutura, a execução e as concepções que fundamentam o desenho dessa ferramenta. Esse constituiu o fator impulsionador para o entendimento dos paradigmas orientadores e das conexões dessa estrutura de controle de gastos públicos, unificando a prática com o campo teórico.

O método de gerenciamento de projetos na administração pública é uma técnica que tem sido recorrentemente utilizada pelas gestões governamentais com o objetivo de transformar o planejamento em resultados, otimizando a alocação de recursos e reduzindo riscos. Busca, assim, alcançar eficiência, eficácia e efetividade na gestão de projetos à luz da modernização da administração pública, oriunda da Reforma da Gestão Pública<sup>1</sup> ou reforma gerencial iniciada no País por volta de 1995.

Ao vivenciar a prática de Monitoramento de Projetos na Secretaria da Educação do Estado do Ceará com o MAPP, no período de 2010 a 2011, o entendimento inicial era de uma estratégia de governo que visava controlar

---

<sup>1</sup> Em 1995 teve início no Brasil a **Reforma da Gestão Pública** ou reforma gerencial do Estado com a publicação, nesse ano, do Plano-Diretor da Reforma do Estado e o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda Constitucional n.º 19.

gastos, custos e tempo dos projetos de investimentos. Entretanto, percebeu-se que a socialização dessa dimensão gerencial ficou restrita aos técnicos e gestores que executavam e lidavam com a ferramenta. Poucos servidores conheciam o MAPP.

Assim, o foco da pesquisa concentrou-se em compreender o desenho da referida ferramenta de monitoramento, analisando sua configuração e sua estrutura. Portanto, a intenção era entender como estava arquitetada a estrutura desse monitoramento, sua ideologia e as práticas usadas, desde a concepção dos idealizadores até os executores. Era nosso intuito, ainda, identificar as semelhanças e diferenças, afinidades e paradoxos nessa estrutura de planejamento e gestão das propostas de governo, comparando com as abordagens positivista, construtivista e pós-construtivista de avaliação, no sentido de identificar ou negar as possíveis lacunas que a ferramenta MAPP possuía com o contexto avaliativo.

Diante do exposto, parti da seguinte indagação: qual perspectiva epistemológica e metodológica fundamentava o desenho do MAPP? Essa questão orientou a pesquisa avaliativa, com o objetivo de compreender o desenho do MAPP, suas nuances ideológicas e sua estrutura governamental, como paradigmas, concepções, limitações e potencialidades, compreendendo a concepção dos idealizadores e dos executores e as diferenças e semelhanças com outros paradigmas avaliativos, como a perspectiva positivista, construtivista e pós-construtivista, uma perspectiva que vai além do resultado, uma perspectiva que dialoga com a cultura e a sociedade, baseada na experiência e no contexto sociopolítico.

Dessa forma, o **objetivo geral** consistiu em avaliar o desenho da ferramenta de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP, tomando como base metodológica alguns eixos analíticos propostos por Rodrigues (2008; 2011), aproximando-se de uma avaliação em profundidade, como as bases conceituais da política, as concepções dos agentes, a trajetória da política e o contexto do qual emerge essa política para avaliar a ferramenta MAPP, assim como suas limitações e potencialidades, desde a formulação até a execução desse instrumento de controle de gasto público no estado do Ceará.

Como **objetivos específicos**, procurou-se assinalar os paradigmas de avaliação que pautavam a construção do MAPP e estabelecer um quadro

comparativo com a concepção positivista (HOLANDA, 2006), com a concepção construtivista de avaliação (GUBA; LINCOLN, 2011) e com o modelo experiencial (LEJANO, 2012); identificar, por meio de entrevistas, a concepção dos idealizadores, coordenadores e técnicos que atuavam diretamente com a ferramenta; apontar as dificuldades detectadas por esses idealizadores, coordenadores e executores, bem como as possibilidades quanto à potencialização do uso da ferramenta de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP.

Nesse âmbito, para compreender o desenho dessa ferramenta, fez-se necessário conhecer, de forma contextualizada, a concepção, as linhas que motivaram e impulsionaram a implantação desse monitoramento, bem como tentar entender a estrutura e o fluxo processual do MAPP a partir de 2007. Dessa forma, aprofundaram-se os eixos temáticos Estado, Gestão Pública e Monitoramento e Avaliação.

A pesquisa avaliativa fundamentou-se, metodologicamente, na análise qualitativa e produziu reflexões e novos conhecimentos a serem submetidos ao debate público. Esse debate e essas reflexões podem vir a gerar e impulsionar novas tomadas de decisões e promover novas perspectivas de análise, inclusive qualitativa, podendo fomentar reflexões e discussões públicas acerca dessa ferramenta de gestão e planejamento, o MAPP, adotada pelo estado do Ceará.

É nessa perspectiva que nos apoiamos na análise qualitativa dos dados, tentando compreender, interpretar e analisar o objeto de pesquisa como ele é de fato, onde ele está situado e sua relação com as concepções que norteiam a avaliação de políticas públicas; porém, pautada numa avaliação fundamentada na experiência.

Para atingir os objetivos da pesquisa avaliativa, o recorte empírico concentrou-se no período de 2007 a 2014, em quatro órgãos estaduais, e com sujeitos envolvidos com o objeto em estudo. Além da pesquisa documental e bibliográfica foram realizadas entrevistas abertas. Para estas, consideramos alguns critérios de escolhas dos sujeitos envolvidos, tais como: servidores da rede pública; servidores que participaram do processo da idealização da ferramenta MAPP no estado do Ceará; servidores que utilizaram a ferramenta; servidores diretamente ligados à execução das políticas públicas.



Diante do universo avaliativo da pesquisa, foram entrevistados dois agentes idealizadores da política, cinco coordenadores de setores que alimentavam e atuavam diretamente com a ferramenta MAPP e dois sujeitos que estavam diretamente relacionados à execução de políticas públicas, e que estavam monitorados pelo MAPP.

Dos sujeitos entrevistados, sete eram servidores de carreira da rede estadual e dois servidores, temporários. Essas entrevistas permitiram a análise do contexto, da fala dos sujeitos, individualmente. Apresentaram questões abertas e gravadas e ensejaram que os entrevistados expressassem livremente suas percepções e concepções do objeto, possibilitando assim a visão no âmbito dos agentes, que, aliados à análise das bases conceituais, à trajetória institucional e às abordagens avaliativas, constituíram os pilares desta pesquisa.

Nesse aspecto, a pesquisa se estruturou em seis capítulos. O primeiro capítulo corresponde à Introdução. O segundo capítulo detalha os aspectos metodológicos da pesquisa avaliativa, tanto sob o prisma técnico quanto sob a perspectiva teórica, revelando como os autores que fomentam o diálogo fundamentam e norteiam a avaliação do desenho do MAPP. Foi estabelecida uma comparação do desenho do MAPP com a proposta positivista baseada em Holanda (2006), contrapondo com a perspectiva construtivista de Guba e Lincoln (2011) – no sentido da participação dos grupos de interesses no contexto avaliativo – e com a abordagem pós-construtivista de Lejano (2012), que prima pela valorização da experiência no contexto político da avaliação.

No terceiro capítulo, dissecam-se o Desenho do Objeto MAPP, suas características, fluxo e funcionamento no contexto político. Ainda na perspectiva da política, são descritos seus discursos, formatos, relações e tensões na perspectiva prática, partindo da fala dos sujeitos às limitações e potencialidades do desenho da ferramenta MAPP. O quarto capítulo explicita a definição da política em estudo: as bases conceituais, a trajetória institucional, enfatizando o marco regulatório e o momento político. Esta é uma análise criteriosa e detalhada da legislação e das influências que compõem o contexto, visando à compreensão da avaliação do desenho do MAPP.

No quinto capítulo, apresenta-se a análise da pesquisa, com a elaboração de um quadro comparativo do MAPP, com as abordagens avaliativas: positivista, baseada em Holanda (2006); construtivista,

fundamentada em Guba e Lincoln (2011); e experiencial, assentada em Lejano (2012). Indica-se a fala dos sujeitos envolvidos com a ferramenta MAPP, a qual proporcionou uma visão densa e ampla do modelo gerencialista. Partindo dessa análise, abrimos o campo investigativo para uma reflexão em torno de um processo mais democrático e participativo com base nos autores citados, considerando a avaliação como critério essencial na instância governamental e permitindo uma discussão acadêmica e política mediante proposta avaliativa do modelo experiencial. Por fim, no sexto capítulo, apresentam-se as considerações finais.

## 2 PERSPECTIVA METODOLOGICA DA AVALIAÇÃO DO MAPP

### 2.1 A metodologia

Realizamos a avaliação do desenho da ferramenta MAPP no âmbito do Governo do Estado do Ceará, norteando-se pela proposta qualitativa de análise de Rodrigues (2008; 2009), a qual propõe interpretações das categorias de entendimento presentes na política e na fala dos sujeitos envolvidos com a política. Seguindo essa proposta, adotamos alguns eixos da avaliação em profundidade, tais como: o conteúdo da política, as bases conceituais, a trajetória institucional e a análise do contexto. Consideramos também a proposta de compreensão da política por meio da reconstrução da trajetória institucional (GUSSI, 2008), na qual se ressalta a importância do diálogo do trabalho teórico e a busca do campo empírico, numa pesquisa avaliativa.

Para compreender o **conteúdo da política**, buscamos entender como foi construída e formulada a ferramenta MAPP no estado. Para isso, a pesquisa centrou-se na garimpagem de informações em documentos e ambientes virtuais oficiais do governo. Considerada uma das etapas mais complexas, por se tratar de um tema ainda fechado dentro do próprio ambiente de governo, poucas informações circulam. Uma fase em que interpretamos o significado da ferramenta descrita nos documentos, as informações governamentais e a posição do governo diante do MAPP.

Já para compreender as **bases conceituais** da ferramenta MAPP, os documentos oficiais e as produções técnicas do governo nos ajudaram a entender a relação do estado com as agências multilaterais que influenciaram a adoção de um modelo de gestão para o estado embasado na Teoria da Gestão por Resultado, da qual seus conceitos foram adotados e disseminados na esfera administrativa do governo. São conceitos, imbricados de técnicas, voltados para um governo empreendedor com o foco nos resultados e que sustentam a teoria básica da ferramenta MAPP.

Para compreender o eixo da **trajetória institucional**, pesquisamos, dentro do recorte temporal do ano de 2007 a 2014, documentos institucionais e falas dos sujeitos envolvidos com a ferramenta MAPP, buscando reconstruir como a ferramenta MAPP foi institucionalizada no estado.

Para entendermos o **contexto**, também buscamos, em documentos oficiais e em referências bibliográficas, a compreensão do momento político no qual essa ferramenta foi formulada e institucionalizada, tanto em âmbito estadual como no plano nacional. Procuramos interpretar também o sentido da ferramenta MAPP para as políticas públicas. Desse modo, a pesquisa se desenvolve por meio de documentos oficiais, anuais, relatórios técnicos, sítios eletrônicos do governo e divulgações acadêmicas, buscando compreender como ocorre essa relação institucional da ferramenta MAPP com seus conceitos, normas, valores e ações.

A avaliação também tenta compreender o desenho da ferramenta MAPP, buscando interpretar, mediante estudo comparativo, três propostas de análise avaliativa: o MAPP e a concepção positivista de Holanda (2006); O MAPP e a possibilidade reflexiva com a proposta construtivista de Guba e Lincoln (2011); e, por fim, o MAPP diante da concepção construtivista de Lejano (2012). Detalharemos, a seguir, a sistematização e as interpretações do MAPP com as propostas avaliativas.

A primeira proposta de análise metodológica avaliativa centra-se na comparação com a concepção positivista de Holanda (2006), na qual os dados e os resultados constituídos de forma linear são fatores preponderantes para um bom resultado de políticas públicas e para o comparativo com o desenho do MAPP, em sua performance estrutural, descrito no próximo item.

A segunda proposta metodológica de análise avaliativa é a construtivista, de Guba e Lincoln (2011). Ela nos alerta a ouvir os grupos de interesse no contexto político, considera a participação dos sujeitos da política como crucial para a avaliação das políticas públicas. Nesse âmbito de sistematização dos dados, partindo do desenho inicial do MAPP, leva em consideração o modelo de desenho MAPP, reflete essa proposta com a perspectiva da avaliação no âmbito da participação, bem como pondera a intenção interpretativa do MAPP com a concepção construtivista.

A terceira proposta, baseada em Lejano (2012, p. 202), é aproximar, no aspecto avaliativo, caminhos que reduzam a distância entre o projeto político e a ação da política. Trazendo essa perspectiva para o contexto da ferramenta MAPP, a intenção dessa discussão é compreender o conceito da ferramenta MAPP aliado à redução da distância entre a experiência, a natureza, o contexto

e o campo, de um lado, e a análise, a teoria, o centro e o sujeito, de outro. Portanto, baseado-se em Lejano (2012), o propósito é refletir sobre o MAPP nesse entrelaçamento da teoria e da prática, no aspecto da multidimensionalidade. Dessa forma, a pesquisa avaliativa propõe-se compreender o desenho do MAPP, unindo os conceitos institucionalizados pela política e a prática exercida por seus sujeitos.

Na proposta do modelo experiencial de Lejano (2012), é intencional refletir sobre o modelo gerencial positivista, baseado em Holanda (2006), que possui semelhança com a ferramenta MAPP quanto ao propósito de observar os sentidos e consequências desse modelo. Observamos assim um confronto com o modelo mais flexível e aberto baseado na experiência (LEJANO, 2012).

Rodrigues (2014) sintetiza o modelo positivista e o experiencial na análise de políticas públicas, conforme quadro a seguir:

**Quadro-1:** Modelo positivista e experiencial na análise de políticas públicas

<b>DIMENSÃO</b>	<b>Modelo Positivista</b>	<b>Modelo Experiencial</b>
Lógica	*Linear; *Hipóteses isoladas do empírico; *Teste de hipóteses.	*Não linear; *Hipóteses emergem da Interação pesquisador /empíria; *Teoria emerge da prática.
Natureza do conhecimento alcançado	Conhecimento restrito ao resultado da análise de dados estatísticos coletados em formatos estandardizados de survey.	Conhecimento produzido é multidimensional e construído a partir de diferentes tipos de dados e informações.
Análise	*A realidade é testada em conformidade com as hipóteses; *Resultado final: correlação ou não com as hipóteses; *Critérios: replicabilidade e confiança.	*Integração das diferentes dimensões contempladas; *Maior compreensão do todo; *Critérios: autenticidade da descrição da política como experiência.
Objetivos	*Prova estatística; *Respostas pontuais.	*Compreensão ampla da dinâmica da política, em processo; *Possibilidade de ação.
Tipo de aprendizado	*Linear; *Restrito às hipóteses elaboradas previamente.	*Não linear; *Abertura a hipóteses não previstas (reelaboração das hipóteses iniciais).

Fonte: Rodrigues (2014) a partir de Lejano (2012, p. 219-223).

Diante desse quadro apresentado por Rodrigues (2014), observamos a necessidade de uma reflexão e uma discussão que abram novos olhares para o paradigma positivista (HOLANDA, 2006), o qual também embasa o desenho da ferramenta MAPP.

Nesse âmbito, propõe-se uma análise qualitativa estruturada de forma densa e consistente, com o intuito de refletir a partir de alguns eixos da avaliação em profundidade, aliada à concepção de avaliação experiencial (LEJANO, 2012) e ao método construtivista dos autores Guba e Lincoln, com novas perspectivas de olhar e refletir sobre o objeto MAPP em sua estrutura e funcionalidade.

## 2.2 Percurso metodológico

Para aprofundar a pesquisa avaliativa nesse contexto da ferramenta MAPP, norteamos-nos na abordagem qualitativa de análise, com a combinação de técnicas avaliativas, tais como: estudo documental, pesquisa bibliográfica e entrevista aberta com caráter exploratório, que tende a fornecer informações básicas para a compreensão das relações entre os diversos sujeitos envolvidos com a ferramenta.

Os aspectos metodológicos foram estruturados, ancorados na sistematização das técnicas aplicadas para alcançar os objetivos propostos da pesquisa avaliativa. Nesse sentido, montou-se a estrutura metodológica para favorecer e condensar os resultados de forma interpretativa, considerando os três grupos-alvo da pesquisa: os idealizadores, os coordenadores e os técnicos que executam a política. Em demonstração sintética, apresentamos a consolidação das técnicas e dos modelos de avaliação alinhada aos objetivos da pesquisa, conforme descrito no quadro a seguir.

**Quadro - 2:** Objetivos e técnicas

OBJETIVOS	TÉCNICA USADA
Identificar os paradigmas de avaliação que pautam o MAPP e estabelecer uma comparação com a concepção positivista, com a abordagem construtivista e com o modelo experiencial.	Análise documental e pesquisa bibliográfica
Compreender a concepção do MAPP por idealizadores, coordenadores e técnicos.	Entrevista
Identificar as dificuldades e as potencialidades pelos sujeitos envolvidos.	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, 2015.

O universo da pesquisa centra-se na ferramenta de gestão e planejamento MAPP no âmbito do Governo do Estado do Ceará, tendo sido escolhida uma amostra intencional com quatro (04) secretarias de governo: Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG; Secretaria da Infraestrutura – SEINFRA; Secretaria de Educação – SEDUC; Secretaria do Esporte – SESPORTE. Ouvimos, mediante entrevistas, nove (09) pessoas, sendo: quatro (04) servidores da SEPLAG; dois (02) servidores da SESPORTE; dois (02) servidores da SEDUC; e um (01) servidor da SEINFRA. O recorte temporal avaliado é o período de 2007 a 2014.

Para atender ao eixo avaliativo da percepção dos sujeitos envolvidos com a política, para ouvir e dialogar com eles, é fator importantíssimo compreender as performances e a estrutura do MAPP, como foi idealizado e como está sendo executado por seus sujeitos envolvidos, num processo dialógico. Nesse sentido, foram entrevistados nove (09) sujeitos, sendo: dois (02) técnicos que participaram do processo de implantação da ferramenta MAPP no governo do estado, tido como idealizadores e/ou formuladores da ferramenta, na parceria com o Governador nessa investida governamental; cinco (05) cinco técnicos com cargos de coordenadores de setores de planejamento ou desenvolvimento institucional; e dois (02) técnicos na área de atuação finalista das políticas públicas. Essa opção metodológica tem propósito hermenêutico diante da fala e da percepção dos envolvidos com a ferramenta MAPP.

Essa proposta de análise metodológica do desenho de MAPP baseia-se na perspectiva avaliativa de Guba e Lincoln (2011), os quais buscam o fortalecimento da relação entre os atores e os grupos de interesse, estabelecendo um ciclo contínuo entre as ações de governos e a demanda social. Um modelo aberto ao debate reflexivo com base nos dados e que provoca discussão mais densa e profunda com os sujeitos, beneficiários da política.

As entrevistas realizadas com os sujeitos envolvidos apontam para a necessidade da análise da ferramenta MAPP numa perspectiva mais intensa em relação aos diversos e diferentes grupos de interesse. Uma perspectiva mais leve, com a simplicidade do olhar para o alvo da política, valorizando a quem de fato se destinam as políticas gerenciadas pela ferramenta MAPP. Uma análise que rompa com o critério da linearidade e movimente as mais diversas

discussões sobre o contexto sociopolítico de atuação. Conforme se apresenta na fala do Sujeito I, abaixo:

*E a grande preocupação é os desencontro e desacordo do que foi pensado politicamente com o que está sendo realizado dentro da perspectiva política. Então, assim o MAPP seria uma ferramenta formidável no sentido de que pudéssemos ter um diálogo, já que consta a ação no MAPP, a gente deveria ter um dialogo com a gestão e priorizar as ações conforme planejado, o que não acontece. Visto que estar no MAPP é uma necessidade, deveria ter uma constância e uma continuidade das ações. (Fala do Sujeito I, Executor de políticas).*

Esta fala, de quem executa, é essencial para interpretarmos a necessidade de aproximação do aspecto político e da ação política, como relata Lejano (2012), citado anteriormente. Dessa forma, esse diálogo com os sujeitos envolvidos com a ferramenta MAPP vem aproximando a relação entre o discurso e a prática, valorizando os diversos sujeitos envolvidos e os beneficiários da política, considerando, assim, a multidimensionalidade do contexto político da ferramenta MAPP.

Diante desse universo de pesquisa, o aprofundamento teórico, como o sentido da epistemologia alinhada às bases metodológicas da pesquisa social, vem favorecendo a análise e centrando-se na pesquisa documental, na pesquisa bibliográfica e nas entrevistas abertas.

Ao considerar a proposta interpretativa da Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008; 2011), sabemos que a metodologia ocupa um lugar de destaque no centro das teorias, tentando resgatar os significados da política para os que formulam e para os que executam. É essencial, nesse contexto, a abordagem da avaliação em profundidade, pois ela nos conduz a uma interpretação ampla, detalhada, densa, multidimensional, numa visão multi e interdisciplinar.

Considerando a importância da abordagem de avaliação em profundidade – em que a análise qualitativa é fundamental e busca compreender as relações de poder que transcorrem pela formulação e implementação do desenho do MAPP no contexto governamental do estado –, esse processo metodológico ousa refletir sobre os paradigmas, inovar, questionar e intervir. Esse é um dos critérios de uso do método da avaliação em profundidade proposto por Rodrigues (2008; 2011).



A pesquisa avaliativa na proposta de aproximação com a avaliação em profundidade constitui-se da realização de entrevistas abertas; da análise documental e teórico-bibliográfica, com visitas a sítios eletrônicos do governo; de manuais do governo, artigos produzidos por técnicos governistas, participação em reuniões de monitoramento do MAPP. Essas técnicas têm o intuito de construir a trajetória institucional, a definição das bases conceituais e a análise do contexto social e político em que a ferramenta MAPP foi desenhada e estruturada.

Considerando a intenção de compreender como a ferramenta está sendo executada no contexto sociopolítico, é essencial o uso da técnica de entrevista para ouvir, dialogar e interpretar as percepções dos sujeitos. A entrevista é do tipo aberta, conforme apresentação a seguir.

### **Entrevista aberta**

Partindo da lógica empírica da pesquisa, as entrevistas tendem a compreender as dimensões perceptivas tanto na perspectiva de quem gerencia a ferramenta MAPP, quanto na percepção dos sujeitos que coordenam, executam e acompanham os projetos sociais.

Enfatizamos a entrevista aberta por esta primar pela compreensão dos interesses do grupo e da linguagem usada, ou seja, por destacar a percepção dos termos verbais tecnicamente utilizados, suas práticas e sentidos a respeito da utilização e desenho da ferramenta MAPP. As entrevistas abertas na abordagem qualitativa forneceram informações valiosas que ajudaram a esclarecer minúcias que os praticantes da política integrados ao objeto são capazes de apresentar. A visão dos sujeitos imersos nesse contexto aproxima uma percepção real do desenho do MAPP.

Na abordagem da avaliação em profundidade, as entrevistas ganham papel de destaque, pois se ouvem os participantes envolvidos com o objeto da pesquisa, no caso, os sujeitos relacionados ao desenho da ferramenta MAPP. O roteiro das entrevistas foi construído de acordo com o desenvolvimento da pesquisa, com questões abertas norteadas pelo tópico-guia, em anexo, possibilitando ao entrevistado falar com clareza e objetividade, sem perder a

essência do ato investigativo diante do conhecimento e da reflexão sobre o desenho MAPP.

Em relação ao sigilo da identidade dos entrevistados, primamos por garantir o anonimato. Por isso, usamos nomenclatura fictícia, nomeando os entrevistados com letras do alfabeto. Seguimos o batismo dos entrevistados conforme a ordem cronológica de realização das entrevistas.

O tipo de entrevista escolhida para a pesquisa avaliativa foi a individual, aberta, gravada e orientada pelo tópico-guia, previamente roteirizada (GASKELL, 2002). Gaskell (2002) afirma que as pesquisas sociais com entrevistas constituem um processo social, uma interação em que as palavras são o meio principal de troca, sobretudo de ideias e significados. Nesse ímpeto, preparamos o tópico-guia como instrumento planejado para dar conta dos fins e objetivos da pesquisa.

Nessa abordagem de avaliação em profundidade, baseada em Rodrigues (2008; 2011), conduzimos as entrevistas com o objetivo de colher informações e refletir acerca de novas abordagens emergidas durante o contato do pesquisador com o entrevistado. As perguntas foram elaboradas com a intenção de ouvir o máximo de informações dos envolvidos com o desenho do MAPP e foram direcionadas para compreender as limitações e potencialidades, tanto na perspectiva de quem gerencia a ferramenta MAPP, quanto na percepção dos técnicos que acompanham e executam os projetos.

Os critérios de escolhas para realizar as entrevistas seguiram as seguintes prioridades: servidores lotados em órgãos públicos do estado, os quais possuem projetos de investimentos sociais MAPP, no caso secretarias de governo; servidores que participaram da idealização e/ou formulação da ferramenta MAPP; servidores que atuam na coordenação, gerência e monitoramento dos projetos MAPP; servidores que atuam em políticas públicas, na execução das ações provenientes dos projetos MAPP.

A intenção do uso da técnica de entrevista qualitativa, pautada na avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008; 2011), fundamenta a análise densa que estabeleceu comparações e analogias das ideias, informações e reflexões que culminaram em um mapeamento da compreensão do mundo do qual os entrevistados fazem parte, buscando os sentidos e os significados dos conceitos, da trajetória e do contexto da ferramenta MAPP.

Nessa sistematização de dados, com a ferramenta MAPP, objetivamos montar um desenho interpretativo para compreender as narrativas dos sujeitos imersos. Realizou-se também um esforço intelectual em alinhar as técnicas de investigação, o que representa um minucioso entendimento do contexto comportamental e cultural por meio de atitudes, valores e motivações diante do objeto de estudo.

### **Perfil dos entrevistados**

A perspectiva dos idealizadores é primordial. Por isso, pesquisamos por meio das técnicas de entrevistas qualitativas abertas, como forma de diálogo simétrico, com atores que participaram da elaboração, implantação e funcionamento do MAPP nos órgãos ligados ao Governo, isto é, as secretarias de governo, SEDUC, SEINFRA, SESPORTE e SEPLAG.

A sistemática adotada foi entrevistar nove (09) sujeitos da política, sendo duas (02) pessoas que estiveram na linha de frente desde a concepção até a implantação e funcionamento, ou seja, os idealizadores, sendo escolhidos os seguintes: uma pessoa na área administrativa; outra pessoa da parte de informática, que participou da elaboração do sistema informatizado *webmapp* e é ligada ao setor orçamentário e financeiro do Estado, participe desse processo na SEPLAG.

Realizamos também entrevista com os coordenadores, cargos de confiança, que intermedeiam o acompanhamento e o monitoramento das ações do MAPP entre os executores e os idealizadores. A visão deles embasa uma versão de acompanhamento do MAPP em cada setor. Foram escolhidos cinco coordenadores por terem mais atuação com a ferramenta. A intenção é identificar também o processo de articulação dentro desse desenho da ferramenta MAPP. Como figura intermediária, com visão setorial privilegiada,

forneceria detalhes mais precisos por ter uma visão e uma atuação que canalizam ações entre os técnicos que atuam com as políticas, num extremo, e, noutro, entre os idealizadores, que apresentam uma visão mais completa dos projetos.

Entrevistamos também os executores, que estão diretamente ligados à implementação das políticas públicas realizadas por intermédio dos projetos MAPP, elemento fundamental para fechar o ciclo interpretativo da ferramenta MAPP. A concepção de monitoramento de projetos e de MAPP para os técnicos que atuam diretamente com a ferramenta é essencial para caracterizar o perfil da atuação sobre o contexto vivido, e para visualizar a experiência com o monitoramento de projetos, as limitações e as potencialidades dessa ação para as políticas públicas atreladas aos projetos monitorados. As entrevistas também foram abertas com o propósito de aproximar o comportamento e as experiências vivenciadas. A entrevista supracitada foi realizada com dois (2) técnicos da Secretaria de Educação. A escolha dessa secretaria deu-se por a pesquisadora ser vinculada a esta instituição, *locus* da inquietação acadêmica em conhecer, compreender e interpretar a ferramenta MAPP.

A análise dessas informações obtidas nas entrevistas e a fala dos sujeitos atreladas às demais técnicas de avaliação em profundidade favoreceram novos olhares e reflexões sobre o desenho da ferramenta MAPP. Portanto, reafirmamos que essas técnicas de avaliação com a realização de entrevistas abertas, aliadas à pesquisa documental e à análise reflexiva com as abordagens construtivista, de Guba e Lincoln (2011), e pós-construtivista, de Lejano (2012) – em confronto com a teoria positivista de Holanda (2006), a qual ampara a concepção do desenho do MAPP –, representam a base metodológica da pesquisa avaliativa sobre o desenho do MAPP, abordagens que serão descritas a seguir.

### **2.3 A perspectiva positivista**

Considerando a base interpretativa da avaliação em profundidade, em que buscamos a trajetória institucional e a análise do conteúdo da ferramenta política em estudo, buscamos dialogar com a proposta positivista de Holanda (2006), entendendo as semelhanças e as possíveis divergências com o MAPP.

A ferramenta MAPP no estado do Ceará é caracterizada pela política estadual como um sistema de planejamento e gestão para o controle dos projetos na esfera superior do estado. A perspectiva do instrumento MAPP é promover a tomada de decisões focalizada no alcance dos compromissos previstos no plano de governo.

Nesse aspecto, Holanda (2006) apresenta uma postura que se assemelha à adotada pela administração do estado. O autor considera o planejamento como instrumento de gestão e não descarta a complexidade do fenômeno, o qual, segundo o autor, prioriza o planejamento – este se desdobra em múltiplas dimensões, administrativa ou gerencial, econômica, social, política e institucional. Holanda (2006) conceitua o planejamento da seguinte forma:

[...] o planejamento nada mais é que um instrumento de gestão, uma abordagem racional para a solução de problemas. Esta é a dimensão científica, metodológica e administrativa ou gerencial, que atribui ao planejamento uma função analítico-racional, no sentido de que ajuda o administrador a equacionar e resolver, de forma sistemática, os problemas difíceis e complexos com que se defronta (HOLANDA, 2006, p. 27).

O conceito de planejamento de Holanda (2006) se revela como um processo contínuo, que precisa, frequentemente, ser acompanhado, monitorado, avaliado, revisto e atualizado, para atender e se adaptar às mudanças e aos desafios que venham a surgir. O autor considera ainda o planejamento administrativo na esfera governamental como um sistema ordenado e interligado. Ele aponta que o planejamento governamental:

[...] se confunde geralmente com o planejamento econômico, corresponde ao processo de elaboração, execução e controle de planos de desenvolvimento, que fixam objetivos e metas específicas, com vistas à elevação dos níveis de renda e bem-estar da comunidade. Ele implica também a ordenação sistemática das decisões e medidas necessárias para atingir esses objetivos, de forma eficiente (HOLANDA, 2006, p. 30).

O autor ainda descreve os conceitos de planejamento estratégico e o planejamento operacional, esclarecendo que o primeiro conceito está ligado às eficácias das ações governamentais e que o segundo está mais diretamente ligado às ações mais concretas, às operações, tendendo a cuidar da eficiência, conceito este presente no desenho do MAPP.

Imbricando essa tessitura do desenho da ferramenta MAPP, com a perspectiva de avaliação de políticas públicas na concepção positivista, Holanda (2003) enfatiza que:

Observa-se no Brasil uma grande variedade de conceitos e abordagens em relação ao que se entende por acompanhamento e avaliação, no contexto de sua experiência de planejamento e gestão governamental. A experiência brasileira nesse campo é ampla e diversificada, mas ainda não está consolidada. As tentativas de avaliar programas de governo nesse país tem se caracterizado pela dispersão e descontinuidade e as evidências e resultados dessas experiências raramente foram documentadas e sistematizadas (HOLANDA, 2003, p. 13).

Nesse enfoque, Holanda (2003) sinaliza que esse contexto de avaliação e monitoramento no âmbito governamental ainda é recente no Brasil e que critérios como a dispersão e a descontinuidade administrativa são fatos que dificultam o enraizamento e o amadurecimento da proposta de monitoramento e avaliação na esfera governamental. Olhando para a ferramenta MAPP, percebe-se a necessidade de refletir sobre o processo avaliativo, bem como acerca da conexão avaliação-monitoramento.

Partindo da abordagem positivista do Holanda (2006), em que se destacam os conceitos, fundamentos, metodologias e práticas destinadas aos programas e projetos de características sociais, e tecendo um diálogo com a proposta da ferramenta MAPP, em sua formulação e contexto, procuramos compreender as bases conceituais de ambas as abordagens, observando certa semelhança com o desenho do MAPP e a visão positivista de Holanda (2006) – semelhança entre as duas concepções, principalmente nos enfoques, conceitos e sentidos de avaliação e monitoramento. A postura positivista tende a conduzir a administração pública para uma abordagem gerencialista, voltada para a aplicação dos recursos financeiros tendo em vista os resultados sociais.

Holanda (2006) apresenta o modelo de avaliação sistemática, programada e ordenada com a finalidade de aferir resultados e impactos na atuação de programas sociais, valorizando o juízo de valor, sobrepondo o mérito, o valor, a utilidade, a relevância, a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de governo. O autor expõe que a política pública, no contexto administrativo, está condicionada a se transformar em programas e projetos e considera a avaliação como algo difícil, oneroso, complexo e multidimensional,

que está sempre predisposto a variadas interpretações. O autor destaca ainda o conceito de avaliação:

Avaliar significa julgar o mérito, o valor ou a utilidade de algo ou alguém. Esse é um processo fundamentalmente subjetivo, que parte de conceitos abstratos e de hipóteses e padrões de referência teóricos para chegar a conclusões que pretendemos objetivas e práticas (HOLANDA, 2006, p. 217).

O autor apresenta as características de programas e projetos no âmbito governamental e defende que, para se tornar realidade, as políticas públicas necessitam ser detalhadas em programas e projetos. Acredita ainda no ciclo do planejamento e no fato de que grandes programas são constituídos de pequenos projetos que se interligam e se complementam. Holanda (2006) também concebe o projeto como instrumento que viabiliza a operacionalização dos programas, pois é no projeto que são especificados todos os requisitos técnicos, financeiros e organizacionais necessários à efetividade das ações.

Considerando as bases conceituais e a trajetória da ferramenta MAPP, contidas em seus manuais, a regulamentação e a forma como apresenta os parâmetros do instrumento de gestão, é notória a semelhança entre o discurso político e os conceitos usados por Holanda (2003; 2006) no que se refere ao paradigma institucional de metodologia e ao gerenciamento de projetos.

Holanda (2006) concebe o projeto como uma justificativa de um programa de investimento, com objetivos econômicos e sociais. Essa postura corrobora a concepção da ferramenta MAPP, visto que a referida ferramenta é orientada pela adoção do modelo de Gestão Pública por Resultado – GPR e pelos programas e ações estabelecidos no PPA. Em relação ao monitoramento dos projetos sociais, o Manual MAPP expõe o seguinte:

O êxito desses projetos depende, em boa medida, de um sistema de monitoramento que atue no sentido de assegurar a implantação dos mesmos, de acordo com prazo e custo estabelecidos, e o alcance dos respectivos resultados pretendidos, contribuindo também para viabilizar a implementação das políticas públicas (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, p. 5).

Considerando a concepção de Holanda (2006), encontramos uma forte influência do modelo racional-positivista, uma visão técnica e gerencialista,

em que a avaliação de programas e projetos ocorre por meio da observação e de medidas cautelares, cuja essência é alcançar o objeto político estático, isto é, o resultado.

Holanda (2003) versa sobre a avaliação de programas e projetos sociais na administração pública mais ligada às ações setoriais e enfoca que:

Os bancos de desenvolvimento nacionais ou regionais – sendo de destacar as experiências do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – durante muito tempo enfatizaram basicamente a avaliação “ante”. Em anos recentes têm procurado também avaliar resultados “ex post”, seja por iniciativa própria, seja por indução dos exemplos dos bancos multilaterais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano (BID) (HOLANDA, 2003, p. 17).

Essa declaração sinaliza que as agências multilaterais têm influenciado e/ou induzido a dinâmica de avaliação de programas e projetos na esfera social do contexto governamental.

Outro fator se assemelha à ideologia da ferramenta MAPP no âmbito do governo do estado e à concepção de Holanda (2003; 2006): os conceitos usados referentes à avaliação na perspectiva do desempenho dos projetos sociais. Ambos usam – politicamente – os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, de forma consistente, como parâmetro de resultado das políticas executadas por meio dos programas e dos projetos sociais. Em suas técnicas e metodologias, os conceitos estão bem presentes. O autor (2006) enfatiza:

Em síntese, portanto, diremos que um programa ou projeto é eficaz quando alcança os objetivos ou resultados pretendidos; ele é também eficiente quando isso acontece dentro de padrões ou restrições de tempo e custo que foram estabelecidos. Finalmente ele é efetivo, quando há uma adequada focalização da população alvo e os resultados geram os impactos desejados, em termos das mudanças sociais ou econômicas que consiste a razão de ser do programa (HOLANDA, 2006, p. 302).

Esses conceitos estão presentes na bibliografia e na legislação que parametrizam a gestão por resultado e, conseqüentemente, no MAPP. Nesse contexto, os projetos sociais em âmbito governamental estão concentrados nomeadamente no aspecto financeiro, refletem esse paradigma e propõem uma discussão ampla.

Holanda (2006, p. 5) destaca ainda a necessidade de ramificar e ampliar a avaliação sistemática e continuada de resultados e impactos das



intervenções sociais de governos. Entretanto, enfatiza que o maior problema do Brasil, nesse contexto, não é avultar os gastos com investimentos sociais, mas melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade desse custo financeiro.

Em relação à avaliação de programas sociais, Holanda (2006) os caracteriza como aqueles programas desenvolvidos pelo governo ou por organizações do terceiro setor com a finalidade de melhorar a condição de vida humana nas áreas de saúde, educação e assistência social, bem como no âmbito da segurança pública e do apoio às classes de baixa renda incentivando ações econômicas.

Holanda (2006) enfatiza que o ciclo de planejamento e o ciclo dos projetos estão estritamente ligados e considera que o ciclo de projetos é um subproduto do ciclo de planejamento, sendo o planejamento uma visão macro e o projeto, em seu detalhamento, uma perspectiva micro de operacionalização. É nesse contexto de projetos governamentais que Holanda (2006) conceitua monitoramento como um elemento essencial que:

[...] corresponde ao levantamento contínuo, regular e sistemático de informações para documentar e avaliar o andamento e o progresso obtido na execução de uma intervenção social, tendo como referência o seu plano ou projeto original (HOLANDA, 2006, p. 55).

Holanda (2006) deixa clara a importância do monitoramento para a avaliação. Segundo o autor, é o monitoramento que revela os desvios e as distorções na execução dos projetos. De acordo com o autor, esses desvios frequentemente são negativos, pois sinalizam que os objetivos dos projetos foram insuficientes para alcançar o resultado programado. Holanda considera ainda que o monitoramento e a avaliação na teoria administrativa são associados ao conceito de controle, no sentido de assegurar o que foi previsto nos planos ou projetos.

Já em relação ao conceito da avaliação de projetos, Holanda (2006) ressalta que a experiência dos bancos internacionais no contexto governamental tem sido proveitosa e considera um avanço da teoria de avaliação na prática. Ele ressalta que o processo de avaliação envolve o avaliador, o objeto da avaliação e a avaliação propriamente dita, inserido os seguintes elementos: análise, cálculo e medidas; padrões de valores; pesquisa e investigação; comparações e desempenho; integração e síntese.

## 2.4 A perspectiva construtivista

Partindo da análise das bases conceituais e da trajetória política, cultural e social, buscamos, no tópico anterior, compreender a abordagem positivista instituída em âmbito governamental pela ferramenta MAPP. Como contraponto, é viável analisarmos a concepção compreensiva, referente ao paradigma construtivista de Guba e Lincoln (2011), em que se considera a relevância do poder no ato de avaliar e na concepção de que o ato de avaliação é um ato político.

Guba e Lincoln consideram que a própria ciência e as realidades são construções e rejeitam a abordagem dominante e manipulatória. Assim, a avaliação de quarta geração, descrita pelos respectivos autores, compreende um modelo que valoriza as reivindicações, as preocupações e as questões dos grupos de interesse. É ainda o critério básico e tido como parte do processo em construção. Essa concepção fortalece uma visão mais ampla e complexa de um determinado objeto, permitindo-nos verificar impactos e buscar estratégias, numa dita negociação. Essa perspectiva nos alerta para a necessidade de escapar da ideologia gerencialista, priorizar os valores plurais e repensar as bases ontológicas das interpretações avaliativas.

Nessa perspectiva construtivista, Guba e Lincoln (2011) consideram não existir uma realidade única, mas sim múltiplas realidades construídas pelos sujeitos de forma compartilhada. Destacam que o paradigma construtivista substitui a ontologia realista proveniente do paradigma convencional pela ontologia relativista, a qual considera as múltiplas construções.

Considerando a habilidade na abertura de espaços para extrair perspectivas e gerenciar o processo participativo, Guba e Lincoln (2011), em relação à participação dos envolvidos na pesquisa, destacam que:

Faz sentido considerar os interesses de todos os grupos que são colocados em riscos por qualquer avaliação. Faz sentido também proteger os interesses dos menos influentes contra a usurpação por parte dos mais influentes, como parte essencial do processo. Desse modo, a mudança de avaliação direcionada ao cliente para a avaliação direcionada ao consumidor e deste para o grupo de interesse não é tão sensível quanto alguém possa a princípio ser levado a acreditar, sem alguma percepção da história do desenvolvimento da avaliação enquanto disciplina. Essa mudança pode tornar a avaliação um

processo mais complexo e desordenado, mas não um processo essencialmente distinto (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 86).

Os autores ressaltam a necessidade de expandir a participação e a valorização da base de grupos de interesses, fato que contribui e torna a avaliação mais consistente e aproximada do real. Solicitam ainda que se neguem os sistemas de crenças básicos para atender a perspectiva de uma avaliação construtiva. Recomendam uma metodologia interativa, hermenêutica, às vezes intuitiva e indubitavelmente aberta à participação dos interessados.

Guba e Lincoln (2011) apresentam alguns pontos de vista sobre a avaliação de quarta geração: consideram a avaliação como um processo sociopolítico; valorizam os fatores sociais, culturais e políticos; acreditam que a avaliação é um processo conjunto e colaborativo; afirmam que avaliar é também um processo de ensino e aprendizagem, contínuo, recorrente e divergente. Nesse sentido, a avaliação é vista como um processo emergente cujos resultados são imprevisíveis; um processo que cria uma nova realidade. Nessa perspectiva de avaliação de quarta geração, a responsabilização favorece a responsabilidade compartilhada dos sujeitos envolvidos.

Conforme os autores Guba e Lincoln (2011), o avaliador de quarta geração é responsável pelas seguintes ações: identificar todos os grupos de interesses que corram riscos na avaliação; extrair de cada grupo de interesse suas construções sobre o sujeito-objeto da avaliação e a variedade de reivindicações, preocupações; oferecer um contexto e uma metodologia hermenêutico-dialética por meio de diferentes construções; gerar consenso; preparar um política de negociação; coletar e fornecer as informações indicadas nas políticas de negociação; intermediar os representantes de grupos de interesses; elaborar relatório para divulgar aos grupos de interesses os consensos e qualquer resolução acerca das preocupações e inquietações dos grupos; reciclar a avaliação para lidar com as construções e reivindicações não solucionadas.

Guba e Lincoln, em relação ao processo hermenêutico-dialético, revelam que:

[...] Ele é hermenêutico porque tem caráter interpretativo e é dialético porque representa uma comparação e contraposição de pontos de vista divergentes com a finalidade de obter uma síntese mais elaborada de todos eles, no sentido hegeliano. Entretanto, o principal propósito

desse processo não é justificar uma construção oferecida por outros, mas formar uma correlação entre elas que permita um exame mútuo por parte de todos os envolvidos. A intenção desse processo é obter consenso sempre que possível; quando não for possível, esse processo no mínimo expõe e esclarece vários pontos de vistas distintos e possibilita a criação de uma agenda de negociação (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 166).

Essa perspectiva de avaliação defendida por Guba e Lincoln (2011) depende de algumas condições para que obtenha êxito: compromisso de todos os participantes de assumir uma postura de integridade; competência mínima de comunicação entre os partícipes; disposição para compartilhar poder; disponibilidade para mudanças; disposição de todos os participantes de reconsiderar suas posturas valorativas; e disponibilidade dos integrantes em comprometer-se com o tempo e a energia para participar do processo avaliativo. Nessa postura, os temas, os conceitos, as ideias, os valores e preocupações e as questões centrais são analisados pelos investigadores com respeito à formulação inicial da construção de avaliação.

A avaliação de quarta geração, descrita e defendida por Guba e Lincoln (2011), é a junção entre o enfoque responsivo, que atrela reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesses como elemento organizador e orientador da metodologia construtivista. Nesta, a intenção é desenvolver o consenso crítico entre os grupos de interesses. Nesse sentido, Guba e Lincoln (2011) declaram que:

[..] A iniciativa de trazer à tona construções conjuntas, colaborativas ou compartilhadas requer e respeita as informações/contribuições de vários grupos de interesses e lhes oferece uma medida de controle sobre a natureza da atividade de avaliação. Desse modo, ela instrui e concede poder, além de atender a todas as expectativas usuais na condução de uma avaliação, principalmente de julgamento de valor. A postura ontológica relativista de construtivismo é uma garantia para que se considerem as construções êmicas dos grupos de interesses legítimas, e não meramente percepções tendenciosas (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 205).

Essa postura reforça a intenção e a defesa de uma avaliação numa perspectiva participativa, que não segue um sistema linear, cujo instrumento principal é o humano e cuja metodologia utilizada é a interação, a qual exige socialização dos integrantes e partícipes do processo avaliativo. Portanto, os autores Guba e Lincoln (2011) concebem avaliação como uma forma de

conceder poder e autonomia, tanto pela condução do processo avaliativo em si, quanto pela disseminação e compartilhamento de informações.

## **2.5 A perspectiva pós-construtivista – experiencial**

Após apresentar a teoria de Guba e Lincoln (2011), buscamos a perspectiva experiencial, considerando-a uma visão mais atual do ato avaliativo, como um paradigma com performance pós-construtivista: a teoria do texto e do contexto, proposta por Lejano (2012), que prima por um modelo de política baseado na experiência, valorizando a complexidade e a multidimensionalidade, respeitando o conhecimento, o sentimento e a autoridade moral. Segundo o autor, a análise reside na experiência concreta e na autenticidade, pautando-se na ideia de que o objeto complexo possui múltiplas facetas, ondulações e lados. Não é e não deve ser considerado um modelo linear de avaliação.

Na concepção de Lejano (2012), a respeito do sentido de avaliar políticas públicas, advoga-se a necessidade de novas abordagens que dialoguem com a complexidade das situações políticas. O autor considera que a experiência não é linear e apresenta múltiplos caminhos de saber e conhecer. Essa é a proposta de que precisamos para refletir sobre o desenho do MAPP: observar a complexidade que envolve essa ferramenta e suas consequências no contexto social.

Nesse ímpeto, Lejano (2012) enfatiza ainda que as hipóteses surgirão de um processo cíclico em que teoria e prática emergem de um contexto. Esse modelo, com base na experiência, considera a análise pautada na integração, ou seja, uma fusão de diferentes linhas de informações de modo a obter uma percepção mais completa do todo, em que o objeto é considerado na ação.

Lejano (2012) não desconsidera os paradigmas positivistas e as informações dele decorrentes como dados estatisticamente mensuráveis, mas aponta que os tipos de informações colhidas vão desde as estatísticas até a análise subjetiva e qualitativa do contexto. Assim, ele vai além dos paradigmas anteriores, valoriza os diversos dados que podem convergir e fornecer novas percepções comuns sobre determinado fenômeno, primando pela autenticidade da análise.

Lejano (2012) alerta que a análise positivista, por ele denominada de análise mitológica, não considera a intrínseca relação entre a análise e o campo de aplicação e não julga haver também nessa relação características abstratas. Essa análise é, para o autor, simples, reducionista e destituída da essência do contexto. O autor enfatiza ainda a importância dos atores nesse contexto mais geral e as configurações macroscópicas do sistema, considerando o “grande governo” menos dominante, primando pela descentralização, e descreve que:

Esses experimentos na construção de instituições giram em torno de tentativas de construir modelos de governança que sejam inclusivos, flexíveis, participativos, e que conduzam mais parcerias público-privadas. Um modelo desenvolvido em torno de acordos menos centrados no Estado propõe um grupo de atores políticos (individuais ou grupo) que se associam livremente, formando uma coalizão de agentes que cooperam para buscar um objetivo público mais amplo (LEJANO, 2012, p. 267).

Lejano (2012) salienta que as pessoas são complexas e as instituições são um rico complexo de diferenças; que a realidade se assemelha a um texto sujeito a várias análises e interpretações; e que, conseqüentemente, a política também está submetida a inúmeras interpretações. O autor destaca ainda que, em relação ao ponto analítico, pode focar na totalidade da narrativa política apresentada no texto e procurar, na linguagem do contexto, as narrativas que revelem minúcias da política. Em relação ao processo hermenêutico, o autor declara que:

[...] As interpretações iniciais que o leitor tira do texto, introduzimos o embasamento do contexto. Ou seja, testamos ou avaliamos nossas interpretações iniciais do texto buscando consistência com elementos do contexto da situação. Ou seja, se considerarmos aquela determinada parte de um texto como parte da situação como um todo, o contexto nos permite conectar essa parte ao todo. Esta ação pode ocorrer em diversos (ou muitos) estágios. Por exemplo, pode partir do texto para o contexto e usar o segundo para validar ou invalidar determinadas interpretações alternativas. Pode-se ir à direção contrária, do contexto ao texto, buscando-se uma interpretação mais profunda e renovada. Esse processo é chamado de círculo hermenêutico (LEJANO, 2012, p. 123).

Esse círculo hermenêutico apresenta a possibilidade de análise tanto partindo do texto para o contexto, quanto do contexto para o texto, proporcionando assim um processo dialógico interpretativo.

Lejano (2012) apresenta o modelo positivista e suas características, tais como: define-se pelo aspecto da linearidade; confina o conhecimento a formatos padronizados mediante pesquisas formais; testa-se a realidade para verificar algo, sendo a estatística o elemento essencial desse modelo. Em contraponto a esse paradigma, a perspectiva experiencial não adota o modelo linear: surgem as hipóteses no processo circular, em que a teoria emerge da prática; valoriza os vários tipos de informações; pauta-se em diferentes linhas de informações com vista a proporcionar uma visão mais completa do todo; caracteriza-se, também, pelo compartilhamento de conhecimento e reflexões.

A abordagem pós-construtivista nos leva a acreditar numa nova perspectiva de avaliação. Partindo do contexto, numa análise compreensiva, chegamos ao texto e conseqüentemente a uma interpretação cíclica do contexto.

Compreendendo política como construção social, instiga-nos a olhar e valorizar a criatividade, a transparência e a troca democrática de ideias. Essa é a grande lição que Lejano (2012) nos leva a refletir sobre os paradigmas positivistas do MAPP, sobretudo sobre a necessidade de compreender e interpretar o texto e o contexto da aplicação da ferramenta de planejamento e gestão MAPP.

### 3 DESENHO DO MAPP NO ESTADO DO CEARÁ

Nas últimas décadas, observaram-se mudanças gerenciais e tecnológicas na administração pública brasileira. Proveniente dessas mudanças, emergiu a metodologia de gerenciamento de projeto, a qual requer informações ágeis, precisas e objetivas dos projetos em execução no âmbito governamental, focalizando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações projetadas, promovendo, dessa forma, a ênfase na gestão de projetos, na perspectiva de monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais. Conforme citam Gubermam e Knopp:

Nos últimos anos, o monitoramento e a avaliação (M&A) de políticas, programas e projetos vêm ganhando notoriedade e relevância no setor público brasileiro, a reboque da modernização da Administração Pública empreendida a partir de meados da década de 90 do século passado, calcada nos princípios de um Estado orientado para o cidadão, focado em resultados, *accountable*, eficiente, eficaz e efetivo. Isso, somado à própria complexidade dos problemas modernos, maiores pressões da sociedade, experiências bem sucedidas pelo mundo e influência de organismos multilaterais, traz à tona a necessidade de se avaliar o desempenho da Instituição Estado (GUBERMAM; KNOPP, 2009, p. 2).

Nessa perspectiva, o estado do Ceará, em 2007, buscou uma ferramenta de gestão e planejamento para atender ao controle da implantação dos projetos pelos níveis superiores de decisão do Estado. Dessa forma, surgiu o MAPP.

O MAPP é considerado uma ferramenta de planejamento e gestão de projetos no âmbito governamental. Nos manuais de orientação da ferramenta, está exposta a intenção política de proporcionar eficiência ao planejamento e agilidade à execução das ações e processos dos programas de governo. Assim, fica evidente que há uma busca pela otimização de resultado. Na concepção original da ferramenta MAPP, o cidadão é tratado como cliente, e as inspirações metodológicas são pautadas na iniciativa privada, com o foco na gestão eficiente de recursos financeiros, humanos e na redução de tempo.

Em razão da existência de uma quantidade considerável de projetos prioritários no governo e da necessidade de uma estrutura permanente de acompanhamento nas secretarias e órgãos do Estado, a SEPLAG, em 2009, após avaliação do MAPP, com o apoio de uma consultoria externa, a Portfólio,



dos projetos de governo. Entretanto, como toda estrutura e ideologia política têm suas nuances e limitações, o MAPP, em sua estrutura organizacional, também apresenta aspectos que divergem do paradigma idealizado.

Conforme pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas, percebe-se que a ênfase do MAPP consiste no controle de gastos públicos em detrimento do processo de planejamento, avaliação e gestão dos projetos de governo. Aprofundaremos mais adiante essa discussão ao apresentarmos o desenho do MAPP nas três perspectivas: ideológica, de execução e de análise da avaliação do MAPP pelo modelo experiencial e de participação.

Considerando o desenho do MAPP, é coerente visualizarmos o instrumento público que sustenta os gastos do Estado: o Orçamento. De acordo com o Manual do MAPP, o Orçamento do Estado é o instrumento que assegura os recursos necessários para a implementação das políticas públicas e o funcionamento da estrutura do estado. Assim, são consideradas as seguintes categorias de gastos pela administração pública: a Transferência de Recursos para os Municípios constitui uma obrigação constitucional referente ao percentual de arrecadação de impostos; o Pagamento de Dívidas contraídas pelo estado; as Despesas com Pessoal, as obrigações com todo o quadro de servidores e funcionários; o Custeio de Manutenção refere-se aos gastos com o funcionamento da estrutura operacional das secretarias e órgãos; o Custeio Finalístico relativo aos gastos diretos com os serviços ofertados à sociedade; e os Projetos, que têm início e fim determinado, incluindo os que necessitam de recursos para investimentos. Para monitorar esses projetos, é que foi criada a ferramenta MAPP.

### **3.1 Formação, estrutura e características**

De acordo com o Manual do MAPP, sua formação é constituída basicamente dos seguintes elementos: metodologia, ferramenta e pessoas. Essa tríade forma a composição do monitoramento de projetos prioritários, a qual se fundamenta no acompanhamento do ciclo de projetos. Nesse âmbito é conceituado Monitoramento como uma atividade imprescindível para viabilizar a gestão dos programas e projetos de governo e fortalecer os princípios da

metas de resultados e programas do PPA; dispor de mecanismos para a gestão eficaz dos projetos e gerar informações confiáveis sobre a execução dos projetos.

Em relação ao acompanhamento de gastos públicos com a metodologia de projetos, Stephanou (2005, p. 157) alerta que, ao se referir a gastos públicos, os projetos precisam de uma base técnica consistente para que sua implementação obtenha sucesso. A autora enfatiza ainda que o que falta à maioria dos projetos é uma base sólida e que se deve valorizar uma análise planejada e uma avaliação que prime por todo o desenvolvimento e etapas do projeto, desde o momento inicial ao término.

O que se destaca na estrutura do desenho do MAPP é o modelo linear em que as decisões são centralizadas e no qual o cume apresenta processo avaliativo que não considera os conceitos, as ideias, os valores, as preocupações dos interessados. Conforme Lejano (2012, p. 219), é um modelo que confina o conhecimento a um tipo definido de forma restrita aos dados contábeis e estatísticos.

O MAPP, em seu modelo de monitoramento e acompanhamento, consta de uma base de informatizada de dados conectada ao Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas – SIAP, conforme preconiza o Manual SIAP/SEPLAG na definição da ferramenta:

O SIAP é o principal instrumento para planejamento, execução e acompanhamento dos projetos e das atividades de custeio finalístico e custeio de manutenção. Nesse sistema, são definidos os projetos e atividades e os valores planejados para cada item ou etapa de execução, bem como são solicitadas as parcelas correspondentes às despesas realizadas nesses projetos. Esse sistema permite também o acompanhamento e o monitoramento da execução físico-financeira desses projetos (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, p. 5).

O referido Sistema SIAP é considerado de atuação restrita aos servidores que lidam diretamente com os gastos públicos. O SIAP agrega outros ambientes que compõem a Rede de Informações técnicas, financeiras e orçamentais do governo, dentre eles, o ambiente virtual *webmapp*, onde constam as informações de caráter físico e financeiro dos projetos de investimentos do estado do Ceará.

O Manual SIAP: apresenta as principais atividades realizadas pelos usuários das setoriais e acompanha basicamente todo o ciclo de vida dos projetos/atividades: do lançamento da proposta (fase de Iniciação – Termo de Abertura do Projeto), passando pelo detalhamento da programação físico-financeira (fase de Programação – Plano de Gerenciamento do Projeto), ao cadastramento dos Projetos Finalísticos e das parcelas (fase de Contratação e Execução), ao acompanhamento e monitoramento (fase de Acompanhamento e Controle – Relatório de Desempenho do Projeto), dentre outros movimentos (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2015).

Essas são as principais funções operacionais do SIAP, a qual contempla as informações sobre os MAPP, tais como:

Mapp Proposta: opção utilizada para o cadastramento das propostas de projetos Mapp e das atividades de manutenção e de custeio finalístico, além do Mapp Gestão e dos Equipamentos. • Detalhamento Físico Mapp: local de cadastro do detalhamento da programação físico-financeira por produto, subproduto e município. • Programa de Governo: opção utilizada para ajustar as fontes e financiadores dos programas de governo, assim como para vincular os contratos e convênios de receitas cadastrados no SACC. • Projeto Finalístico: utilizada para cadastro do projeto finalístico. • Parcelas: nesta opção, podem-se cadastrar parcelas e consultar parcelas já cadastradas. • Programação Financeira Mensal: utilizada para priorização mensal das parcelas a serem transmitidas à Sefaz. • Transferência/Vinculação de Projetos Finalísticos - PFs: serve para alterar a vinculação ou efetuar a transferência de PFs a programas que sofreram modificações de um ano para o outro. • Acompanhamento de Projeto Mapp: utilizado para a atualização do acompanhamento físico-financeiro dos projetos e das atividades de custeio finalístico. • Monitoramento do Projeto Mapp: utilizado nas reuniões de monitoramento dos projetos de governo. • Mapps Não Validados: esta opção dá acesso à visualização de projetos não validados e suas respectivas análises efetivadas pela Seplag e pelo Ipece. • Parcelas Não Validadas: nesta opção é possível visualizar as parcelas que não foram validadas pela Seplag, CGE, Fecop e Ipece (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2015).

Portanto, é considerado um sistema informatizado que contém muitas informações de valor relevante para a administração pública, especificamente para a área de planejamento governamental, porém o olhar científico que utilizaremos não consiste nos dados quantitativos e numéricos, nem tampouco nos resultados, mas como é concebido o conceito da ferramenta pelos sujeitos envolvidos no processo de informações, nas potencialidades, nas limitações e nas possíveis reflexões oriundas dessa análise para o contexto político.

De acordo com a pesquisa de análise qualitativa sobre o desenho dessa ferramenta, é prudente refletirmos que não basta gerar informações confiáveis tecnicamente sobre os projetos de investimentos sociais do estado, mas também, e talvez o mais importante, ponderar sobre o que fazemos com

essas informações, o grau de participação dessas informações e a avaliação desses dados.

O documento Manual do Governo do Estado apresenta o MAPP numa perspectiva de gestão focada no modelo gerencialista, pautado em resultados objetivos e conclusivos:

Conceitualmente, no âmbito do Governo do Estado, monitoramento é a gestão estratégica pela alta direção do Governo, enquanto gerenciamento é a gestão tático-operacional, responsável pelo controle das atividades, cronogramas, custos e todas as demais variáveis que viabilizem a implantação de projetos (GOVERNO DO ESTADO DO CEARA, MAPP, p. 11).

Esse discurso do documento MAPP revela a centralidade da ação do monitoramento, cujas decisões são tomadas pela alta administração do estado, com base na gerência dos projetos pela setorial, que é responsável por operacionalizar os projetos no contexto social. Nesse contexto, observamos que a coerência institucional precisa ser revista, abrindo espaços de participação para ouvir os interessados nas políticas públicas.

Em entrevistas, o sujeito E, participante da implementação do desenho do MAPP no Estado, relata o início do processo de monitoramento de projetos:

*Então o Governador decide fazer a primeira reunião com os secretários, pois ele consegue visualizar o que tem previsto para cada mês em cada secretária, de acordo com os projetos aprovados. Então claramente ele tem o desempenho dos projetos por secretarias, sem deixar ninguém esquecer. Ele sabia (Governador), e ele dizia: isso aqui, só quem altera isso aqui sou eu, ele cria uma restrição (Fala do Sujeito E, Idealizador).*

Esse relato configura o desenho do MAPP no contexto do Estado, como o centro das decisões e do controle financeiro dos investimentos em projetos sociais, e a periferia é tida como a sociedade que recebe, o alvo dessas políticas públicas. Os demais atores sociais recebem as decisões sem questionar o contexto centro-periferia.

Não podemos perder o foco de que estamos nos referindo ao Monitoramento de Gastos Públicos; portanto, o conceito de público deve ter sempre relevância e o cuidado com a complexidade dos projetos sociais, o que requer enaltecer sempre os princípios básicos da administração pública

preconizados na Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência.

Sabemos que a participação nas decisões políticas e sociais ainda é uma necessidade que, como cidadãos, precisamos conquistar. Observamos tentativas de participação, mas, no ambiente político do orçamento e das finanças públicas, ainda temos muito a avançar.

A gestão democrática participativa tende a estreitar a relação entre governante e governado. Em relação à transparência das informações de projetos governamentais financiados por instituições multilaterais, Stephanou (2005) declara que:

Faz-se necessária a promoção de uma maior transparência no acesso às informações para acordar com as propostas apresentadas pelos Bancos de garantir maior participação da sociedade civil e maior clareza das ações do Estado. Existe já um esforço dos Bancos em promover esta estratégia de divulgação das informações, mas ainda se faz necessária uma política de divulgação mais democrática, compartilhando os princípios do direito público da sociedade em ter acesso à concepção e implementação dos projetos (STEPHANOU, 2005, p. 157).

Essa declaração de Stephanou (2005) enaltece a necessidade da administração pública em ressaltar e valorizar os critérios da publicidade dos atos públicos, considerando a influência das agências multilaterais no setor público, corroborando, assim, a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Portanto, alinhando a teoria e a legislação vigente, é fundamental a valorização dos critérios democráticos de informações tanto com a concepção quanto com a implementação de projetos governamentais destinados a amenizar os problemas da sociedade.

Continuando a descrição do MAPP, este é considerado uma ferramenta de controle de custo e implantação de projetos sob a tutela da Secretária de Planejamento e Gestão (SEPLAG) para fazer o gerenciamento da planilha de projetos. O sistema informatizado *webmapp* funciona *on-line*, com módulos de acompanhamento, monitoria, MAPP consulta, GPR, acesso SIAP, em forma gráfica e de consulta. Os projetos são apresentados pelos órgãos e avaliados pelo governador, para definir sua aprovação. O órgão assume a incumbência de planejar e executar o projeto. A SEPLAG o acompanha por meio de sua equipe de monitoramento.

Na ferramenta MAPP, são planejados e priorizados os projetos a serem executados pelo Governo. Com exceção das atividades referentes a serviços e manutenção da máquina administrativa, todas as demais ações de investimentos do Governo são planejadas e monitoradas dentro do ambiente informatizado *webmapp*.

Enfatizamos que o acesso ao *webmapp* é restrito: utilizam-na apenas as pessoas que necessitam da ferramenta para monitorar os projetos. A restrição fica ainda reduzida à ação que cada servidor exerce na repartição pública, ou seja, de acordo com a função de cada servidor diante do MAPP o acesso é liberado. Lembramos que, para ter acesso ao sistema, é necessária uma solicitação de autorização a SEPLAG da Coordenadoria demandante informando a função do servidor e a necessidade de acesso.

O MAPP, em sua denominação e característica, possui a descrição de Projetos Prioritários de acordo com o Manual n.º 31 – SEPLAG, onde constam as características dos projetos estratégicos de governo, que são aqueles considerados projetos estruturantes fundamentais à consecução dos resultados de governo. São características desses projetos: geram intenso impacto no alcance dos resultados estratégicos; contribuem para alavancar a economia cearense e/ou encaminham significativamente problemas sociais relevantes; requerem monitoramento e gerenciamento intensivo dos órgãos responsáveis pela gestão do Governo (SEPLAG, CGE, SEFAZ, Casa Civil e GabGov) e da setorial responsável; representam os grandes compromissos do Governo.

A tendência governamental é gerenciar projetos de forma adequada para a ideologia gerencial, em que alcançar resultados pretendidos pressupõe concluir os projetos corretamente no prazo e dentro do orçamento previsto.

### **3.2 Funcionamento**

O Fluxo do MAPP dentro do contexto administrativo do estado do Ceará trata de todas as fases do ciclo de vida de um projeto, desde a sua proposição até seu encerramento, passando pelo processo de aquisição e contratação, execução, monitoramento e encerramento (SEPLAN/IPECE, 2004).

Para entender o fluxo do monitoramento de projetos, é salutar compreender a concepção e o sistema processual que envolvem os projetos e o

seu acompanhamento, valorizando como concepção as ideias e conceitos que os sujeitos e a política enfatizam ao redor da ferramenta MAPP. Quanto à compreensão do sistema processual, trata-se de desvendar como acontecem as relações hierárquicas de poder, de informações e do trâmite de processos administrativos, ou seja, o percurso das relações do MAPP, relações tanto burocráticas quanto de poder.

Nesse âmbito, vale ressaltar que as fontes de recursos destinadas à aplicação dos projetos de investimento sociais são diversas, como as fontes do tesouro estadual e as fontes de recurso externo, advindas de acordos com o Governo Federal e/ou de financiamentos com órgãos externos, como BNDES, Banco Mundial, BIRD e outros, que disponibilizam recursos financeiros para o Estado executar os projetos.

O volume de recurso aplicado em projetos sociais no âmbito do Governo é considerado intenso e complexo. De acordo com dados do SIAP, o Estado possui 9.996 projetos, contabilizados de 2007 a 2014. É conveniente enfatizar que os projetos podem transcender o exercício financeiro e/ou o ano civil, visto que um projeto pode iniciar em um ano e findar em um ano ou mais, dependendo do desempenho da execução física e financeira do objeto constituinte do projeto.

Conforme dados do sistema SIAP, a quantidade de projetos por estágio de execução é apresentada a seguir:

**Figura - 4:** Quantidade de projetos conforme *status* de desempenho

Estágio da Execução	Nº	%
NÃO INICIADO	135	1,35
LICITADO	27	0,27
PARALISADO	312	3,12
EM LICITAÇÃO	72	0,72
CONTRATADO	43	0,43
CONVENIADO	99	0,99
EM EXECUÇÃO	2.152	21,53
EXECUÇÃO FÍSICA CONCLUÍDA	897	8,97
ATIVIDADES PREPARATÓRIAS	406	4,06
CANCELADO	282	2,82
EXECUÇÃO FÍSIC/FINAN.CONCLUÍDA	5.571	55,73
TOTAL	9.996	100

Fonte: <http://web3.seplag.ce.gov.br/wmgoverno/Paginas/moni.consolidado.estado.aspx>

O fluxo de acompanhamento e monitoramento de projetos consiste na dinâmica que envolve uma teia de relações de poder e atores diversos. A rigor,

devem articular ações e atividades para que o projeto venha a atender ou mudar uma realidade social. Eis a função e a aplicabilidade dos projetos na esfera da sociedade, objetivando uma intervenção social com o foco no resultado.

Analisando esse fluxo com base em entrevistas, temos uma visão do comando das decisões governamentais:

*Na verdade, durante esse período todinho do governo Cid, somente ele alterava os valores de projetos no sistema. Ali no sistema está previsto, o quanto vai gastar, o tempo que vai durar e o que se vai fazer, ou seja, o controle de: escopo, tempo e custo de cada projeto (Fala do Sujeito E, Idealizador do MAPP).*

Diante da fala do Sujeito E, percebe-se que os Secretários de Estado não dispõem de flexibilidade para realizar qualquer movimentação financeira que se refira a algum projeto MAPP sob sua gestão, tais como: reduzir recursos, acrescentar recursos, migrar recursos para o ano seguinte. Essas são atividades que dependem de decisão do gestor maior do estado, no caso o Governador. Portanto, quando necessários os ajustes, os gestores recorrem e solicitam as adequações financeiras ao líder maior do estado. Uma postura centralizadora, sem a participação e o diálogo com a área periférica (os beneficiários da política).

O funcionamento do MAPP em seu desenho institucional constitui uma estrutura linear, fechada à discussão e à participação, mesmo dentro da esfera governamental. Mas para compreender melhor essa estrutura orgânica, detalharemos a seguir seu funcionamento.

### **3.2.1 Funcionamento do MAPP na perspectiva política**

Considerando a versão ideológica do MAPP nos documentos de governo, nos quais é conceituado como um instrumento de planejamento e gestão focado nos problemas sociais do Estado, faz-se necessário compreender o sentido dessa ferramenta de gestão.

Conforme os documentos oficiais, o MAPP foi criado com a finalidade de gerenciar uma gama de projetos destinados a atender a demanda da sociedade cearense e a alcançar os resultados de governo. O Manual n.º 31, p. 5, SEPLAG, assim descreve o MAPP:



O êxito desses projetos depende, em boa medida, de um bom sistema de monitoramento que atue no sentido de assegurar a implantação dos mesmos, de acordo com prazo e custo estabelecidos, e o alcance dos respectivos resultados pretendidos, contribuindo também para viabilizar a implementação das políticas públicas (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ/SEPLAG, p. 5).

O Manual n.º 31 ainda expõe que o monitoramento acompanha o processo do ciclo dos projetos, sendo este formado pelas seguintes etapas: a identificação do problema; a definição dos objetivos e da estratégia, da programação, da execução, do monitoramento e do controle; e, por fim, a avaliação de resultados e impactos. Esse monitoramento é considerado como uma atividade crucial para viabilizar a gestão dos programas e projetos de governo. O documento relata ainda que o monitoramento fortalece os princípios da transparência e a racionalidade dos gastos. Descreve o monitoramento, na perspectiva do MAPP, como:

Entende-se por monitoramento como um conjunto de atividades gerenciais que tem por finalidade gerar informações, em um nível de agregação estratégica, sobre a execução dos projetos e sobre problemas, ameaças identificadas e as respectivas providências e ajustes necessários, visando orientar a tomada de decisões para assegurar a implantação dos projetos e auferir os resultados desejados. Assim o monitoramento tem como principal objetivo atuar no decorrer da fase da execução dos projetos, para orientar e alimentar o processo de tomada de decisões gerenciais dos níveis estratégicos do Governo (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ/SEPLAG, p. 9-10).

Nesse contexto, há dois conceitos presentes que se complementam: o monitoramento e o gerenciamento de projetos. Conforme a política de governo do MAPP, o monitoramento consiste na gestão estratégica pela alta direção do governo, enquanto o gerenciamento de projetos é direcionado à gestão tático-operacional, que se destina ao controle das atividades, cronogramas, custos e todas as ações necessárias para proporcionar a implantação dos projetos. Conforme documentos oficiais, o fluxo de acompanhamento e monitoramento do MAPP em cada secretaria ocorre de forma linear, com os seguintes sujeitos, consoante figura a seguir:

Fonte: [http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2577:mapp-grandes-obras-serao-inauguradas-ate-o-fim-deste-ano&catid=14:lista-de-noticias&Itemid=1668](http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2577:mapp-grandes-obras-serao-inauguradas-ate-o-fim-deste-ano&catid=14:lista-de-noticias&Itemid=1668).

Conforme informações de gestores e técnicos, o momento da reunião de monitoramento é caracteristicamente de cunho gerencial, visto que a quantidade de projetos é significativa. Nesse momento, segundo eles, fica evidente a forte relação de poder e a hierarquização no comando do controle dos aspectos financeiros e físicos dos projetos de investimentos sociais do estado. Dizem ainda os entrevistados que o Governador assume uma postura questionadora gerencial e que os secretários explicam e/ou prestam contas sobre o desempenho dos projetos e a sua execução financeira. Conforme fala do Sujeito G:

*Teve duas secretarias que adotaram o monitoramento orientado pela equipe SEPLAG, e eles não tinham stress nas reuniões com o Governador, pois estavam com as informações consolidadas. Eles não faziam reuniões de última hora, as reuniões de monitoramento do MAPP eram sistemáticas, realizadas mensalmente. O secretário queria entender os problemas de perto, queria saber por que o farol de acompanhamento estava vermelho, amarelo e/ou verde (Cores dadas ao status de acompanhamento). Então eles não tinham tanto stress junto ao Governador, eles sabiam responder ao Governador a contento. Fazendo uma analogia: era como um colégio, o aluno que estuda o conteúdo, chegava lá para fazer a prova, chega mais tranquilo, e respondia tudo direitinho. E o aluno que não estudou, não fez sua tarefa de casa, chega lá preocupado, tinha dificuldade e passava vergonha, pelas cobranças (Fala do Sujeito G, Idealizador/formulador do MAPP).*

Essa versão na fala do Sujeito G revela a centralização e comando do controle financeiro dos projetos pelo Governador, as relações de poder e as tensões presentes nesse momento. O Sujeito I informa em entrevista que o secretário que detinha todas as explicações diante do gestor maior, o Governador, não demonstrava tanto estresse; assim, a tensão era amenizada. Portanto, essa versão deixa indícios de que o nível de tensão nas relações de poder é alto nesse contexto hierárquico.

Seguindo o desenho do MAPP, na posição hierárquica da estrutura, logo abaixo do Governador, está o Comitê de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal – COGEFR, com a missão de dar o suporte técnico ao Governador na

liberação dos recursos financeiros. No Portal da Transparência<sup>5</sup>, a descrição do objetivo do Comitê é a seguinte:

O Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF, regulamentado pelo Decreto Estadual n.º 30.457/2011, consiste num grupo de Secretários de Estado que se reúnem semanalmente para assessorar o Governador, definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual, com os seguintes objetivos: - garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas fiscais de resultado primário e compromissos legais e constitucionais; - consolidar o modelo de gestão baseado em resultados; - elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração estadual; - garantir o cumprimento das disposições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal; - contribuir para a preservação dos interesses contidos nas políticas públicas do Estado<sup>6</sup>.

O Referido Comitê é composto pelos seguintes membros: Secretário de Planejamento e Gestão; Secretário da Fazenda; Secretário de Estado e Casa Civil; Procurador-Geral do Estado; Controlador e Ouvidoria do Estado. Esse comitê tem a atribuição de deliberar o limite financeiro para os projetos com recurso do tesouro do Estado. Assim, apresenta um significado e uma importância relevante no processo, bem como um nível hierárquico privilegiado no cenário governamental. O poder do referido Comitê emana da relação direta com o Governador e das atribuições que lhes são destinadas no cenário de controle financeiro.

Na proposta inicial do desenho do MAPP, existe também o Comitê Gestor de Monitoramento, que é composto, em sua configuração, por membros da SEPLAG, da Casa Civil e do Gabinete do Governador. Esse comitê, no desenho, posiciona-se conectado e articulado com as ações de Monitoramento e Acompanhamento do MAPP, junto com a Equipe de Monitoramento da SEPLAG, uma equipe com o papel de fortalecer o monitoramento, dando suporte ao planejamento.

Conforme informações técnicas obtidas e entrevistas realizadas, esse comitê não teve notoriedade e não prosperou, pois foi uma proposta que não atingiu o êxito esperado. Consoante entrevista, um dos coordenadores de Monitoramento relata:

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/content/modelo-de-governanca/cog erf>>.

<sup>6</sup> Cf.: Portal da Transparência, disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/content/modelo-de-governanca/cog erf>>. Acesso em: 31 Jan. 2015.

*As dificuldades é por que o projeto que foi descontinuado não teve força. Teve uma época que a gente começou com as secretaria-piloto, e o projeto andou, e depois foi perdendo um pouco da força. Por quê? Os secretários não foram comprando de fato as saídas que a gente foi apresentando. Foi perdendo força, perdendo força. A gente tentou manter enquanto SEPLAG os acompanhamentos, mas as secretarias viam o monitoramento como mais uma tarefa que a SEPLAG estava pedindo, consideravam o monitoramento como algo a mais (Téc./ Coordenador, Sujeito G).*

A fala do Sujeito G deixa evidente os equívocos na implantação do desenho do MAPP, com distorções na concepção original da sua estrutura, descaracterizando o idealizado na teoria em divergência com o que está posto em prática, algo comum na implementação de muitas políticas.

Lejano (2012) enfoca que a lógica da prática desafia o aspecto formal e aconselha que, para interferirmos no mundo real, devemos buscar entender como é o funcionamento de fato – no caso da ferramenta MAPP, indo além do que está previsto no formal – e compreender por meio das experiências vividas no contexto como uma realidade fenomenológica múltipla, com vários atores e sujeitos envolvidos, com uma trajetória política complexa imbuída de alguns conceitos divergentes no aspecto social.

Seguindo as definições da estrutura do desenho do MAPP, no aspecto linear da hierarquia, logo abaixo dos comitês, encontram-se os Secretários de Governo, pessoas de confiança, com cargos políticos e com atribuições de gerenciar políticas públicas no âmbito da sua designação, ou seja, da secretaria para a qual foi nomeado.

Os Secretários assumem a responsabilidade técnica pelos resultados do órgão para o qual foi designado (é o que se encontra na linha de frente, fornecendo todas as explicações e informações ao Governador) em relação aos projetos MAPP, ou seja, aos projetos de investimentos sociais previstos na setorial sob seu comando de liderança. Eles também detêm o poder setorial nessa estrutura do desenho do MAPP diante dos demais servidores.

Nessa relação de poder, observam-se algumas tensões decorrentes do sistema burocrático e gerencial em seu fluxo de processo. Esses agentes públicos assumem a função de comando e cobram dos servidores os mesmos resultados pelos quais são cobrados pelo Governador. Portanto, uma figura intermediária nessa relação de poder, que, nesse contexto, assume uma postura gerencial e técnica. Segundo fala do Sujeito D:

*O Gestor maior, o Secretário, tomando as medidas necessárias emponderada pela posição hierárquica facilitava a articulação com outras setoriais no âmbito do estado. No monitoramento, as dificuldades eram socializadas (Téc./Coordenador, Fala do Sujeito D).*

A fala do sujeito D evidencia o papel do Secretário nesse desenho do MAPP como um articulador dos projetos sociais e detentor de poder, que, conforme seu grau de afinidade com a ferramenta e/ou com o comprometimento com as ações políticas, facilita ou não o andamento dos projetos por intermédio das relações de poder estabelecidas nesse desenho.

Dando continuidade ao funcionamento do desenho do MAPP na proposta de governo, logo abaixo da figura do Secretário, encontra-se a Unidade Setorial de Planejamento e os Escritórios de Monitoramento de Projetos. Essas organizações, na estrutura do MAPP, teriam a função de articular e gerenciar os projetos MAPP em cada secretaria, com a função da gestão tático-operacional, responsável pelo controle das atividades, cronogramas, custo e demais atividades para viabilizar a implantação dos projetos mediante uma articulação direta entre as coordenadorias e o Secretário.

Essa estrutura das Unidades Setoriais de Planejamento e dos Escritórios de Monitoramento de Projetos foi regularmente institucionalizada por meio do Decreto n.º 29.917, de 8 de outubro de 2009. No entanto, essa estrutura não obteve êxito no desenho do MAPP. De acordo com o relatório da Consultoria Portfólio, setembro/2012, os Escritórios de Monitoramento de Projetos necessitavam de mudanças organizacionais na esfera estadual, envolvendo diversos atores. Com a limitação técnica do estado, o projeto de implantação dos Escritórios de Monitoramento de projetos não prosperou em todas as Secretarias: apenas duas secretarias obtiveram êxito. As demais secretarias relatam, dentre as dificuldades mais citadas na institucionalização das Unidades Setoriais de Planejamento e dos Escritórios de Projetos, os seguintes elementos: a operacionalização dos sistemas informatizados; a falta de reconhecimento das áreas; o reduzido número de pessoas para compor a equipe.

Seguindo a estrutura do desenho do MAPP, encontram-se as Coordenadorias setoriais, as quais ocupam o local intermediário na administração pública e são as que mais se aproximam do contexto social, da demanda popular. Setores estes, dentro das secretarias, que se encontram

conectados à área fim de execução do estado, ou seja, o *locus* de onde deveria emergir a demanda de problemas sociais, os quais seriam amenizados mediante planejamento e execução dos projetos de investimentos MAPP.

As Coordenadorias compõem a estrutura das secretarias de governo. Considerada uma área que requer técnicos qualificados para atuarem tanto na identificação dos problemas sociais, quanto na formatação das soluções por meio da elaboração dos projetos de investimentos do estado, é a área ligada, de fato, às políticas públicas e à sua execução. Portanto, conforme dados colhidos em entrevistas com os sujeitos envolvidos, é considerada uma área carente de recursos humanos qualificados e com sensibilidade para lidar com os problemas apresentados no contexto social.

Um Executor de projetos, Sujeito I, indica algumas limitações dos servidores que atuam diretamente com os projetos MAPP:

*Sugerimos formação do servidor, que oriente nosso planejamento, nosso fazer. Sabemos que ele, o MAPP, traz novos conhecimentos de práticas de gerenciamento de projetos, mas não sabemos sobre orçamento, aspectos financeiros, e de repente nos é exigido esse conhecimento que não temos. Então formar o servidor para essa nova prática administrativa, que é de gerenciamento, é uma saída (Técnico da execução, Sujeito I).*

A fala do Sujeito I revela que os técnicos dessas áreas sentem a necessidade de mais qualificação e formação profissional para lidar com a responsabilidade em realizar os acompanhamentos de processo e projetos de investimentos do estado – o MAPP. Diante desse contexto, pressionados pelo fluxo processual e burocrático, realizam instintivamente o processo de acompanhamento dos projetos MAPP sem refletir e sem reavaliar o que está sendo executado.

Nesse contexto sociopolítico do desenho do MAPP, observa-se a necessidade de ir além do perfil e do formato técnico organizacional do MAPP. Assim, propõe-se, no próximo item, apresentar essa estrutura no contexto da prática, como é a execução dessa ferramenta e seus agentes envolvidos.

### **3.2.2 Funcionamento do MAPP na perspectiva prática**

Partindo do contexto de atuação do MAPP, busca-se compreender o desenho e a estrutura de execução do MAPP nas seguintes dimensões

empíricas: percepções, limitações, potencialidades e possibilidades de mudanças. Diante desse cenário, considerando a pesquisa documental, bibliográfica e de campo, ouvindo alguns sujeitos envolvidos na trajetória institucional, é perceptível que a concepção inicial foi idealizada diante de um modelo de ferramenta gerencial, com a proposta de monitoramento de projetos numa sistemática que procura unificar os instrumentos de gestão para se chegar ao contexto social onde é aplicada, ou seja, executada diferentemente do idealizado na teoria de governo. As distorções entre o idealizado na teoria e o executado na prática existem e são visíveis na estrutura organizacional do MAPP, conforme dados expostos a seguir.

A centralização na condução da ferramenta é notória, consoante dados da pesquisa. O que deveria ser um instrumento de gestão e planejamento, de acordo com os documentos oficiais e as entrevistas realizadas com os sujeitos da política, foi conduzido para o aspecto do controle de gastos, especificamente na estrutura financeira.

Um técnico do setor de planejamento afirmou que sente certa dificuldade de inserir o planejamento sistematizado nessa perspectiva do MAPP e expõe como é concebido o conceito e o processo funcional do MAPP:

*O que aconteceu? Tudo começou a funcionar em função de um formato específico de acompanhamento de projetos, planejamento, PPA, orçamento, tudo começou a funcionar no sentido reverso. Em vez do planejamento, estruturar as ideias principais, dizer quais são as linhas de atuação, e, em cima dessas linhas, você definir um orçamento, dizer o quanto você vai gastar dentro dessa linha de atuação, depois chegar na execução, que são os projetos, e que fazer com que o plano se concretize, foi feito o reverso. Definiu-se o projeto e depois a gente saiu tentando refletir o projeto no orçamento e no plano. Isso ficou tudo difícil de controlar (Fala do Sujeito A, Técnico do setor de Planejamento).*

O entrevistado afirma que há uma distorção na concepção conceitual do MAPP: o que deveria estar alinhado ao planejamento e à atuação dos projetos foi compreendido equivocadamente; o que era para iniciar e se fazer contínuo com o planejamento teve início com a formulação do projeto e depois é que foi se adequou o MAPP com os demais instrumentos de planejamento.

Luck (2009), considerando a metodologia de projetos uma técnica aliada ao planejamento de ações governamentais, visualiza essa dinâmica de elaboração de projetos como um processo de resolução de problemas e uma

possibilidade de novas e melhores ações aliadas ao sentido de planejamento. A autora relata:

Entende-se projetos, nesse contexto, como um conjunto organizado e encadeado de ações de abrangência e escopo definidos, que focaliza aspectos específicos a serem abordados num período determinado de tempo, por pessoas associadas e articuladas das condições promotoras de resultados, com determinado custo. Considerando que a elaboração se justifica por implantação e implementação efetivas, visando novas ações e realidades, a fase de seu planejamento já deve ser promovida como uma iniciação à implantação de suas ações, isto é, efetivadas de modo a desenvolver entre os envolvidos uma sinergia para o trabalho a ser empreendido, uma catalisação de propósitos e de objetivos em tempo determinado, além de comprometimento com a construção de condições para sua efetivação e obtenção dos recursos necessários para esse fim, sempre tendo em mente a transformação da realidade para promover benefícios às pessoas e às organizações (LUCK, 2009, p. 27).

Nesse cenário do desenho do MAPP, em que o planejamento ficou um pouco fragilizado em detrimento do controle de gastos, como declara a técnica de planejamento, faz-se necessário valorizar o ato do planejamento de projetos no âmbito institucional como um processo essencial e contínuo que traz benefícios se bem conduzido.

Luck (2009) enfatiza que mais importante que protocolos e roteiros detalhistas para elaboração de projetos é a essência nas questões paradigmáticas, conceituais e estratégicas que orientarão a elaboração e nortearão as questões administrativas e operacionais. O planejamento não é estanque, estático, constitui um processo contínuo e complexo, fazendo parte de todo o processo de vida do projeto. Essa postura de Luck (2009), atrelada à fala da técnica de planejamento, demonstra que, no desenho do MAPP, o planejamento é um elemento de peso e de relevância na execução dos projetos e requer ser revisto continuamente, visando ao bom desempenho dos projetos sociais.

Um técnico que participou da construção do desenho do MAPP, um dos idealizadores, relata a atuação do Governador Cid Gomes diante da ferramenta MAPP:

*Lá no MAPP, ele (Governador) consegue ver quais contratos aquele projeto gerou; quanto pagou; quanto empenhou; o processo licitatório; como está o processo. Ele estabelece um comparativo com o aspecto financeiro, que foi empenhado e pago em termos de recursos (Técnico Idealizador, Sujeito F).*



*O governador Cid foi o grande idealizador do projeto, mentalizador. Os módulos vieram da cabeça dele, e ele era um usuário assíduo. Tem casos que podemos citar que fomos desligar o sistema, numa sexta-feira, tarde da noite, e tinha um usuário conectado, era ele, o Governador. Hoje o webmapp tem como identificar quem usa, onde usar, que horas foi acessado. Tem informações de todos os usuários. O MAPP é usado por ele (governador) nas viagens. Ele realmente usa e o fato dele mesmo usar, deu credibilidade e notoriedade à ferramenta (Técnico Idealizador, Sujeito F).*

A fala do Sujeito F revela o formulador principal dessa ferramenta MAPP, bem como o interesse do Governador pela condução do monitoramento, no controle de gastos. Mostra o poder simbólico da ferramenta no âmbito da esfera governamental e administrativa do estado e uma postura central respeitada e temida por todos os gestores e Coordenadores das setoriais.

Seguindo a estrutura do desenho na prática, o Comitê Gestor de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal – COGERF assume seu papel conforme o que foi idealizado pelo governo, assessorando o Governador no aspecto técnico-financeiro e na deliberação de recursos financeiros, na perspectiva de equilibrar o orçamento financeiro do estado.

Continuando com a estrutura do desenho MAPP, no aspecto prático, em seguida vêm os Secretários de Estado, que respondem por todo desempenho dos monitoramentos MAPP e têm a incumbência de conhecer e se colocar como condutores do processo e dos resultados dos projetos MAPP. É a figura questionada e sabatinada pelo Governador sobre os projetos MAPP.

No contexto de atuação, assessorando o Secretário, há uma equipe denominada de Planejamento e Orçamento e/ou Assessoria de Desenvolvimento Institucional – ADINS, composta de alguns técnicos que atuam como gerentes de programas. Uma equipe considerada reduzida, em virtude do volume de projetos e atribuições.

A gestão pública exige reflexão sobre a atuação e o desempenho dos projetos sociais, demonstrando carência de articulação e integração dos setores na condução dos projetos e no desempenho das políticas públicas. Fica evidente a forte departamentalização das ações dos projetos e a ausência de uma relação mais densa e consistente entre os setores e os sujeitos da própria secretaria em prol do projeto como um todo e sua aplicabilidade na sociedade.

Na base dessa organização, ficam as coordenadorias que executam as políticas públicas, as quais dependem da aprovação dos MAPP para executarem as ações previstas e planejadas para o exercício. Há uma relação de dependência e de centralização de decisões, tendo ainda como agravante ao desenvolvimento dos projetos a inflexibilidade do projeto MAPP.

Um técnico da área de execução dos projetos sociais, na ponta das ações, enfatiza a necessidade de ligação e integração do planejamento com as ações exercidas na prática.

*Se o MAPP é um planejamento, a secretaria, no caso, cada coordenadoria responsável, deveria olhar esse planejamento, partir do MAPP como ferramenta de planejamento, o que vem a mais é resultado de outras demandas que vão chegar por outros canais. Se o MAPP tem essa previsão e orienta a prática do estado, no mínimo que deveríamos fazer, é partir e tê-lo como referência das ações previstas no MAPP. Ele deveria estar constante nas nossas discussões, no nosso dia a dia. E não de forma isolada, de forma pontual. Ou então existe a tentativa de alinhar o que está sendo feito com o que foi planejado, mas de forma desconectada. (Técnico executor. Fala do Sujeito I)*

Esse relato descreve a limitação que as secretarias enfrentam em olhar o MAPP no aspecto qualitativo e ético dos projetos.

Uma das críticas necessárias à ferramenta MAPP diante dessas dimensões administrativa, cultural e política é a de que os projetos não são constituídos apenas de recursos financeiros. Existe toda uma teia de relações e sujeitos envolvidos que devem ser considerados, todo um contexto sociopolítico que deve ser valorizado. A essência dos projetos MAPP, conforme declara seus documentos, deve ser a mudança de uma realidade. No entanto, refletir se isso acontece é critério básico para uma avaliação densa.

A dinâmica do ato de planejar é monitorar e avaliar esse desenho de administração pública, devendo rever as ações gerenciais focadas apenas nos números e no resultado da aplicação desses números. Portanto, a essência do planejar, monitorar e avaliar deve ir além das técnicas de controle de gastos.

O Relatório Técnico Portfólio 2012 expõe que, diante do desenho metodológico de monitoramento, adotado pelo estado do Ceará, considera-se o Gerenciamento de Projetos como:

[...] a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades dos projetos a fim de atender a seus requisitos. Envolver,

gerenciar o escopo (descrição do que vai ser feito), o prazo (cronograma), os custos (orçamento), as aquisições e contratos, os conflitos, além da verificação de todos os pontos relevantes para que o projeto seja concluído com sucesso, alcançando seus objetivos (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2012).

Essa ideologia possui caráter positivista, com ênfase no controle de gastos, constituindo uma lógica linear, em que pondera o aprendizado a um modelo pré-determinado, fixado dentro dos parâmetros de que uma boa execução de projetos deve estar condicionada a um objetivo definido, um prazo determinado e um custo reduzido e programado. Com base nos documentos e leis, essa concepção gerencialista e positivista embasa a essência do MAPP.

## 4 A POLÍTICA E O CONTEXTO: GÊNESE DO MAPP

Nas últimas décadas, a gestão pública vem sendo impulsionada a alterar seu modo de atuação no aspecto político e social. O contexto da globalização tem influenciado o papel do Estado e sua relação com a sociedade. A democratização dos meios de comunicação, com sua força virtual, tem alterado as características e a conexão entre a sociedade, o Estado e a economia. De acordo com Carvalho (2010), pensar o Estado:

Exige pensar o momento que estamos a viver na civilização do capital, demarcando novas formas de domínio e novas expressões de luta e resistência. Faz-se necessário, e mesmo imprescindível, desvendar o atual contexto de crises, as mudanças em curso e as tendências emergentes. Exige delimitar a utopia democrática, nas suas possibilidades e limites, no âmbito da civilização do capital. Impõe discutir a Questão Social em suas manifestações peculiares no presente, sobretudo, as vulnerabilidades, desmontes e tensões que atingem o mundo do trabalho. Coloca em pauta as formas de regulação social que, hoje, se gestam entre Estado/sociedade/mercado (CARVALHO, 2010, p. 171).

A discussão de Carvalho (2010) nos leva a refletir sobre o papel do Estado contemporâneo, repensar a relação entre sociedade política e sociedade civil e perceber as marcas da subordinação da sociedade civil em detrimento da política pública burocrática sob o domínio das sociedades políticas. A investigação científica a que me proponho demanda compreender e adentrar as discussões sobre Estado, Gestão Pública e Monitoramento e Avaliação, tecendo a tríade Estado-Sociedade-Economia.

Stephanou (2005), ao considerar a existência de mudanças no papel do Estado em relação à Sociedade e à Economia, relata:

Na história recente brasileira, o movimento de transformação do Estado, em termos econômicos, sociais e políticos, tornou-se um desafio para a consolidação da democracia, depois de um longo período militar. As funções do Estado se ampliam, em termos sociais, havendo uma reorientação da política social, como uma dimensão central do modelo das relações entre Estado, Economia e Sociedade. Estas transformações têm gerado demandas direcionadas à democratização de políticas públicas mais eficazes em relação às questões sociais<sup>7</sup> (STEPHANOU, 2005, p.1).

---

<sup>7</sup> Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamento de projetos sociais no Brasil (2005, p.1).

Diante do exposto, percebemos naquele momento a ampliação do papel do Estado no âmbito social e a intrínseca relação entre Estado-Economia-Sociedade, bem como o surgimento de uma forte demanda voltada para democratizar a política pública. Essa ação requer práticas inovadoras e o rompimento de paradigmas tradicionais no campo da administração pública. Nesse contexto, emerge a necessidade de rever o papel do Estado na forma de controlar e regular a ação social, com a metodologia de monitoramento de programas e projetos voltados para atender à sociedade.

Por meio de inúmeras publicações e documentos – os Congressos do Consad de Gestão pública; as publicações da Escola Nacional de Administração Pública; a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, entre outros –, percebe-se, no cenário da gestão governamental, intensa modernização das tecnologias de informações, bem como rapidez e agilidade na comunicação e nas informações do conhecimento. Esse panorama acentua que estamos em meio a uma sociedade mais exigente, que cobra mudanças na perspectiva dos direitos sociais, na participação e na transparência das ações governamentais.

Apesar da modernização tecnológica no setor governamental e das alterações no comportamento da sociedade, alvos das políticas públicas, a participação democrática nas decisões de governo ainda não se concretizou, conforme declara Costilla (2010, p. 59). Em geral, persiste a velha estrutura do Estado, continuando a subordinação da sociedade civil e prevalecendo políticas públicas burocráticas dominadas pelo poder das sociedades políticas.

Nesse cenário de inovações no âmbito governamental, as mudanças se refletem nas organizações e na atuação da administração pública. Despontam, assim, um número elevado de abordagens na perspectiva gerencialista<sup>89</sup>, de

---

<sup>8</sup> Newman, Janete e Clarke (2012, p. 359) consideram o gerencialismo como uma ideologia que legitimava direitos ao poder, especialmente ao direito de gerir, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais. Em segundo lugar, o gerencialismo é uma estrutura calculista que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las. Usualmente está estruturado em torno de um cálculo interno de eficiência (entradas-saídas) e um cálculo externo de posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado. Contudo, o gerencialismo também é uma série de discursos superpostos que articulam proposições diferentes – até mesmo conflitantes – a respeito de como gerir e do quê deve ser gerido. Assim, diferentes formas de gerencialismo enfocam liderança, estratégia, qualidade e assim por diante para produzirem um campo complexo e mutante de conhecimento gerencial.

<sup>9</sup> Modelo gerencialista. O modelo de administração gerencial tem como objetivo enxugar a máquina estatal, reduzindo as atribuições do Estado para o mínimo essencial, que seria o exercício do poder de polícia, as atividades jurisdicional e legislativa, a manutenção da previdência e alguns aspectos da assistência social. (BATINGA, 2012). Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-burocr>

métodos e modelos analíticos de controle de gastos públicos. Entretanto, diante de tantos métodos e modelos, é possível confundir e influenciar os agentes que se iniciam no campo do Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos Sociais, a ponto de estes não perceberem a importância do diálogo e da participação democrática dos agentes envolvidos.

#### **4.1 Bases conceituais: formulação da política**

Pautando-se em Rodrigues (2008; 2011), destacam-se os eixos analíticos da avaliação em profundidade, que constituem os elementos fundantes desta pesquisa: o conteúdo da política, sua formulação, as bases conceituais e a coerência interna, apresentando, também, a trajetória institucional e o espectro temporal e territorial envolvido pela política em estudo.

Analisando o levantamento do conteúdo da política, a ferramenta caracterizada pelo governo como instrumento de gestão e planejamento, o MAPP, recebe forte influência em sua base conceitual advinda do paradigma da Gestão por Resultado. No contexto cearense, o documento de governo<sup>10</sup> que define a concepção da Gestão por Resultado – GPR descreve-a como um modelo baseado na postura empreendedora do setor público, tendo o cidadão como cliente e primando por padrões de excelência, eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência, isto é, uma concepção de gestão com foco na redução de custos para a sociedade e o comprometimento do Estado com a satisfação dos cidadãos. Nessa perspectiva ideológica, o “governo” é considerado o meio, e não o fim. Esse é um discurso em que o Estado ocupa a posição central das decisões políticas e sociais.

De acordo com Sousa:

Este Estado, graças ao seu poder também extraordinário de manipulação da sociedade contemporânea, submetendo necessidades, recursos e anseios, mobiliza todos os meios necessários para proteger e reestruturar o sistema, penalizando principalmente os que menos participam dele, pois excluídos, e beneficiando seus maiores protagonistas (SOUSA, 2010, p. 25).

---

<A1tica-e-administraA7A3o-p%BAblica-gerencial>. Acesso em: 25 jul. 2014

<sup>10</sup> Nota Técnica n.º 11, IPECE, 2004.

Essa visão de Sousa (2010) evidencia o papel do Estado diante do contexto social capitalista e destaca o quanto essa figura estatal é influente nas mudanças ocorridas na sociedade, sendo o capital financeiro considerado o grande influenciador das decisões e ações do Estado, caracterizando-o como Estado ajustador.

Nesse contexto da administração pública, dentro dessa perspectiva de um Estado equilibrador, duas palavras-chave são fundamentais e merecem reflexões: monitoramento e avaliação, que estão ligadas diretamente às ações de planejamento e gestão pública; conseqüentemente, ligadas ao papel do Estado diante da sociedade e do mercado. Um Estado que centra suas ações em função do capital e penaliza os mais necessitados – a grande massa social – e não abre espaço para a participação democrática, ainda ínfima, nas decisões políticas.

Conforme afirma La Cuadra (2010, p. 207), os beneficiários das políticas apresentam-se como entes passivos, objetos da política, a qual reduz os setores mais desprovidos a uma condição de meros receptáculos passivos dos programas sociais. Essa postura crítica quanto ao papel do Estado centralizador permite uma discussão de como o estado tem monitorado e avaliado os projetos sociais alvos das políticas públicas.

Atrelando a discussão do papel do estado ao sentido de monitoramento e avaliação de projetos sociais, faz-se necessário aprofundar os conceitos de monitoramento e avaliação na perspectiva política de estado, na visão capitalista de uma agência multilateral, como o Banco Mundial, e na visão da economia.

Na perspectiva política de Estado, Holanda e Rosa (2004) definem monitoramento e avaliação da seguinte forma:

Monitoramento e avaliação são atividades distintas, mas que se relacionam, passando a primeira a subsidiar a segunda. São atividades que se iniciam na etapa de planejamento, quando os responsáveis pela concepção das políticas públicas passam a projetar resultados, através da definição de objetivos e metas. Em seguida, são definidos os projetos e as ações que serão desenvolvidas estabelecendo-se os recursos e processos necessários ao alcance das metas propostas. Depois disso, inicia-se o desenho do plano de monitoramento e avaliação, que terá dois focos principais: i - o acompanhamento sistemático dos processos e da utilização dos recursos, tendo em vista detectar desvios entre o projetado e o executado; ii - a aferição dos resultados e impactos decorrentes da implementação dos programas e projetos. É um conjunto de atividades que gera o aprendizado para a

melhoria atual e futura de créditos de alocação de recursos (HOLANDA; ROSA, 2004, p. 14-15).

Esta concepção positivista se assemelha à postura gerencialista de governo, no sentido de valorizar o modelo racional e operacional com o foco na eficiência do resultado. Holanda e Rosa (2004) narram essa postura ao definir que o monitoramento e a avaliação se cruzam no planejamento quando os responsáveis pela política definem os prováveis resultados, previstos nas metas e nos objetivos definidos.

Essa relação de monitoramento e avaliação no contexto da política, apesar de enfatizar a melhoria e o aprendizado da aplicabilidade dos recursos, segundo Lejano (2012), é uma postura gerencial de avaliação que fere a integração entre a projeção política e a ação política por não valorizar a complexidade do contexto.

Já o conceito de Monitoramento e Avaliação na perspectiva do Banco Mundial, instituição influente nas ações do Estado, pode ser assim compreendido:

A monitorização e avaliação (M&A) das atividades de desenvolvimento proporcionam às entidades governamentais, gestores do desenvolvimento e sociedade civil meios aperfeiçoados para aprenderem à custa das experiências passadas, melhorarem a prestação de serviços, planejarem e afetarem recursos e demonstrarem resultados às partes interessadas, como parte do processo de responsabilização. Na comunidade de desenvolvimento, o centro da atenção está nos resultados, o que ajuda a explicar o interesse crescente na M&A. Nos Aspectos Gerais da M&A, discutem-se: Indicadores de desempenho, A abordagem do enquadramento lógico, Avaliação baseada na teoria, Levantamentos formais, Métodos de avaliação rápidos, Métodos participativos, Levantamentos para detectar as despesas públicas, Análise de custo-benefício e de eficácia em função do custo, Avaliação do impacto (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 5).

Essa postura e concepção do Banco Mundial reafirmam e consolidam a concepção da Gestão Por Resultado – GPR. Caracterização de uma visão positivista, em que o significado é considerado como óbvio, essa concepção prima pelos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade dos recursos aplicados na política. Lejano (2012), contudo, recomenda ir além do texto político e refletir sobre os acontecimentos no seio da sociedade, o que significa romper a barreira do pragmático e do racional, em que o significado é construído socialmente e é subjetivo e passível de contestações.



Na perspectiva da economia, Holanda (2006) conceitua e apresenta uma diferenciação entre monitoramento e avaliação. Considera monitoramento como um segmento essencial do processo de avaliação, que assume uma postura pacífica, resumindo-se a constatar, registrar e informar o que acontece. Em outra circunstância, o monitoramento pode revelar sérios desvios ou graves falhas de execução. Compreende-se o monitoramento como permanente e interno; já a avaliação é considerada como ação pontual e externa. Essa seria uma visão bem racional e técnica do sentido de monitoramento e avaliação. Essa percepção, conforme Lejano (2012), exclui a multiplicidade de significados inerente ao contexto social e político.

Alguns autores, como Stephanou (2005), Martins (1997) e Rodrigues (2008), afirmam que a abordagem conceitual, presente em muitas instituições governamentais, representa a influência, na última década, das instituições multilaterais de cooperação – particularmente o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e as agências do sistema das Nações Unidas –, as quais disseminaram padrões de monitoramento e avaliação, com critérios rígidos de acompanhamento dos projetos por elas financiados.

Em relação aos conceitos, Martins (1997) enfatiza a conexão entre política e administração, questão central na postura e no conceito do bom governo e tema central nas discussões atuais da boa governança. Enfoca ainda o conceito e a função da burocracia no setor público, o processo de transformação e as mudanças ocorridas na gestão governamental, especificamente no campo de monitoramento e controle de gastos públicos, com a inclusão do conceito de boa governança, atrelando o sentido de política e administração.

Rodrigues (2008) enfatiza que as avaliações das agências multilaterais são embasadas numa concepção de avaliação tida como instrumentalmente gerencialista, com caráter de mensuração, monitoramento e avaliação, pautada nos cânones do modelo neoliberal.

Essas influências foram intensamente instituídas nas instâncias governamentais, conforme cita Stephanou (2005, p. 129). Foi a partir da década de 1990, quando as agências multilaterais, por meio dos métodos de financiamento, proporcionaram mudanças no papel do Estado e passaram a focar seus eixos políticos na questão da pobreza, abrindo o diálogo político e

uma aproximação com as organizações não governamentais. Dessa forma, as avaliações dos projetos emergiram com a preocupação de destacar a eficiência, a eficácia e o impacto junto ao público beneficiário dos programas. O Estado passou a adotar medidas de racionalização e seguiu as reorientações com os gastos públicos destinados ao combate à pobreza, o grande nó crítico dos países emergentes. Assim, fortaleceu o papel da avaliação sob a influência das agências multilaterais, com a intenção de garantir a boa gestão no combate à pobreza e a ênfase no resultado.

Com relação ao papel do Estado e a avaliação dos programas, Stephanou (2005, p. 156) salienta ainda a limitação do sistema burocrático do Estado para garantir uma boa gestão dos programas sociais, relatando ainda que existe um grande embate com os padrões clientelistas e corporativos das políticas públicas enraizados nas administrações públicas.

Em relação à administração pública e aos atos gerenciais, com os projetos sociais no estado do Ceará, o Governador Cid Gomes cria a ferramenta MAPP/*webmapp*, com o objetivo de melhor definir a aplicação dos recursos e monitorar todos os gastos discricionários. Essa é a finalidade da ferramenta de planejamento e gestão; a intenção da ferramenta MAPP é reduzir desvios e melhorar os resultados dos recursos aplicados. Essa teoria se adequa ao paradigma da gestão por resultado, constituindo a teoria que fundamenta o modelo de gestão do estado do Ceará, focado na eficiência, efetividade e eficácia dos resultados no contexto social.

Medeiros, Rosa e Nogueira (2009), em publicação do IPECE, expõem a concepção que fundamenta a gestão pública no Ceará desde 2004, baseada no modelo de Gestão por Resultado.

Gerir significa administrar, empreender significa obter resultados. Gestão empreendedora conota gestão voltada para resultados e pressupõe que o serviço público seja de qualidade e atenda a padrões ótimos de eficiência (fazer certo), eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (fazer o que tem de ser feito) no trato do gasto público (IPECE, 2009).

Este é o significado de gestão pública sob a influência do modelo canadense de Gestão por Resultado, que considera práticas focadas na eficiência e eficácia do uso do recurso público, responsabilizando o gestor público nas prestações de contas da aplicação dos recursos públicos.

Na visão governamental do MAPP, o conceito de monitoramento se constitui em um processo do ciclo dos projetos, sendo uma atividade para viabilizar a gestão dos programas e projetos de governo, bem como para fortalecer os princípios da transparência e racionalidade dos gastos. É, ainda, considerado um conjunto de atividades gerenciais que tem por finalidade gerar informações, em um nível de agregação estratégica, acerca da execução dos projetos e dos problemas e ameaças identificados, e as respectivas providências e ajustes necessários, objetivando assim orientar a tomada de decisões para assegurar a implantação dos projetos e alcançar os resultados previstos. Em suma, o monitoramento, no aspecto governamental, tem como objetivo atuar no decorrer da fase da execução dos projetos para orientar e alimentar o processo de tomada de decisões gerenciais dos níveis estratégicos do governo.

No âmbito governamental, o critério gerencial é contundente, aliado ao modelo burocrático. Assim, Nogueira (2011) declara que é necessária uma reformulação do Estado no sentido de desarmar a burocracia e promover uma melhor comunicação entre a forma organizacional e a vida. Além disso, salienta a importância de estimular novas formas de participação e os critérios democráticos presentes no interior da organização burocrática, objetivando assim decidir de modo ampliado, reduzindo a prepotência dos técnicos e dos superiores, abrindo-se para formas eficazes de controle externo, ouvindo os interessados, alvos da política.

Esse modelo de monitoramento governamental é caracterizado por Medeiros (2009) como empreendedor, com o foco na redução de custos na atuação proativa, identificando ameaças e riscos que possam comprometer a execução das etapas de desenvolvimento do projeto e propondo, ao mesmo tempo, a adoção de medidas e ajustes que os evitem ou mitiguem seus efeitos. Além disso, atua na solução dos problemas ou na correção dos desvios efetivados, tendo como foco a obtenção dos resultados planejados.

Ao buscarmos o conceito de monitoramento e avaliação na concepção do Estado, a Nota Técnica n.º 11 enfatiza que:

Monitoramento e Avaliação são atividades que estão em dois níveis distintos, mas ao mesmo tempo apresentam-se estreitamente vinculados. O **monitoramento** concentra-se nos produtos e serviços decorrentes do processamento das ações. Por outro lado, a **avaliação** preocupa-se com os efeitos ou resultados dos esforços empreendidos,

ou seja, com as mudanças ocorridas nas condições de vida dos beneficiários dos programas (GOVERNO DO CEARÁ, 2004, p. 27).

De acordo com documentos e manuais elaborados pela SEPLAG, essa concepção de monitoramento, atribuída ao MAPP na esfera governamental, refere-se a uma ação contínua. A avaliação não se refere a uma ação contínua, mas a momentos esporádicos organizados para determinar a relevância, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a sustentabilidade de determinadas ações. Nesse contexto, observa-se a hegemonia do Estado na forma de conduzir o processo avaliativo. Guba e Lincoln (2011) enfatizam que avaliação é um processo sociopolítico que deve considerar os fatores sociais, políticos e culturais como componentes essenciais e significativos do processo avaliativo.

A recomendação governamental, na perspectiva do paradigma gerencial, vem acompanhando e controlando os gastos públicos na perspectiva da *Accountability*<sup>11</sup>, um conceito carregado de significados e ainda em construção no Brasil. Alguns especialistas a definem como responsabilização ou prestação de contas. Pinho (2009) a define como:

*Accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO, 2009).

Apesar de esse conceito estar em pauta no cenário da administração pública brasileira, ainda não se consolidou como conceito e muito menos como técnica, porque as inovações administrativas não dão conta de atender ainda essa perspectiva da prestação de contas ao social. Conforme Pinho (2009), é uma definição ainda em construção, dependente dos conceitos e da atuação dos aspectos de transparência e descentralização governamental.

Essa definição provoca uma reflexão sob a ótica dos paradigmas positivista, construtivista e pós-construtivista de avaliação de política pública, os quais discutiremos mais adiante, quando nos referirmos ao desenho de

---

<sup>11</sup> *Accountability* é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação dos membros de um órgão administrativo ou representativo de **prestar contas** a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é **responsabilização**.

avaliação de políticas públicas, considerando a complexidade e a especificidade na atuação dessa estrutura e das concepções do MAPP.

## 4.2 Trilha institucional

O percurso histórico no âmbito institucional da ferramenta de gestão e planejamento MAPP e a sua implementação são essenciais para compreendermos os percalços na gestão pública do estado do Ceará. Segundo Medeiros<sup>12</sup> (2010), o estado do Ceará inicia seus passos em torno da modernização da administração pública no Governo Tasso Jereissati a partir de 1987, com o rompimento de algumas práticas oligárquicas, quando foi desencadeada uma série de reformas internas, exigindo mais eficiência do setor público. Esse contexto revela uma estreita relação e influência governamental do Governo Fernando Henrique Cardoso e Tasso Jereissati, precursores da reforma do Estado – um em nível nacional; outro no cenário estadual.

De acordo com Medeiros (2009), o governo brasileiro e o Banco Mundial instituíram uma parceria para conhecerem experiências de gestão governamental em âmbito internacional. Em janeiro e fevereiro de 2002, foi encaminhada uma equipe técnica do governo brasileiro a cinco países: Austrália, Suécia, Canadá, Reino Unido e Alemanha.

A implantação da Gestão por Resultado no estado do Ceará é baseada na experiência do governo canadense, em 1995, na gestão do primeiro-ministro Jean Chrétien (1193-2003), que, após algumas dificuldades econômicas e sociais, propôs medidas nesse modelo de gestão, tendo como meta reduzir despesas.

No estado do Ceará, segundo Farias (1997, p. 258), as iniciativas de mudanças na máquina administrativa emergem no ano de 1987, durante o governo Tasso Jereissati. Nesse momento histórico, há um rompimento com as tradicionais elites coronelistas – adotam-se medidas voltadas à política industrial e fiscal, atraem-se capitais nacionais e estrangeiros, o que leva o Estado a recuperar sua estrutura fiscal e a elevar as taxas de investimentos. Assim, sua primeira medida no governo foi organizar a máquina pública.

---

<sup>12</sup> GPR no Ceará: prática de gestão em busca de resultados. *In: III Congresso Consad de Gestão Pública*. 15 a 17 de março de 2010. Painel 14/055.

Segundo Farias (1997), o governo Tasso apresentou um grande projeto industrial capitalista. No entanto, primou pelo desenvolvimento econômico concentrador e hegemônico. As questões sociais não obtiveram tanta atenção quanto o setor industrial. O Ceará persistiu, durante seu governo, com altos índices de pobreza em nível nacional. Sua gestão foi considerada autoritária, desprezando os movimentos sociais (FARIAS, 1997, p. 263). Entretanto, no Estado novas alterações no modelo de gestão pública foram enfatizadas a partir de 2003, no governo Lúcio Alcântara. O governo fez adesão ao modelo Gestão por Resultado, e seu discurso referiu-se ao planejamento para implementação de programas e ações voltados ao contexto social.

Medeiros (2010) apresenta a implantação do modelo de Gestão por Resultado no estado do Ceará no Plano de Governo 2003-2006, com a denominação “Ceará cidadania, crescimento com inclusão social”, no governo de Lúcio Alcântara. Adotaram-se medidas para fortalecer o equilíbrio fiscal e a promoção de uma gestão que buscava reorganizar e modernizar a estrutura administrativa, bem como implantar e ampliar operações de crédito com agências multilaterais. Foram essas operações, atreladas ao Banco Mundial, em 2005, que estabeleceram o acordo financeiro tido como operação SWAP, na qual o desembolso estava atrelado a resultados de metas preestabelecidas, que incluíam a preservação do equilíbrio fiscal, com o compromisso de *superávits* crescentes, o alcance de dezesseis indicadores econômicos e sociais, gastos mínimos em nove programas prioritários e a assistência técnica na implantação de uma política da Gestão por Resultados – GPR no estado do Ceará.

Segundo Medeiros (2010), o modelo gerencial adotado pelo Ceará, a GPR, implantado a partir de 2003, foi adotado fundamentando-se nas seguintes etapas: planejamento, implementação, monitoramento e avaliação.

A etapa de planejamento foi dividida em duas fases: na primeira, houve a definição dos resultados estratégicos de governo, o estabelecimento de metas e indicadores por eixo de atuação do Plano de Governo; na segunda, a partir de 2005, buscou-se elaborar os planos estratégicos das Secretarias de Estado (setoriais) para alcançar os resultados estratégicos de governo.

Medeiros (2010) expõe que, a partir de 2005, foi promovido o envolvimento de todas as secretarias de governo do estado do Ceará em torno das discussões que culminaram com a elaboração dos Planos Estratégicos de

Governo. Foi construído o cronograma de atividades, definindo resultados, metas e indicadores dentro de uma “Matriz de GPR<sup>13</sup>”. Esta representou o marco lógico de cada secretaria, vinculada ao marco lógico do plano de governo. Porém, prevendo dificuldades na qualificação técnica dos servidores, nos anos de 2005, 2006 e 2007, foram realizados cursos de formação aos servidores diretamente ligados à área de planejamento de cada secretaria de governo. Nesses treinamentos, foram trabalhados os conceitos de GPR e seu marco lógico. Essa qualificação primou por focar a linguagem de resultados para esse grupo de servidores formados tecnicamente para trabalhar em cada setorial.

Medeiros (2010) cita ainda que, a partir de 2005, época da implementação dos Planos Estratégicos no Governo Estadual, os gestores de cada setor teriam um prazo definido em cada projeto para alcançar o produto previsto, ou seja, o resultado. Quanto aos recursos previstos, o Orçamento, o Plano Plurianual, o Plano Operativo e os Instrumentos gerenciais do Governo foram revistos, passando por reajustes na sua concepção e reestruturação, enfocando as ações nos principais objetivos do Plano de Governo.

Medeiros (2010) declara, ainda em 2005, que, considerando a teoria e a concepção da GPR, o governo cearense foi estimulado a inovar o sistema de informação, refinando as técnicas e os sistemas de informação, visando ao acesso à informação de modo rápido e eficiente. Dentro da perspectiva de GPR, criou-se uma ferramenta informatizada *on-line* – o Sistema de Acompanhamento de Programas (SIAP) e o Sistema Integrado de Orçamento Financeiro (SIOF) – e implantou-se uma sala de situação que funcionava como painel de controle, mantendo regularmente os gestores informados sobre o desempenho dos programas, projetos e ações. Por fim, a terceira fase: o monitoramento e avaliação.

Conforme preconiza Medeiros (2010) acerca do monitoramento e avaliação:

As razões destas atividades é o acompanhamento, pelo gestor, das metas, resultados e impactos alcançados e aferição dos resultados e impactos decorrentes da implementação dos programas e projetos (MEDEIROS, 2010, p. 16).

---

<sup>13</sup> MATRIZ GPR, documento contendo os indicadores e metas, SEPLAG.

Na postura de Medeiros (2010), fica evidente a essência da concepção gerencialista em consonância com a base conceitual da GPR (o resultado). Fica também exposta a posição do Estado diante do seu papel regulador, ajustador, centralizador das ações, em conformidade com o que define Carvalho (2010, p. 195): “Um estado que ajusta e ajusta-se à ordem do capital”. Com a incidência da atuação do Estado via políticas públicas, procura-se solucionar as pressões sociais. Ou seja, um Estado que se ajusta ao capital financeiro e que age no sentido de amenizar os problemas sociais de forma emergencial. A autora enfatiza que esse Estado ajustador emergiu e instituiu-se no contexto da Democracia, a qual, na contemporaneidade, afirma-se como sistema de governo hegemônico, no qual esse Estado ajustador assume diferentes configurações históricas.

Seguindo ainda a trilha institucional do MAPP, Medeiros (2010) relata que, a partir de 2006, foi inserida a concepção e a cultura de Gestão por Resultado na Mensagem de Governo à Assembleia Legislativa do Estado, como forma de apresentar ao parlamento as ações executadas.

Em 2007, o governo Cid Gomes lançou o Plano de Governo intitulado “O grande salto que o Ceará Merece” e publicou a Lei n.º 13.875, de fevereiro de 2007, em que formalizava a característica do seu Governo: “Gestão por resultado como administração voltada para o cidadão, com foco nas áreas finalísticas, visando a padrões elevados de eficiência, eficácia e efetividade” (DOE, 2007, p. 3). Essa postura legitima o paradigma GPR no estado. Baseando-se no planejamento estratégico elaborado pelo estado e suas setoriais, esse documento subsidia a elaboração do Plano Plurianual, com a definição dos possíveis resultados de governo e os resultados que cada setorial tem como referência para estabelecer os programas e projetos que levarão aos resultados de investimentos sociais.

Considerando o discurso governamental para implantação da Gestão por Resultado em âmbito governamental, com foco no aspecto social, Costilla (2010) enfatiza a necessidade de reflexão sobre as políticas públicas contemporâneas e a relação com o Estado, ou seja, a conexão sociedade, política e sociedade civil. O autor afirma ainda que essa relação ganha espaço nas agendas políticas atuais – persiste a velha estrutura do Estado –, bem como ganha a submissão da sociedade civil e a dominação das políticas públicas



burocráticas, sob o poder das sociedades políticas. Costilla (2010) acrescenta como desafio atual pensar o Estado partindo da sociedade, do movimento, das contradições, das necessidades e das experiências da população, exigindo um desenho teórico e políticos inovadores. Declara ainda que o Estado não expressa o todo de uma sociedade.

Medeiros (2010) enfoca como desafios dos gestores na implantação da GPR no estado do Ceará a dificuldade de romper com a cultura existente, eivada de vícios históricos, e a inconsistência entre os instrumentos de planejamento e gestão. Visando a essa integração entre os instrumentos de gestão, foi idealizado também o Sistema Governamental de Gestão por Resultado – S2GPR, implantado entre 2009 e 2010. Esse sistema atua no aspecto contábil-financeiro dos gastos públicos.

Alguns técnicos e gestores consideram um avanço na administração pública no estado do Ceará a elaboração de alguns sistemas informatizados no sentido de controlar gastos e reduzir desvios entre o planejado e o executado, no intuito de melhorar o planejamento, a execução, o controle e o monitoramento dos créditos orçamentários do Estado, conforme preconiza o Manual MAPP<sup>14</sup>:

O Governo do Estado possui uma significativa carteira de projetos que se destinam ao aumento ou melhoria da oferta de serviços públicos para atender à demanda da sociedade e alcançar os resultados de governo. O êxito desses projetos depende, em boa medida, de um bom sistema de monitoramento que atue no sentido de assegurar a implantação dos mesmos, de acordo com prazo e custo estabelecidos, e o alcance dos respectivos resultados pretendidos, contribuindo também para viabilizar a implementação das políticas públicas. Para aprovar e monitorar sua carteira de projetos, o Governo do Estado instituiu o MAPP – Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários. Trata-se de um importante sistema de gestão para o controle da implantação dos projetos pelos níveis superiores de decisão do Estado, possibilitando a tomada de decisões durante a execução dos mesmos, contribuindo para o alcance dos compromissos estabelecidos no plano de governo (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ/SEPLAG/ n.º 31, p. 5).

Ainda de acordo com Manual n.º 31, divulgado pela SEPLAG, a proposta de aperfeiçoamento do MAPP, como ferramenta de gestão, possui dois pilares básicos: o primeiro, melhorar a integração dos instrumentos de

---

<sup>14</sup> Disponível em: <[http://www.SEPLAG.ce.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1825&Itemid=1168](http://www.SEPLAG.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1825&Itemid=1168)>. Acesso em: 16 mai. 2014.

planejamento (PPA/GPR/Orçamento – MAPP); o segundo, monitorar intensivamente os projetos estratégicos do Governo.

Segundo informação do Manual n.º 31 – SEPLAG, em 2007 o governo do estado promoveu vários eventos para desenvolver o Planejamento Estratégico do estado do Ceará, de modo a subsidiar a elaboração do Plano Plurianual (PPA 2008-2011). Com a adoção do modelo de Gestão Pública por Resultados – GPR, essas ações descritas e consolidadas determinaram os resultados de governo e os resultados setoriais, que servem de base para a definição dos programas e produtos que conduzirão ao alcance desses resultados. Assim, a matriz de GPR, os programas e as ações estabelecidos no PPA são consideradas as bases para definição e elaboração dos projetos que compõem o MAPP.

O Manual n.º 31 – SEPLAG faz referência à definição de “projetos” e afirma que estes estão diretamente conectados com os recursos do orçamento que o Governo pode decidir onde alocar. Nesse cenário, “projetos” são caracterizados como “gastos discricionários”, despesas que financiam ações com início e fim determinado. Para gerenciar essa gama de projetos, a ferramenta MAPP/*webmapp* foi elaborada com a intenção de monitorar os gastos e reduzir os desvios entre o planejado e o executado dos projetos com os gastos discricionários. Segundo a definição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, “gastos discricionários” são despesas realizadas apenas se existirem recursos disponíveis no orçamento.

Conforme preconiza o Manual n.º 31, o MAPP atua como uma ferramenta de gestão e planejamento, essencial para o controle da implantação de projetos pelos níveis superiores de decisão do Estado, favorecendo a tomada de decisões durante a execução dos projetos e possibilitando a atender os compromissos políticos prefixados no plano de governo. O MAPP emerge em 2007, sob a consultoria da Fundação Getúlio Vargas. Em 2008, foi idealizada uma nova reconfiguração, posta em prática em 2009 por meio do decreto n.º 29.917, de 8 de outubro de 2009, quando entrou em vigor o aperfeiçoamento do MAPP como ferramenta de gestão e organização da Rede Estadual de Planejamento, sob a coordenação da SEPLAG.

### 4.3 Esfera legal e contexto político

Nas últimas décadas, a gestão pública passou por um processo de redemocratização e tentou construir um modelo de administração mais aberta às necessidades dos cidadãos brasileiros, voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos. Nesse aspecto, o marco legal tem a função de fundamentar e amparar os processos de democratização dos serviços públicos.

Em referência ao contexto político brasileiro atinente ao processo de redemocratização do Aparelho do Estado, é conveniente buscar os indícios e instrumentos políticos que fundamentaram as mudanças. Como um desses instrumentos que legitimam as mudanças na máquina administrativa do Estado, o Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado na década de 1990, foi uma proposta de que procurou valorizar o marco legal, rever a estrutura organizacional do Estado, sob a influência dos agentes reguladores, e, com isso, estimular o surgimento de novos modelos de instrumentos gerenciais, de novas políticas de recursos humanos e capacitação do servidor – capacitação essa voltada para a eficácia do serviço público.

Essa organização política tende a se institucionalizar com foco no sistema burocrático. A esse respeito Nogueira (2011, p. 47) salienta que a democracia privilegia a autonomia e a liberdade, ao passo que a burocracia não vive sem ordem e obediência, e tende a restringir a participação no processo decisório, mantendo uma separação entre os tomadores de decisão, os implementadores e os beneficiários da política.

Buscando o marco legal que ampara a política do Estado, em âmbito nacional temos a Constituição Federal, promulgada em 1988, que legitima a governabilidade democrática. Em seu preâmbulo, ratifica a concepção de um Estado Democrático de Direito, com a seguinte descrição:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte (BRASIL, 1988).

Em seu artigo 37, a Constituição Federal regulamenta e legitima os princípios da administração pública, com a seguinte redação:

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 (BRASIL, 1988).

De acordo com a Constituição Federal, esses princípios devem nortear o serviço público e, como premissa básica, ser o ponto crucial para todos os atos da administração pública.

O princípio da legalidade tem o papel de orientar as ações baseadas na legislação vigente. Nela os atos administrativos devem obrigatoriamente ser ligados aos mandamentos da lei. Já o princípio da impessoalidade tem sua essência no atendimento sem distinção, valorizando sempre o interesse público, o qual deve nortear a ação da administração governamental. Por sua vez, a moralidade tende a primar pelos preceitos éticos. O princípio da publicidade requer que a administração pública divulgue amplamente os seus atos. Por fim, o princípio da eficiência objetiva que a administração realize suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento. Esses princípios constituem a primazia e os critérios básicos de qualquer ato público, fortalecendo e amparando as políticas públicas de modo geral.

Segundo Paula (2005), durante a crise de governabilidade e de credibilidade do Estado na América Latina, entre 1980 e 1990, surgiu um modelo “gerencialista” de gestão pública mais aberta às necessidades e ao interesse dos cidadãos, com aspectos de um Estado empreendedor. No discurso político de um Estado que invista no atendimento ao serviço público, o modelo gerencialista considera o cidadão como cliente, com influência do sistema empresarial. Portanto, é prudente refletir sobre a necessidade de analisar o modelo gerencial, como o foco no zelo que devemos ter com o sentido e o significado do conceito de cidadania, o qual vai além de considerar os sujeitos como simples clientes, pois os considera como agentes sociais com direitos e deveres.

O modelo gerencialista emergiu com a Reforma do Estado, implementada em 1995, a partir de três dimensões: institucional, cultural e de

gestão. Impôs aos gestores públicos a necessidade de rever seu desempenho, mediante a Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, que dispõe sobre os princípios e normas de gestão pública e exige o controle das finanças, com o objetivo de nortear os gestores para alcançar a eficiência e a eficácia na gerência pública.

A referida emenda favoreceu o respaldo jurídico para a efetivação de mudanças na modernização da máquina administrativa do país e agregou ao discurso político-administrativo de governo os conceitos de transparência e controle social das atividades desenvolvidas pelo Estado.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, elaborado por Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração Federal, e aprovado em 1995, levou o então presidente Fernando Henrique Cardoso à seguinte declaração:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento (CARDOSO, 1995, p. 7, grifos do autor).

O referido Plano apresenta os parâmetros da reforma do Estado e tem a visão de que o papel do Estado é indispensável na estabilização, no crescimento econômico, atuando como regulador das desigualdades sociais e regionais. Segundo Giacomo (2005), a reforma do Estado foi impulsionada pela necessidade de superar o modelo burocrático weberiano de gestão do Estado, pois consistia no aumento dos custos da máquina, na carência de qualidade e na ineficiência dos serviços. Foi nesse sentido que, a partir dos anos 1990, a sociedade brasileira testemunhou o processo de reorganização do sistema tecnológico e produtivo, inserindo novas técnicas e métodos da gestão empresarial na administração pública sob a influência das agências multilaterais.

A esse respeito Stephanou (2005) alerta que:

Há uma necessidade de reformas estruturais do Estado porque, segundo as estratégias de desenvolvimento impostas pelos Bancos, é somente através desse processo que se pode garantir a consecução de programas públicos com maior eficácia e efetividade. De todo modo esse comportamento que conduz a determinadas imposições dos Bancos aos países membros é alvo de muitas críticas, principalmente quanto à capacidade do Estado em cumprir certas tarefas fundamentais e básicas na redução da pobreza. A formação de uma base estável para o desenvolvimento de mercado e da organização civil; manutenção de políticas econômicas estáveis; investimentos em serviços sociais básicos; política ambiental são requisitos importantes, mas que impõem problemas na agenda do Estado. Há falta de recursos para garantir uma burocracia de qualidade com melhor gestão. Ainda mais que existe um embate constante com os padrões clientelistas e corporativos das políticas públicas no país (STEPHANOU, 2005, p. 156).

Nesse aspecto, Stephanou (2005) enfatiza as limitações do país diante do modelo gerencialista para atender os requisitos básicos exigidos pelos Bancos no aspecto social, econômico e ambiental, bem como a falta recursos para melhorar o sistema administrativo e romper com os padrões clientelistas e corporativos existentes no contexto político-administrativo do Estado.

Ainda no plano legal, a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>15</sup> emergiu com o intuito de estabelecer normas para o gerenciamento das finanças públicas orientadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Esse aparato legal indicava a necessidade de que todos os governantes deveriam seguir um parâmetro de regras e limites claros para alcançar a boa gerência administrativa, no aspecto financeiro, de forma transparente e equilibrada, tanto que era considerado o código de conduta para os administradores públicos.

A Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, conhecida nacionalmente como Lei da Transparência, tem como objetivo assegurar o direito essencial de acesso à informação e deve ser executada conforme os princípios da administração pública.

Nesse sentido, atrelado aos méritos da legislação nacional vigente e com base na concepção da gestão por resultado, a qual teve início no Ceará no Plano de Governo de 2003-2006, denominado “Ceará cidadania com inclusão social”, o então governador Lúcio Alcântara lançou documento contendo as

---

<sup>15</sup> Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

prioridades do seu Governo. O princípio era fazer mais com menos, ou seja, servir mais com poucos recursos. Para isso, apresentava três vertentes.

A primeira vertente adota medidas para o equilíbrio fiscal, cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal. A segunda vertente segue a promoção de uma gestão reorganizada e modernizada, instituindo: i) a Secretaria da Controladoria (SECON), com o objetivo de controlar e racionalizar a aplicação dos recursos públicos; ii) um novo modelo de gestão; iii) a criação do Comitê de Gestão por resultado e Gestão Fiscal (COGERF). Por fim, a terceira vertente direcionava à implementação de operação de crédito com agências multilaterais (MEDEIROS, 2010).

Nesse contexto, o então governador do Estado do Ceará, Lúcio Alcântara, lançou em 2004 o decreto n.º 27.524, de 9 de agosto de 2004, que instituía e disciplinava o Comitê de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal (COGERF<sup>16</sup>), reformulado pelo Decreto n.º 30.457/2011. Esse comitê surgiu com a incumbência de assessorar o governador a definir as diretrizes e estabelecer metas a serem alcançadas pelos órgãos que compõem a gestão estadual.

Nessa proposta de gestão, o estado do Ceará assumiu o modelo de gerenciamento de projetos na administração pública. A influência das agências multilaterais se fortaleceu no setor público, sob a égide da política da Gestão por Resultado – GPR, uma dinâmica espelhada no controle de gastos, na aplicação e no resultado destes.

Enquanto a GPR no Ceará se institucionalizava, em nível nacional, o governo Luís Inácio Lula da Silva expandiu as relações comerciais do Brasil no contexto internacional, conforme citam Vigevani e Cepaluni (2007):

Muitas das iniciativas do governo Lula da Silva situam-se na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca de coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, com destaque para a Índia, África do Sul, China e Rússia. As relações com a América do Sul também merecem particular atenção (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Esse cenário econômico e político em âmbito nacional remete a um momento de estabilidade do país e de credibilidade financeira para a expansão

---

<sup>16</sup> O Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF, regulamentado pelo Decreto Estadual n.º 30.457/2011, consiste num grupo de Secretários de Estado que se reúnem semanalmente para assessorar o Governador a definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual.

das relações econômicas. Essa expansão na abertura das fronteiras brasileiras para o investimento estrangeiro, conforme descrito no Documento IPECE, 2011 – no qual se menciona que o estado do Ceará, em 2003, teve o aval do Governo Federal –, estabelece uma relação de operação de crédito com o Banco Mundial ao buscar recursos financeiros, incorporando a visão de melhorias na gestão a partir da influências das práticas gerenciais no setor público. Essa operação entre o estado do Ceará e o Banco Mundial denominou-se de SWAP (*Sector Wide Approach* ou Abordagem Setorial Abrangente). Desse acordo, constituiu-se a institucionalização da Gestão por Resultado no Estado por meio de metas que preveem a elaboração de Planos Estratégicos setoriais e matrizes de Gestão por Resultado.

Diante desse contexto econômico e político, Paulani (2005) afirma que o Estado sempre funcionou como locomotiva do processo de acumulação, ou seja, como equilibrador da economia, promovendo o processo de acumulação.

Nogueira (2011, p. 70) enfatiza que o Estado necessário não pode ser reconhecido no Estado que existe, pois esse Estado existente foi capturado pelos interesses privados e não está preparado para construir o futuro. Torna-se necessária uma reforma consistente no papel do Estado, considerando-o não só como instrumento de racionalização, intervenção e promoção do desenvolvimento, mas também como um ambiente político-institucional em que se afirme a mediação dos conflitos e das diferenças, as bases do contrato social, no qual se concretizem as relações de reciprocidade entre os cidadãos e em que o Estado se reestruture como aparato e requalifique-se enquanto gestor.

Retomando a concepção da Gestão por Resultado, e com o argumento de um Estado democrático, o Governo do estado do Ceará, em 2007, no governo Cid Ferreira Gomes, revogou a Lei n.º 13.875, de 7 de fevereiro de 2007, que dispunha sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, a qual enfocava a Gestão por Resultado (GPR) como paradigma de administração voltado para o cidadão. Logo em seu artigo 1.º, ela destacava a obediência e o respeito aos princípios da Administração Pública em consonância com a Constituição Federal de 1988 e a preocupação com os gastos públicos:

**Art. 1º** O Modelo de Gestão do Poder Executivo obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e



eficiência, adotando como premissas básicas a Interiorização, a Participação, a Transparência, a Ética, a Otimização dos Recursos e a Gestão por Resultados. (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2007).

Ainda o artigo 1.º, inciso V e VI, reforçava a política de redução e controle de gastos públicos com a descrição da política de Gestão por Resultado:

**V** - a Otimização dos Recursos com melhor utilização destes na prestação dos serviços públicos, com padrão de eficiência e racionalização de custo e tempo;

**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 (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2007).

Nessa perspectiva, o governador do estado, à época, Cid Gomes, redefiniu o Sistema Estadual de Planejamento e institucionalizou a Rede Estadual de Planejamento por meio do Decreto n.º 29.917, de 8 de outubro de 2009, que passou a ser responsável pela condução dos processos de planejamento, orçamento e Gestão Pública por Resultados no âmbito da Administração Pública Estadual, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG. Essa rede de Planejamento, em conexão com os Escritórios de Projetos, deveria atuar em cada setorial, articulada com os gerentes de projetos. No entanto, esses Escritórios de Monitoramento de Projetos não prosperaram em todas as setoriais. Conforme cita Relatório Portfolio (2012):

Alguns gestores estaduais não se interessam pelos serviços executados pelo Escritório de Monitoramento de Projetos, não conhecem e não enfatizam o uso das metodologias dentro da organização (CEARÁ, 2012, p. 20).

Essa postura governamental contida no Relatório Portfolio sinaliza uma lacuna na atuação dos Escritórios de Monitoramento de Projetos, pois salienta indícios de fragilidade no envolvimento dos líderes na dinâmica do monitoramento em cada setorial e permite questionarmos os procedimentos de disseminação e participação dos demais envolvidos no monitoramento dos projetos.

Ressalta-se, também, a legitimidade da sistemática de monitoramento implantada pelo Decreto n.º 29.917, de 8 de outubro de 2009, que redefine o sistema Estadual de Planejamento e institui a Rede Estadual de Planejamento:

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ, no uso de suas atribuições legais, considerando o papel conferido à SEPLAG, pela Lei Nº 13.875, de 07/02/2007, de articulação, normatização, coordenação, acompanhamento e controle das atividades corporativas dos sistemas de planejamento, execução e controle orçamentário, programação, acompanhamento físico-financeiro e contábil (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2009).

O referido decreto, em seu art. 3.º, reforça a preocupação governamental com o acompanhamento dos gastos públicos, ao indicar uma equipe técnica especializada em colaborar e assessorar o monitoramento dos projetos para cada secretaria do Governo, fortalecendo dessa forma o acompanhamento das ações planejadas:

Art.3º A implantação dos Escritórios de Projetos nas Unidades Setoriais de Planejamento tem como finalidade monitorar os projetos da secretaria e suas entidades vinculadas e disponibilizar metodologias de gerenciamento às gerências de projetos (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2009).

A partir do Plano Plurianual-PPA, do Orçamento Anual e da Matriz GPR, as coordenadorias demandantes criam os projetos MAPP e os cadastram no sistema informatizado SIAP/*Webmapp*, aguardando o governador do estado aprovar o referido projeto. Quando aprovados pelo governador, seguem o fluxo contratual e passam a ser monitorados por técnicos. Por meio do sistema informatizado SIAP/*webmapp*, o governador visualiza como está a execução do que foi projetado por sua equipe de governo. Esse monitoramento de projetos consiste relativamente em acompanhar as ações executadas por meio do que foi gasto, identificando em que estágio se encontra o projeto, ou seja, o monitoramento ocorre pelo aspecto físico e financeiro. Físico, com a execução das ações previstas; financeiro, com o desembolso dos pagamentos. Para aprovar o MAPP, os projetos são submetidos à decisão do governador do estado, sendo que a intenção da gestão pública é alcançar os compromissos estabelecidos no plano de governo.

Em 2007, o Governo promoveu diversos eventos para desenvolver o planejamento estratégico do estado do Ceará, de modo a subsidiar a elaboração

do Plano Plurianual (PPA 2008-2011). Naquela ocasião, a equipe de governo esteve sob a concepção do modelo de Gestão Pública por Resultados – GPR. Nele foram estabelecidos os resultados de governo e os resultados setoriais, que servem de base para a definição dos programas e projetos que conduzirão ao alcance desses resultados.

Em relação ao contexto político, é viável destacar a definição e a constituição do Orçamento Público do Estado como um instrumento que assegura os recursos necessários à implementação das políticas públicas e ao funcionamento da estrutura de governo. Os projetos que abrangem os recursos do orçamento são os recursos que o Governo pode decidir onde alocar. Ou seja, são os gastos discricionários, incluindo-se aí os investimentos, bem como as despesas correntes não continuadas, que abrangem eventos do esporte e da cultura, planos de capacitação, consultorias, dentre outros.

No contexto político, as mudanças ocorridas na administração pública atual recebem forte influência do momento político da Reforma do Estado a partir de 1995. Bresser Pereira (2007) nos mostra um pouco da historicidade da reforma do aparelho do Estado no aspecto administrativo, revelando o seguinte panorama:

[...] o Estado será patrimonial até os anos 1930, prevalecendo, então a confusão intrínseca e inerente ao patrimonialismo entre o patrimônio público e privado. Nos anos 1930 começa a Reforma Burocrática ou do serviço público. A administração passa a ser burocrática ou weberiana preocupada principalmente com a efetividade da ação pública. A partir de 1995, quando começa a Reforma Gerencial ou da Gestão Pública, a administração assume caráter crescentemente gerencial na medida em que o critério de eficiência torna-se decisivo. A estas formas de Estado correspondem formas de burocracia: patrimonial, weberiana e gerencial, as duas últimas podendo ser consideradas modernas, mas a weberiana esta ainda preocupada com a racionalidade formal da organização e com a efetividade de suas normas e regulamentos, enquanto a gerencial esta voltada para a realização eficiente das tarefas, ou seja, para a redução de custos e o aumento da qualidade dos serviços [...] (PEREIRA, 2007, p.12).

Em meio ao cenário institucional e político da reforma administrativa do Estado brasileiro, iniciada a partir de 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, período em que se instituiu a Reforma do Estado, intensificou-se o olhar para a burocracia pública na perspectiva da realização da eficiência alinhada à redução de custos. Nela, buscou-se superar o conflito entre público e privado, típico da cultura patrimonialista. Primou-se ainda por distinguir

o aspecto e as ações do político e do administrador público, fazendo emergir a administração burocrática moderna pautada nos princípios da legalidade e racionalidade (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4). A concepção do MAPP, alinhada à Gestão por Resultado, adequou-se a essa estrutura da Reforma do Estado.

A postura de Bresser Pereira, diante do contexto administrativo do Estado gerencialista, expõe as alterações ocorridas na administração pública brasileira e suas consequências por meio do texto “Do Estado Patrimonial ao Gerencial”:

A transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial, ou, usando um critério diferente de classificação, do Estado Autoritário para o Estado Democrático, foi, portanto, imensa, mas plena de contradições. A política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública tem importância crescente, embora os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes continuassem recentes. A economia passou por intenso processo de industrialização, mas nem por isso se tornou desenvolvida, já que os países ricos cresceram a taxas por habitante maiores e aumentaram a sua distância econômica e tecnológica em relação ao Brasil. A sociedade não mais é uma Sociedade Senhorial, de senhores e escravos, mas não se transformou em uma Sociedade Capitalista clássica, de burgueses e trabalhadores; foi além e assume características crescentes de uma Sociedade Pós-Industrial, na medida em que o pequeno estamento burocrático estatal deu lugar a uma imensa nova classe média burocrática ou tecnoburocrática pública e privada, cujos estratos mais elevados passaram a dividir com a alta burguesia não apenas o poder, mas também o excedente econômico (PEREIRA, 2001, p. 222).

A postura de Pereira (2001) reflete também sua participação no cenário político na perspectiva gerencialista nos governos José Sarney (em 1987) e Fernando Henrique Cardoso (em 1995). Fica clara a valorização dada à classe empresarial industrial nesses governos, quando se deu forte relevância ao conceito e à organização da burocracia no setor público. Demonstra-se ainda forte influência de uma concepção positivista na trajetória político-econômica da administração pública, primando pelo equilíbrio do capital em detrimento das questões sociais, estimulando a inserção da lógica da produtividade do setor privado na estrutura administrativa governamental. Postura gerencialista esta que, apesar de ainda estar presente no contexto político-econômico atual, em que a questão do Estado se resume ao custo, ao gasto público, necessita ser revista, repensada, rediscutida e dialogada.

Conforme Nogueira (2011), nenhuma reforma de Estado pode ser pensada em função dos recursos que os governos deixarão de gastar – ele completa:

[...] a reforma do Estado é o prolongamento de uma reforma democrática e social, pois se destina a reformular as relações entre o Estado e a sociedade civil. Só pode frutificar se chegar a se combinar com uma iniciativa voltada entre as instituições, os interesses dos indivíduos e os grupos. Sua meta final é o revigoramento das possibilidades de que, entre os cidadãos, estabeleçam-se relações superiores de reciprocidade que não só garantam direitos adquiridos e reconhecidos como também propiciem novas oportunidades de justiça social, de participação política, de representação e de democracia. Sem um Estado vigoroso, democrático e socialmente vinculado, não há como ter uma articulação virtuosa entre governabilidade, desenvolvimento, igualdade e justiça social. Não há como chegar à “solidariedade neo-orgânica”, nem a vínculos inteligentes e dinâmicos entre economia e a sociedade (NOGUEIRA, 2011, p. 79, grifo do autor).

Essa postura de Nogueira (2011) fortalece a crítica ao modelo gerencial de administração pública, que foca nos parâmetros de resultado. Nesse ínterim, encontra-se o MAPP com suas concepções atreladas ao controle de gastos públicos e a Gestão por Resultado. A visão do autor indica a necessidade de novas discussões nas agendas de Estado, promovendo novos olhares para a organicidade e a sustentabilidade das ações do Estado, mais democrático e participativo.

Considerando a essência ideológica do conceito de Estado, Carlos Nelson Coutinho (1994, p. 18) revela a percepção de Karl Marx, quando este afirma que o Estado possui sua gênese nas relações sociais reais, valorizando o ontológico-social na economia política e na divisão social de classes antagônicas, sendo o Estado o reprodutor e o assegurador dessa divisão de classes. Coutinho enfatiza ainda que é o Estado que alimenta o capital e lhe cede subsídios necessários para o desenvolvimento capitalista.

Coutinho analisa as condições sociais a partir do âmbito materialista: como o material é produzido, distribuído e consumido pela sociedade e pelo Estado, este último com o papel de comitê executivo das classes hegemônicas. O moderno Estado Capitalista, conforme considera Coutinho, é dominado pelo poder político hegemônico, os que detêm o poder no contexto social.

Coutinho (2008, p. 124) declara ainda que Weber baseia sua teoria na estrutura política alemã, mas afirma que fortes características patrimonialistas

persistem no Brasil atual, onde o Estado sempre foi tratado pelos seus líderes como propriedade pessoal, e, como consequência, persiste a presença forte de nepotismo camuflado, clientelismo e corrupção até os dias atuais.

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, notou-se, na conjuntura brasileira, uma influência forte de ideias políticas e econômicas de cunho neoliberal, que defendiam a não participação do Estado na economia – neoliberalismo –, com a perspectiva da total liberdade de comércio como o princípio garantidor do crescimento econômico e desenvolvimento social do país. Essa teoria, segundo Medeiros (2009), fortalece e mantém conexão com o modelo gerencialista, no qual a concepção de gerir significa administrar e a de empreender significa obter resultado, sendo que a gestão empreendedora conota uma gestão voltada para o resultado.

Pautando-se em Nogueira (2011, p. 46), observa-se que esse modelo gerencial apresentou avanços de eficiência e racionalização atrelados às funções de critérios fiscais e quantitativos, porém não colocou em pauta os critérios sociopolíticos, que são os resultados sociais, fortalecimento da democracia e revigoração da vida pública. Essa é uma questão que requer discussão e reflexão no campo político, social e econômico por meio de avaliações experiencial e construtivista, em que se escuta e se valoriza a voz dos sujeitos participantes e membros das políticas públicas.

Considerando o significado de “Neoliberalismo”, temos uma concepção política na qual os adeptos defendem a liberdade da economia, o livre comércio, os mercados abertos, a privatização e a desregulamentação, diminuindo o tamanho do setor público e aumentando o papel do setor privado na moderna sociedade. Tudo isso ocorre sob o comando de orientações norte-americanas para o dito desenvolvimento econômico.

Nessa ideologia, observamos que os países que não se permitiram reger por essas orientações, sob a influência do FMI e do Banco Mundial, foram os que tiveram o desenvolvimento econômico mais sustentável. É o caso da Índia e da China:

Os países que obtiveram melhores êxitos econômicos foram justamente os que não seguiram as recomendações dos Estados Unidos e de seus respectivos “emissários”: FMI e Banco Mundial, capitaneados pelo tesouro americano. Desta forma, no caso asiático, grandes países como a Índia e a China têm se saído bem. Esta última tem praticado políticas orçamentárias e monetárias expansionistas,

livrando-se assim de recessões, e não abriu seu mercado financeiro de forma indiscriminada, pois se protegeu contra capitais especulativos e se beneficiou da entrada de investimentos estrangeiros diretos na criação de empresas e geração de emprego (SOUSA, 2010, p. 39).

No caso dos países latino-americanos, Sousa (2010) considera que a influência neoliberal se deu fortemente. Todos os países desse continente aceitaram as normas desses órgãos internacionais, alguns mais enfáticos que outros. Os problemas foram as sequelas negativas deixadas por essa obediência ao modelo econômico neoliberal.

Segundo o autor, o México e a Argentina, que foram os mais rigorosos no seguimento desses preceitos, enfrentaram profundas crises econômicas e sociais. Já o Chile não se rendeu totalmente aos ditames neoliberais, pois teve uma postura mais equilibrada por se conter diante da influência norte-americana: priorizou o investimento interno; redemocratizou o Estado; inovou no sistema de arrecadação; favoreceu a descentralização e a responsabilidade fiscal; reorganizou o sistema judiciário e deu carta branca ao Banco Central Chileno, favorecendo o crescimento econômico e social, além de não ter permitido abertura total do seu mercado financeiro. Por isso, resistiu melhor às crises e equilibrou-se social, econômica e politicamente (SOUSA, 2010).

Já segundo Paulani (2012), o Brasil possui uma especificidade no processo neoliberal:

[...] o Estado Brasileiro, pelas mãos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC), abraça conscientemente os dogmas neoliberais e começa a tomar as providências para alterar essa situação e possibilitar o ingresso ativo do país na era da financeirização. A primeira providência foi resolver a dívida externa, o que foi conseguido através do atendimento às exigências dos credores e agências multilaterais, como a autorização para securitização desses débitos, a abertura do mercado de títulos privados e públicos e a abertura financeira da economia e a retirada dos controles que barravam o livre fluxo internacional<sup>17</sup> (PAULANI, 2012, p. 92).

Essa reflexão de Paulani (2012) mostra o papel do Estado no contexto capitalista brasileiro. A autora considera o país como uma potência financeira emergente, aliado a essa estrutura e funcionando como locomotiva do processo de acumulação do capital, tendendo a fortalecer a conexão com as

---

<sup>17</sup> Cf. IPEA, Boletim de Economia e Política Internacional, 2012, p. 92.

agências multilaterais. Já Carvalho (2010), de uma perspectiva mais crítica em relação ao Estado, considera o capital e sua lógica como um padrão de dominação abstrata, não evidenciando quem domina e quem é dominado, nos aspectos econômicos, políticos e culturais, constituindo assim novas formas de organização social.

Historicamente, o estado do Ceará foi marcado por vícios políticos e práticas administrativas clientelistas, que prejudicam o desempenho e a melhoria dos serviços públicos. Tem convivido, durante anos, com vários desafios sociais, tais como: equilíbrio fiscal, orçamento público, educação satisfatória, saúde pública de qualidade, infraestrutura adequada, pobreza e desigualdade social.

O cenário político de 2007, momento em que o Governador Cid Gomes assumiu a gestão do estado do Ceará, refere-se ao período em que o Brasil era governado pela segunda vez por Luiz Inácio Lula da Silva. Momento de solidez econômica, gerado pela manutenção da estabilidade macroeconômica em conjunto, com uma economia internacional favorável ao Brasil e o proativismo fiscal do governo federal e dos governos estaduais.

As ações mencionadas favoreceram o equilíbrio socioeconômico no país durante o governo Lula, o que revela os crescentes investimentos no campo social com o intuito de atender às necessidades sociais da população. Contrastando esse cenário, La Cuadra (2010) alerta que, apesar de o volume de gastos públicos no aspecto social ter crescido durante esses governos, determinantes estruturais impossibilitam que o aumento dos gastos sociais gere impacto significativo nos grupos necessitados. Cita também que as restrições patrimoniais, educacionais, demográficas, ocupacionais e de remuneração são obstáculos para que ocorram os resultados positivos nos programas de superação da pobreza e no acesso aos serviços sociais. Alerta ainda que o tipo de gestão tradicional baseada em parâmetros quantitativos e a inserção dos critérios empresariais na gestão de programas representam um método vazio que deprecia o sentido político no contexto social. La Cuadra (2010) lembra ainda a importância da participação cidadã como componente fundamental das democracias modernas.

Nesse cenário sociopolítico e cultural, em que buscamos as bases conceituais do estado que ampara e legitima a ferramenta MAPP, observa-se que o Estado capitalista mantém a hegemonia social e política, e tem como



critérios políticos e pragmáticos consistentes reconstruir e reforçar a burocracia sob a influência do paradigma mercadológico. Segundo Nogueira (2011, p. 47), a burocracia reina de modo hierárquico, sem ouvir e dialogar com as bases sociais, pois se configura no apelo de que a sociedade precisa pressionar o sistema governamental capitalista a reconhecer direitos e interesses para assim conquistar um estado de bem-estar fundado em uma nova sociedade e cultura, em que o processo democrático e participativo se concretize.

Considerando o levantamento do contexto sociopolítico e a posição da administração pública, da sociedade e do aspecto econômico da ferramenta MAPP, buscamos o sentido analítico de compreender, por intermédio da abordagem de alguns eixos da avaliação em profundidade, o significado de monitoramento e avaliação de programas e projetos governamentais conectados ao desenho dessa ferramenta e ao seu contexto.

Observa-se que prevalece, no conceito de monitoramento, uma influência intensa da gestão por resultado, baseada nos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, e o fato de a avaliação não se constituir num campo reflexivo, que prime pela interpretação e compreensão dos significados da política dos que elaboram as ações governamentais e dos agentes que as executam.

Diante da trajetória institucional da política do MAPP e seu contexto, a participação social é uma vertente que requer avanços no cenário sociopolítico no desenho do MAPP. Segundo Nogueira (2011, p. 47), a burocracia pode e deve conviver com elementos da vida democrática, não apenas para adquirir maior transparência, legitimidade e responsabilidade, mas também para que as decisões sociais possam refletir as reais necessidades e as expectativas dos cidadãos. Nesse sentido, a perspectiva analítica metodológica confronta-se com o modelo positivista de Holanda (2006) e pauta-se no modelo experiencial de Lejano (2012) e no construtivismo de Guba e Lincoln (2011), apresentado no segundo capítulo.

## 5 AVALIAÇÃO DA FERRAMENTA MAPP POR MEIO DA FALA DOS SUJEITOS

Considerando as interpretações das dimensões de entendimento presentes na ferramenta MAPP, nos discursos institucionais e na fala dos beneficiários e/ou sujeitos envolvidos com a ferramenta, faz-se necessário apresentar as análises baseadas também no plano empírico e hermenêutico.

Portanto, a análise da ferramenta MAPP apresenta a comparação com algumas abordagens avaliativas: positivista, considerando Holanda (2006); construtivista, baseado em Guba e Lincoln (2011); e pós-construtivista, de Lejano (2012). Apresentamo-las no quadro a seguir:

**Quadro - 3:** Comparativo do MAPP com as abordagens avaliativas

DIMENSÕES	MAPP - DESENHO	POSITIVISTA (HOLANDA)	CONSTRUTIVISTA (GUBA E LINCOLN)	EXPERIENCIAL (LEJANO)
LÓGICA	Processo linear de controle de gastos público, com o foco no resultado. Reduzir o desperdício de recurso, tempo e material.	Avaliação é um processo que envolve o avaliador, o objeto da avaliação e a avaliação propriamente dita. Padrões de valores, as medidas simples e unilaterais, indicadores referem-se a padrões que permitam julgar valor ou qualidade.	Ontologicamente, considera as realidades construções sociais mentais. Epistemologicamente subjetiva; rejeita a abordagem dominante e manipulatória. Caráter discursivo, reflexivo e interativo. Participativo.	Não linear; as hipóteses surgem de um processo circular no grupo de interessados, <i>stakeholders</i> , compartilham conhecimentos, refletem e interagem; Teoria emerge da prática.
CONHECIMENTO	Monitoramento para redirecionar ações e técnicas que visam melhorar aplicabilidade e funcionalidade dos recursos físicos e financeiros.	Confina o conhecimento a um tipo definido de forma restrita; dados estatísticos coletados em formato padronizado em uma pesquisa formal. O conhecimento é mensurável; pesquisa e investigação ocorrem mediante levantamento de informações.	Verdade é uma questão de consenso entre construtores; participação de grupos de interesse. Constrói-se um significado baseado na interação sujeito-objeto. Avaliar para refinar e aprimorar. Os grupos de interesse se instruem mutuamente.	Múltiplos caminhos do saber, que significam tipos diferentes de informação desejada.
ANÁLISE	Análise pautada nos indicadores e resultados previstos e alcançados.	A realidade é testada para verificar se está ou não em conformidade com as hipóteses do analista; o resultado final é sim ou não; o critério é a replicabilidade e a confiança. Comparação de desempenho: confronto da realidade, julgamento de mérito, valor, qualidade, utilidade ou relevância.	Processo hermenêutico-dialético, que aproveita ao máximo a interação sujeito-observado para criar uma realidade construída, avaliação responsiva. Princípios hermenêutico-dialéticos. Participação.	Análise significa integração, fusão de diferentes linhas de informação de modo a termos uma percepção mais completa do todo. O critério é a autenticidade da descrição política à experiência.

<b>OBJETIVOS</b>	Reduzir o desperdícios e otimizar os custos públicos.	Aplicar métodos científicos rigorosos com o objetivo de desenvolver ou testar teorias e hipóteses. Aferir resultados e impactos.	Considerar os valores plurais e a necessidade de repensar as bases ontológicas das interpretações avaliativas. Participação dos sujeitos.	Objetiva a ação, o tipo de recomendação política que emerge do processo e que pode ser totalmente diferente do que foi o objetivo da política.
<b>MODELO DE APRENDIZADO</b>	Melhoria da aplicabilidade dos recursos e da condição de vida dos cearenses.	Lógica linear, modelo pré-determinado, teste de hipóteses pela medição do objeto de estudo. Os resultados são integrados e sintetizados.	As construções defendidas pelas pessoas nascem de sua experiência e interação com seus contextos.	O aprendizado envolve a descoberta de hipóteses novas e ainda não previstas, compartilhamento de conhecimentos e reflexões. Um processo circular.

Fonte: Elaborada pela pesquisadora (2015) com base em Holanda (2006); Guba e Lincoln (2011); Lejano (2012).

Essa síntese analítica apresentada no quadro 3, construída com base nos autores pesquisados e na própria pesquisa avaliativa, revela que o MAPP possui semelhança com o modelo de concepção positivista em seus aspectos de linearidade, com foco em dados estatísticos e resultados sistematizados voltados para a aplicabilidade dos recursos, monitorando tempo, custo e escopo. Confronta-se com a postura construtivista de Guba e Lincoln, ao apresentar suas ações centralizadas e fechadas a grupos que monitoram e são responsáveis diretos pelas ações que coordenam. Contrapõe-se ainda com a postura pós-construtivista, baseada em Lejano (2012), quando o MAPP não considera a reflexão e a análise do contexto, a experiência, ou seja, é posto, um modelo que vai além dos aspectos formais, que considera o campo investigativo de análise com muita atenção, voltado para o componente interpretativo do contexto real.

Considerando as abordagens apresentadas anteriormente na perspectiva avaliativa, as técnicas metodológicas são a lógica empírica da pesquisa usada para avaliar a ferramenta MAPP. É viável destacar a análise das entrevistas abertas com alguns sujeitos envolvidos em que são revelados os significados e sentidos relacionados à percepção da ferramenta MAPP na fala dos entrevistados conforme descrição a seguir.

Na percepção da ferramenta MAPP, o objetivo é compreender qual a interpretação e o conceito que os sujeitos idealizadores, coordenadores e executores possuem da referida ferramenta. A fala dos envolvidos e os eixos analíticos fortaleceram a interpretação e deram-nos subsídios para elaborar o quadro comparativo demonstrado.

O MAPP, nessa síntese, mostra semelhança com a postura positivista de Holanda (2006) e confronta-se com a concepção construtivista de Guba e Lincoln (2011), bem como com a de Lejano (2012). Mas a intenção é refletir sobre o MAPP a partir de perspectivas que favoreçam novos olhares e novas interpretações, aquelas que o modelo positivista não suscita. Aspira ainda ampliar o raio de visão avaliativa, dentro da administração pública, promovendo novas reflexões e debates.

### 5.1 Percepções sobre o MAPP

Ao pedirmos aos entrevistados para expressar suas percepções a respeito da ferramenta MAPP, os relatos foram os seguintes. Sujeito B, Coordenador, diz: “[...] o MAPP, que é uma forma, é uma metodologia em que o governador utiliza para selecionar e priorizar suas ações de governo”. Já o Sujeito D, Coordenador, afirma: “E o MAPP é um instrumento de controle muito bom, né! O governador controlava tudo. O MAPP prevê todas as ações que deverão acontecer”. O Sujeito E declara:

*O MAPP nasce da necessidade de unir as ferramentas de gestão: PPA, LOA e LDO. Foi observado que precisava de um instrumento que fizesse a junção das ferramentas e que ligasse os programas aos resultados (Fala do Sujeito E, Idealizador).*

O Sujeito H diz:

*Cada ação de investimento que é feito no estado existe um MAPP, que é uma numeração que corresponde a uma determinada ação. O Governador vai acompanhando projeto a projeto com os secretários. O MAPP na verdade é uma garantia de recurso para executar determinadas ações. O MAPP é uma ferramenta, não é pública! É uma ferramenta de gestão (Fala do Sujeito H, Coordenador).*

O Sujeito G, Coordenador, expõe que: “O MAPP é uma ferramenta de planejamento e gestão do estado, com a característica mais de controle financeiro.” O Sujeito F revela que:

*O MAPP é um avanço para o estado do Ceará. É uma ferramenta reconhecida como controle eficaz dos gastos do estado por instituição financeira, como o próprio BIRD. Ele é bem elogiado. A ferramenta (MAPP) realmente dá o controle, tem ferramentas bem mais complexa*

*e completa, mas nenhuma com tanto controle e eficiência como o MAPP (Fala do Sujeito F, Idealizador).*

Os relatos dos entrevistados apontam para a incidência do termo “controle”, caracterizando a ferramenta MAPP como, de fato, de domínio governamental. É notório também, na fala dos sujeitos, a expressão “Governador”, como figura central desse contexto, revelando a centralização do comando da ferramenta pelo próprio governo. Nessa fala dos entrevistados, percebe-se a semelhança com a concepção gerencialista, conforme Holanda (2006), um modelo positivista que utiliza o conceito de monitoramento e avaliação com muita intensidade e que, como um processo linear, tanto do MAPP quanto da abordagem positivista, parte de um conjunto de hipóteses isoladas, que devem ser testadas em um contexto real.

Essa ideia positivista está presente no MAPP, consoante a fala dos entrevistados, pois descarta e desconsidera os sujeitos envolvidos, visto que não há espaço para amplas discussões, muito menos para participações em decisões, conforme destaca o modelo construtivista, em que a participação é considerada como elemento essencial na construção de uma avaliação mais próxima da realidade. Confronta-se, também, com a concepção pós-construtivista, a qual considera que a teoria nasce da prática.

## **5.2 A concepção do MAPP por seus sujeitos**

Seguindo com a fala dos sujeitos, após o relato inicial das percepções sobre a ferramenta MAPP, pedimos que os entrevistados expressassem o que consideram como aspectos no MAPP diante do contexto no qual este se desenvolve. As percepções são variadas, consoante apresentamos em blocos por visão do contexto de cada grupo entrevistado, organizado da seguinte forma: as primeiras versões apresentadas serão dos Idealizadores; em seguida, apresentamos, no segundo grupo, as interpretações dos Coordenadores; por fim, o terceiro grupo, a versão dos Técnicos que executam alguns projetos MAPP.

### 5.2.1 O MAPP por seus idealizadores

Seguindo essa lógica de sistematização das falas dos entrevistados, destacamos o que os Idealizadores consideram como aspectos da ferramenta MAPP.

O Sujeito E ressalta os seguintes aspectos a respeito da ferramenta:

*As pessoas, os servidores públicos, não tinha uma história de organização, em nível de projetos, as pessoas que estavam aqui, estavam muito ligadas às despesas. O mais importante no MAPP é criar, desenhar um plano, organizar e externalizar. De fato a potência do MAPP é o controle de gastos, através das informações dos projetos de investimento do Estado de forma ágil e segura, é o grande avanço no estado do Ceará. A dificuldade centra na qualificação e disponibilidade do recurso humano, não dispomos de técnicos qualificados para monitorar os projetos MAPP. A essência da dificuldade concentra-se também nas coordenadorias das setoriais que executam as políticas públicas através dos projetos; em sua maioria, não dispõe de técnicos aptos e capazes de efetuar um monitoramento dentro da visão sistêmica de Estado (Fala do Sujeito E, Idealizador).*

Já o sujeito F, em relação aos aspectos do MAPP, afirma:

*Então ele (Governador) tem um comando de quais projetos ele quer executar, de investimento; ele, autorizando, dispara o processo, e ele consegue ter uma visão e retorno físico e financeiro da execução dos projetos em forma de informação. Tudo automático, tudo através dos processos integrados, esse é considerado um diferencial do sistema MAPP. É o avanço, já visitei alguns estados, é difícil ter essa informação, parece simples e básica, mas não é, é difícil os demais governadores ter essas informações do portfólio de projetos do seu estado em tempo hábil como no caso do Ceará. A ferramenta MAPP conseguiu entrar nos processos das ferramentas oficiais de governo, que é o orçamento e as despesas com contrato. Essa ligação que a gente conseguiu fazer do MAPP com o mundo operacional e oficial existente no órgão público é o que faz o diferencial dele. Eu acho que o MAPP precisa ser complementado. Vou dar um exemplo: o grande problema dos governos se chama a execução de obras, é a capacidade que um governo tem de executar obras, é lenta, demorada, a gente vê muitas obras aí que não sai. Então aumentar a eficiência e o controle da eficiência é importante na gerência das obras, mostrar ao Governador como está o andamento das obras. O papel do MAPP é mostrar a execução, a eficiência através do monitoramento. Mas precisa avançar e evoluir. Análise de indicadores é complexa, como analisar os indicadores? É difícil. Como medir? Como verificar o nível de confiança dos indicadores? Mas fica a necessidade da análise qualitativa no MAPP. O que o governo deve monitorar são os indicadores sociais. Não adianta monitorar indicadores sociais se não consegue ter eficiência na execução, então precisa primeiro executar ações planejadas e em seguida saber se os indicadores estão e/ou serão atendidos, se está dando o resultado esperado o recurso que está sendo aplicado. O MAPP ainda não se complementa muito com essa linha de ação, análise dos indicadores. O Governo deve avaliar seu governo pelos seus indicadores e não pelas suas ações. É o que*

*falta no MAPP, uma análise dos indicadores com o que foi realizado.*  
(Fala do Sujeito F, Idealizador)

As falas dos idealizadores da ferramenta MAPP indicam como a ferramenta avançou no estado e como vem quebrando paradigmas no sentido de adotar a metodologia de gerenciamento de projetos para acompanhar as ações finalísticas estatais.

Conforme declara o Entrevistado E, a cultura de projetos foi implantada no estado a partir da implementação da ferramenta MAPP. Outro avanço considerado pelo entrevistado se refere à sistematização das informações dos projetos de investimentos. O entrevistado salientou também a agilidade e a segurança das informações, principalmente no aspecto financeiro, no sistema informatizado *webmapp*.

Os idealizadores enfatizam ainda a carência de recursos humanos qualificados aptos e capazes de acompanhar e analisar a visão sistêmica e estratégica dos projetos dentro das coordenadorias nas setoriais. Outro ponto destacado como limitação da ferramenta se relaciona à ausência de análise qualitativa do desempenho dos projetos e de avaliação analítica, com base nos indicadores sociais entrelaçados com os projetos e sua execução na política pública.

Essa percepção dos idealizadores é uma visão mais gerencial da ferramenta, ampla em termos de administração governamental e ligada ao domínio do governo sobre as ações dos projetos de investimentos. Uma concepção que se assemelha à visão gerencialista positivista abordada por Holanda (2006), confrontando e negando o critério de participação e de análise qualitativa.

Na fala dos sujeitos, ficou evidente que eles também sentem a necessidade de a ferramenta MAPP ser revista no aspecto mais qualitativo. Sobre isto, sugerimos uma reflexão a partir das abordagens construtivista, baseada em Guba e Lincoln (2011), e pós-construtivista, de Lejano (2012), numa perspectiva que assegure a participação dos envolvidos e que tenha respaldo no *locus* da experiência, ou seja, na prática.

### 5.2.2 O MAPP por seus coordenadores

Seguindo a análise da fala dos entrevistados, descreveremos as interpretações de aspectos relevantes da ferramenta MAPP na visão dos coordenadores, que são os sujeitos responsáveis pela coordenação dos projetos MAPP nas secretarias de Estado visitadas.

O Sujeito A fala acerca de aspectos consideráveis na ferramenta MAPP:

*[...] considero o MAPP um instrumento bom. Acredito que, se fosse construído do jeito que deveria, eu acho que é um instrumento muito bom, porque assim é uma forma de controlar e saber o que está sendo feito no estado, até você pontuar, porque ele pode evoluir um dia e você marcar, fazer georreferenciamento, colocando os equipamentos. O MAPP não prima pelo empreendimento como um todo, é questionável a atuação dos projetos. A fragilidade do MAPP é a ligação dele com o planejamento maior que não existe, não se projeta para elaborar um MAPP. O controle de gastos substituiu praticamente o planejamento. O planejamento praticamente foi esquecido, é um controle do governador (Fala do Sujeito A, Coordenador).*

Já o Sujeito B fala o seguinte sobre alguns aspectos da ferramenta:

*Bom, o ponto forte do MAPP, dessa metodologia que o Governador utiliza, é realmente o controle, ele pode disponibilizar e alocar os recursos daquelas políticas de prioridades de governo, assim como também pode fazer um planejamento, não só do ano, mas do seu próprio governo, como metas de ações e para a própria secretaria. É assim! Para que você possa executar um projeto, seja ele de menor valor ou maior valor, assim eu acredito que, em toda secretaria, fica um pouco presa à ferramenta. O MAPP concentra muitas ações, vamos dizer assim!! Eu preciso fazer vários movimentos para chegar à execução, preciso aprovar o MAPP junto ao Governador. Como eu falei, só depois de aprovado, é que eu vou vincular o meu crédito orçamentário. Então para uma secretaria pequena, muitas vezes esses valores, eles são solicitados, e não são priorizados! Aí, eu acho que a maior dificuldade de uma secretaria, num porte da Secretaria de Esporte, por exemplo, é que assim! Deveria haver mais reuniões do MAPP, onde seriam debatidos os MAPPs, e as programações do MAPP. Muitas vezes, quando os valores deles (MAPPs) são pequenos, eles não são ali avaliados e acompanhados pelo governador. O Governador não vê os MAPP de pequeno porte, pelo volume e quantidade grande de MAPPs. São priorizados MAPP de maiores valores, e às vezes esses MAPPs não se chegam aos valores da secretaria, como MAPP de R\$ 300.000,00, R\$ 200.000,00, né! São vistos naquela reunião (referindo-se à reunião do MAPP com o Governador), principalmente valores de milhões (Fala do Sujeito B, Coordenador).*



### O Sujeito D aborda os aspectos destacáveis da ferramenta MAPP:

*O principal aspecto do MAPP é o controle dos gastos. Tudo de informação sobre os projetos no sistema informatizado melhorou bem as informações em tempo hábil. O acompanhamento do MAPP não está perfeito, mas melhorou a linha de acompanhamento das execuções. Responsabilizou os gestores a acompanhar as ações previstas. A dificuldade maior é o controle muito detalhado. Na verdade, o MAPP não via o empreendimento de forma macro, ele prioriza pedaços do empreendimento. E outro agravante é que tem vários MAPP para o mesmo empreendimento e somente o governador podia alterar o valor de cada projeto MAPP. Isso causava um transtorno no desempenho do empreendimento. O MAPP um instrumento tão bom de controle, mas tão rígido que dificultava algumas ações. E como o projeto MAPP não visa o empreendimento como o todo, temos dificuldade de executar algumas ações (Fala do Sujeito D, Coordenador).*

### O Sujeito G, em seu contexto, relata os seguintes aspectos da ferramenta MAPP:

*Os projetos MAPP são muito fragmentado, às vezes para concluir um aquário, eu tenho 8 projetos. Se cinco projetos desse empreendimento andassem, fluísse naturalmente e três projetos tivesse problemas, não tínhamos o empreendimento por completo, ia falta algo. Não tinha o aquário pronto, entregue à sociedade. Não servia de nada! E sendo que cada projeto é cuidado por equipes diferentes, cada um cuidando do seu projeto e se duas equipes não conversam, não interagem, dificulta a entrega do produto. E 06 equipes consegue entregar projeto e 02 não consegue. O todo, que é o aquário, não é entregue à sociedade (Fala do Sujeito G, Coordenador).*

Essas concepções dos coordenadores a respeito da ferramenta MAPP definem, de fato, que a construção da referida ferramenta é considerada também um avanço no estado do Ceará, pois, a partir da institucionalização do instrumento MAPP, o estado passou a controlar por meio de um sistema informatizado, considerado moderno pelos entrevistados. Além disso, os dados sistematizados passaram a fornecer informações em tempo hábil, disponibilizando dados sobre os gastos realizados, indicando qual o objeto e quando ele foi executado. Portanto, observa-se que o MAPP pode e deve ser usado como instrumento essencial no planejamento de novas ações governamentais.

O contexto do MAPP, na concepção dos coordenadores, considera, ainda, a fragilidade na conexão do planejado com o executado ao afirmar que o controle de gastos sucumbiu ao planejamento das ações e sua análise. Outra limitação considerada pelos entrevistados foi a concentração do monitoramento

em um determinado setor em cada secretaria, com poucos técnicos e pouca qualificação: falta espaço para um olhar mais holístico e analítico dos projetos MAPP, constituindo um monitoramento delicado devido a ruídos nas informações, levando-as a replicá-las por alguns meses no sistema informatizado. Consideram também como limite à fragmentação dos projetos uma ação governamental com vários projetos MAPP. Isso aumenta o número de projetos dificultando um acompanhamento mais eficaz. Outro fato também considerado como limite são as ações de ajustes financeiros que atrelam o trâmite burocrático ao governador. A aquisição de um bem ou serviço no âmbito da administração pública é considerada demorada e desgastante em virtude do volume de processos licitatórios.

Dessa forma, interpretamos a lógica da ferramenta MAPP como um processo linear de controle de gastos públicos, com foco no resultado. É uma ferramenta que reduz o desperdício de recursos, tempo e material. Assemelha-se à concepção positivista de Holanda (2006), que considera padrões de valores, medidas simples e unilaterais, indicadores que se referem a padrões que permitam julgar valor ou qualidade. Ou seja, diverge-se da lógica construtivista de Guba e Lincoln (2011), que, metodologicamente, rejeitam a abordagem dominante e defendem um caráter discursivo, reflexivo, interativo e essencialmente participativo.

### **5.2.3 O MAPP por seus executores**

Dando continuidade à exposição dos aspectos relevantes da ferramenta MAPP, o Sujeito C declara como aspectos destacáveis no MAPP:

*Com certeza há aspectos positivos, acredito que sim, porque é um planejamento, é um projeto. A partir da abertura do MAPP, já se objetiva as ações e no final vamos ver o que realmente, o que efetivamente foi feito com aquele MAPP, com aquele recurso. Mas a dificuldade é justamente essa, a fragmentação! Né! Do planejamento até a escola equipada, tem muitas fases! Então a dificuldade, justamente é estar junto daquele processo em todas as fases. Até pelo tempo, está entendendo? Às vezes pela dificuldade no planejamento inicial, quando você consegue dar um prosseguimento a todo processo, aquele planejamento não é mais necessário. A escola já conseguiu, de uma outra forma, atender sua necessidade. Através de outro recurso, está entendendo? Então eu acho que tem uma lacuna. Eu nunca participei da elaboração de um Termo de Abertura de MAPP. Quando isso acontece, eu não sei. Porque eu estou a mais de um ano e meio, mas eu nunca participei efetivamente dessa abertura. Eu não sei*

*realmente como tudo isso se procede inicialmente. Constitui assim uma fragmentação do processo! (Fala do Sujeito C, Executor).*

Já o entrevistado I afirma que os aspectos essenciais do MAPP são a garantia de recursos de investimento nas políticas públicas:

*Se já existe uma previsão financeira garantida dentro do MAPP, existe também certa segurança de que aquelas ações previstas no projeto seriam realizadas, é uma segurança de que a demanda social possa vir a ser atendida de fato. O MAPP ajuda a fortalecer a execução da ação em decorrência da previsão de recursos. A principal dificuldade é o diálogo dentro da secretaria, da coordenadoria, é estabelecer esse diálogo, o planejamento não é algo estático, não é coisa que você diz que vai fazer e sai executado tal e qual. Entender o planejamento com um diálogo. Então se nos pudéssemos ter no MAPP uma constância na nossa ação, se fazer presente, no nosso dia a dia, e não algo longe das nossas ações, eu acredito que avançaríamos mais no serviço público. Não participamos, enquanto técnico, da elaboração dos Termos de Abertura das propostas MAPP, não há essa discussão inicial (Fala do Sujeito I, Executor).*

Na visão dos executores, esse parâmetro conceitual da ferramenta MAPP revela que essa ferramenta traz como benefício a exatidão na aplicação dos recursos financeiros do estado, indicando, por exemplo, a natureza e o quantitativo dos gastos. Os sujeitos consideram também a ferramenta MAPP como uma previsão financeira que sustenta as ações governamentais de intervenção social por meio dos projetos MAPP no contexto social.

Essa visão dos sujeitos executores está alinhada à concepção da ferramenta, concebida como instrumento que contribui para reduzir os desperdícios e aperfeiçoar os custos públicos. Nela, a análise é pautada nos indicadores e resultados previstos e alcançados. Configura-se assim uma semelhança com a postura gerencialista positivista, mas também um confronto com a postura de Guba e Lincoln (2011), que consideram que as construções defendidas pelas pessoas nascem de sua experiência e interação com seus contextos. O MAPP – apesar de fortalecer as ações no âmbito financeiro, regular e monitorar ações para que não ocorra o desperdício de recursos – não permite a participação dos sujeitos beneficiados pelos programas sociais. O MAPP limita-se ao controle efetivo dos gastos.

Essa percepção dos executores, que se encontram na linha de frente dos projetos dos MAPP à população, demonstra limitações. Os executores enfrentam dificuldades, pois não participam da construção das propostas do MAPP inicial e muitas vezes não conhecem a proposição – somente lhes é

atribuída a ação que devem executar. Portanto, nota-se que a administração pública ainda se encontra compartimentalizada em setores que não integram e não dialogam sobre as ações destinadas a suprir uma necessidade de uma determinada política pública.

Essa versão se identifica também com a concepção gerencialista, limite não só do MAPP, mas da própria administração pública, que precisa ser objeto de reflexão quanto a parâmetros de transparência, participação e atos democráticos. O sistema administrativo público ainda é considerado fechado à discussão, ao debate dos atos de interesses públicos.

Ouvir os sujeitos foi essencial para construir uma interpretação da ferramenta MAPP, um diálogo que se aproximou do contexto, técnica aliada aos eixos de entendimento, as bases teóricas e a trajetória institucional. Estas nos proporcionaram uma análise interpretativa bem densa e que se aproximou de uma avaliação em profundidade, com uma visão mais ampla do desenho do MAPP.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A avaliação do desenho da ferramenta MAPP no âmbito do governo do estado do Ceará, partindo da proposta de análise da avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008, p. 2011) e da compreensão da política por meio da reconstrução da trajetória institucional (GUSSI, 2008), aliada às técnicas metodológicas e à perspectiva de avaliação comparativa com as abordagens positivista, construtivista e pós-construtivista, permitiu-nos aprofundar e interpretar o desenho no aspecto da multidimensionalidade.

Ao conhecermos os paradigmas da ferramenta MAPP, observamos que as concepções positivistas (HOLANDA, 2006) se aproximam das ideias e paradigmas da ferramenta de planejamento e gestão MAPP na esfera administrativa e gerencial. Em sua característica, funcionamento e fluxo, a ferramenta se apresenta de forma linear, configurada para organizar e viabilizar os resultados dos projetos sociais contidos na ferramenta MAPP. Nesse ímpeto, analisamos o desenho na postura política e no âmbito da execução prática. A partir dessas duas visões, considerando a postura pós-construtivista de Lejano (2012), construímos uma proposta de modelo reflexivo não linear, com uma coalização de relações, favorecendo o intercâmbio entre os diversos atores que compõem o desenho em estudo, produto da análise da sistematização dos dados.

Já a postura dos grupos de interesse contidos na pesquisa apresenta as limitações e potencialidades do uso da ferramenta MAPP. Potencialidades essas apresentadas pelos entrevistados e caracterizadas como um controle efetivo de gastos públicos, sendo uma ferramenta apontada como segura e ágil, com informações precisas e objetivas.

Como limitações da ferramenta apontadas na pesquisa, temos: a centralização de informações e ações; a fragmentação dos projetos; e o distanciamento do processo de planejamento com as ações do MAPP, bem como da avaliação e monitoramento, algo que ainda não está concebido e formulado explicitamente no contexto da ferramenta MAPP. Outras limitações consideradas foram as seguintes: recursos humanos escassos nas setoriais, com visão holística e caracterizados por alinhar monitoramento e avaliação numa perspectiva construtivista e pós-construtivista; e fragilidade do diálogo

entre os atores políticos e sociais envolvidos com a execução dos projetos MAPP.

Portanto, a avaliação do desenho do MAPP considera a filosofia do texto, o contexto proposto por Lejano (2012) e a proposta de avaliação de Rodrigues (2008). Esta proposição permite uma maior interação, valorizando a discussão de modo mais detalhista, mais denso, permeando o sentido compreensivo e profundo do ato avaliativo.

A intenção de aprimorar as informações e a análise de conteúdos da política em estudo – enfocando o processo, o contexto e a cultura, direcionando o olhar para os paradigmas orientadores da política e confrontando com os paradigmas positivista, construtivista e pós-construtivista – gerou novas concepções que fomentarão novos debates e reflexões, assim como refinarão o uso mais qualitativo da ferramenta MAPP, abrindo espaços também para novos estudos e pesquisas.

Diante dessas concepções compreendemos o desenho do Monitoramento de Programas e Projetos – MAPP no âmbito do governo do estado do Ceará, partindo da trajetória institucional e da análise da política, viabilizando um aprofundamento do objeto avaliado e considerando suas perspectivas, nuances e contradições, bem como a diversidade e a complexidade existentes. Como defende Rodrigues (2008), o desenho do MAPP possibilitou uma avaliação numa perspectiva de multiplicidade de métodos e técnicas, numa categoria analítica em confluência com a abordagem multidimensional e interdisciplinar, buscando identificar os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais da gestão pública.

Esse momento foi perpassado por incertezas, questionamentos e receios, que são inerentes ao papel de pesquisador/avaliador na complexidade da sua pesquisa. Tentamos nos posicionar e nos distanciar do objeto para perceber suas peculiaridades intrínsecas ao ato político da pesquisa, muitas vezes camufladas por ações, relações e interesses. Porém, conseguimos construir uma nova perspectiva com um novo olhar mais holístico para o paradigma da linearidade positivista do MAPP. Assim, sugerimos mais diálogo e participação na dinâmica de planejamento, monitoramento e avaliação dos gastos públicos no âmbito da ferramenta MAPP, que lida com os projetos de investimentos sociais, tendo como base as concepções e a análise avaliativa de

autores como Guba e Lincoln (2011), por meio de uma perspectiva construtivista, e Lejano (2012), a partir de pressupostos pós-construtivistas.

É nessa postura que enalteçemos a caminhada científica sobre a avaliação do desenho do MAPP e classificamos uma possibilidade de reflexão e refinamento no âmbito da gestão pública, da política e no contexto acadêmico. Consideramos que atingimos os objetivos pretendidos inicialmente, pois desvelamos o desenho do MAPP de uma forma profícua. Sabemos que essa avaliação favorecerá a continuidade de novas pesquisas nessa esfera administrativa, uma área ainda tida como restrita e complexa.

Nesta pesquisa, apresentamos e refletimos sobre alguns paradigmas e os comparamos com o desenho da ferramenta MAPP na perspectiva de contribuir com a evolução e a melhoria das ações do MAPP no contexto governamental.

Diante do contexto analítico, propõe-se que a ferramenta MAPP, antes de ser avaliada pelos gestores maiores, seja analisada pela base da pirâmide social, uma discussão aberta que favoreça a publicidade dos atos públicos e a participação democrática. Indica-se também a constituição de uma equipe avaliativa e de monitoramento dos projetos (MAPPs) que possibilite um diálogo transparente e amplo com os demais sujeitos envolvidos e uma parceria contínua entre o gestor maior e os secretários, instituindo relações mais intensas com a responsabilização de todos os envolvidos nos projetos MAPP, isto é, um modelo que questione e reflita a linearidade, baseada na concepção positivista conforme proposto por Guba e Lincoln.

A temática da participação e democracia na gestão pública tem várias conotações no contexto ideológico da sociedade e da política. Nogueira (2011) assim diz:

Dados todos os riscos e obstáculos com que se defronta a gestão participativa não tem como efetivar-se de costas para a política, indiferente a ela ou em atrito com ela. Particularmente quando é pensada como um caminho de emancipação, ela tanto mais se viabiliza quanto mais estabelece conexões dinâmicas e criativas com a política: com a representação, seus espaços, atores e instituições, com partidos e eleições, com os tempos, os ritmos e a ética específica da política, em suma, com o Estado. Sua força emancipatória cresce quando se combina com iniciativas dedicadas a produzir aquilo que se costuma chamar de “recriação das formas do político” (NOGUEIRA, 2011, p. 162, grifo do autor).

Para que a participação democrática se consolide, faz-se necessária uma discussão mais densa na esfera da administração pública, em que os espaços e mecanismos de participação sejam formalizados e funcionem como um relevante canal aberto a garantir a viabilidade de políticas públicas mais eficazes e o questionamento da centralização das técnicas administrativas. A sociedade requer sustentabilidade democrática não apenas voltada para a legitimação, mas atenta ao resultado efetivo, a soluções viáveis para os problemas sociais, aderindo à defesa do patrimônio ético-político do bem comum. Essa é a participação que precisamos discutir no âmbito da ferramenta MAPP, dispondo de um olhar criterioso na versão mais reflexiva, com cunho participativo e democrático, e que articule as ações considerando o texto e o contexto (LEJANO, 2012).



## REFERÊNCIAS

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

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educ. Soc., v.23, n.80, Campinas: setembro/2002, p.25-48. Disponível em: <<http://www.cedes.uniamp.br>>. Acesso em: 23 Jul.2014.

BATINGA, Sybelle Morgana Macena. **Administração Pública burocrática e Administração Pública gerencial**, 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%ABablicaburocr%C3%A1tica-e-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%ABablica-gerencial>>. Acesso em: 25 Jul.2014.

BAUER, Martins W.; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**. Tradução: Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis-RJ: 2002.

BECHELAINÉ, Cinthia Helena de Oliveira; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Por que as avaliações vão para a gaveta? Uma revisão teórica dos fatores relacionados. In: **XXXVI Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro: 22 a 26 de setembro de 2012.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar, nº 101, 4 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei da Transparência**. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federal do Brasil**: Texto promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 Mai.2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP**. Sistema de Administração de Recurso de Tecnologia da Informação. Versão 1.0. Brasília: MP, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Most/mostport.pdf>>. Acesso em: 09 Jun.13.

\_\_\_\_\_. ORÇAMENTO Federal. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/momento-do-orcamento-1/programas/voce-sabeo>>

-que-sao-as-despesas-publicas-obrigatorias-e-discricionarias>. Acesso em: 16 Mai.2014.

CARVALHO, Alba Maria de. **Políticas Públicas e o dilema de enfrentamento das desigualdades**: Um olhar crítico sobre a América Latina no século XXI. Parte II: Poder e Políticas Públicas na América Latina. Fortaleza: UFC. 2010, p.171-197.

Conceito de LOA. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2015>>. Acesso em: 21 Abr.15.

CONCEITO de PPA. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1086>>. Acesso em: 21 Abr.15.

COSTILLA, Lucio Oliver. **Estado e Políticas Públicas na América Latina**: As transformações que vem do Sul. Parte I: Poder e Políticas Públicas na América Latina. Fortaleza: UFC, 2010, p. 59-71.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**; Ensaio sobre democracia e Socialismo. 2. Ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e Política**: A dualidade de Poderes e outros Ensaio. Ed. Cortez, 1994.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. Cap. I Demarcação Científica. 3. Ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 20.

\_\_\_\_\_. DIARIO oficial do Estado: Lei nº 13.875. Fortaleza, 07 fev. 2007. LEI Nº 12.527 DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 - Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>.

DINIZ, Debora; GUERREIRO, Iara. Ética na pesquisa social: desafios ao modelo biomédico. In: **Ética em Pesquisa**. Temas Globais. Brasília: Editora Unb, 2008, p. 289-317.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. In: **Rev. Bras. Ci. Soc.** [on-line]. 2005, v.20, n.59, p.97-110. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>>.

FERREIRA, P.A.; ALENCAR, E.; PEREIRA, J.R. **Revisitando o modelo processual de análise de políticas públicas a partir das relações entre Estado e Sociedade**. Disponível em: <<http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/186.pdf>>. Acesso em: 08 Jun.2013.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultado no Brasil. In: **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n.4, out – dez de 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 203.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Decreto nº 30.457**, de 02 de março de 2011. Dispõe sobre O Comitê de Gestão por Resultado e dá outras providências. Fortaleza, 2011.

GUSSI, A. F. Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. Revista Aval, p. 29 a 37, janeiro a junho de 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 29.917**, 08 de outubro de 2009. Redefine o sistema Estadual de Planejamento e Institui a Rede Estadual de Planejamento. Fortaleza, 2009.

\_\_\_\_\_. SEPLAG. **Monitoramento de Projetos Prioritários do Governo do Estado**. 2011. Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/rede-deplanejamento/Metodologia-de-Gerenciamento-de-Projetos.pdf>>. Acesso em: 29 Abr.2013.

\_\_\_\_\_. **Análise da Implantação da Rede Estadual de Planejamento**. Metodologias de Gerenciamento e Monitoramento de Projetos e Escritório de Monitoramento de Projetos. **Relatório**. Portfólio, setembro/2012.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011, p.27-58.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco. Modernizando a modernização da Gestão: O que a experiência do PNAGE nos ensina. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública** – Painel 52: Cooperação intergovernamental em gestão pública. Brasília: 2009.

HOLANDA, Marcos Costa *et al.* **Gestão Pública por Resultados na Perspectiva do Estado do Ceara**. 11. Ed. Fortaleza: Nota Técnica nº 11, Ipece, 2004, 33 p.

HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. **Avaliação de Programas** - Conceitos básicos sobre avaliação “ex post”. Rio - São Paulo – Fortaleza: ABC Editora, 2006.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de políticas públicas**: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: 28 a 31 Out. 2003.

HOLANDA, Francisco Uribam Xavier de. **A Democracia na América Latina**: Desafios contemporâneos para um território-problema. Parte I: Poder e Política Pública na América Latina. UFC: 2010, p. 73-91.

KNOPP, Glauco. **Monitorando e Avaliando Objetivos e Metas em Modernização da Gestão**: o que é praticado avalia? XIV Congresso del CLAD, Salvador, BA, 2009.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto.** Campinas: Editora Arte Escrita, 2012, p.11-27; p.227-257.

LA CUADRA, Fernando Marcelo. **Considerações sobre a questão Social e a Política na América Latina.** Parte II: Poder e Política Pública na América Latina. UFC, 2010, p. 2001-2214.

LUCK, Heloisa. **Metodologia de Projetos: Uma ferramenta de planejamento e Gestão.** 7, Ed Petrópolis-RJ: Vozes, 2009.

MATAS, Carlos Ramió. Os problemas da implementação da nova gestão pública nas administrações públicas latinas americanas: modelo de Estado e cultura institucional. In: **Revista Reforma y Democracia.** Publicação do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, nº21. Caracas-Venezuela: 2001.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI Caio. **Um Guia de Governança para Resultado na Administração Pública.** Brasília: Publix, 2010.

\_\_\_\_\_. **Burocracia e a Revolução Gerencial** – a persistência da dicotomia entre política e administração. Revista do Serviço Público. Ano 48, nº 1, jan-abr 1997. Brasília, DF.

MEDEIROS, Ana Cristina Cavalcante *et al.* **GPR no Ceará: Prática de Gestão em Busca de Resultado.** Fortaleza, out/2009. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001874.pdf>>. Acesso em: 01 Mai.2013

MINAYO, Maria Cecília de Sousa *et al.* **Pesquisa Social: Teorias, Métodos e Criatividade.** Cap I O desafio da Pesquisa Social. 31. Ed. Petrópolis-RJ: Editora Vozes: 2012.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. **Gerencialismo.** Educação e Realidade. v 2, Porto Alegre, Maio a Agosto de 2012, v 2, p. 359.

\_\_\_\_\_. **Gestão Pública por Resultado: A experiência do Estado do Ceará comparada ao modelo do Canadá.** A série textos para discussão do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Fortaleza: outubro de 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa; SANCHES, O. Quantitative and Qualitative Methods: Opposition or Complementarity? In: **Cad. Saúde Pública.** Rio de Janeiro: 1993, p.239-262.

\_\_\_\_\_.; ASSIS, S. G. de; SOUZA, E. R. de (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis / RJ: Editora Vozes, 1996.

PAULA, Ana Paula Paes. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social.** CEPEAD-UFMG. REA. n.45, n.1. Jan a Mar de 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05pdf>>.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. Brasil: Um século de Transformação. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p. 222-259.

\_\_\_\_\_. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47, nº 1, jan- abril, 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, maio de 1996.

\_\_\_\_\_. **Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil**. Dossiê Empresariado, Economia e Política. Revista Sociologia Política, Curitiba, 28, jun/2007, p. 9-30.

\_\_\_\_\_. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Texto para discussão ENAP, Nº 09. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

PAULANI, Leda. **A Inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história**. Ipea, Boletim de Economia e Política Internacional, nº 20, 2012, p. 89-120.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o Português?. 2009, p.1348. In: **Revista de Administração Pública / RAP**. 43 (6). Rio de Janeiro: 2009, p.1343-1368.

PORTAL G1. **Retrospectiva – Economia / Negócios**. Disponível em: <[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL215305-9356,00-RETROSPECTIVA+ECONOMIA+E+NEGOCIOS.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL215305-9356,00-RETROSPECTIVA+ECONOMIA+E+NEGOCIOS.html)>. Acesso em: 16 Mai.2014.

RODRIGUES, Lea C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. In: **Aval Revista Avaliação de Políticas Públicas**, n.1,vol.1, jan-jun/2008, p.7-16.

\_\_\_\_\_. Análise de conteúdo e trajetória institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. In: **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, nº 16, Março, 2011, p. 53-73.

\_\_\_\_\_. **Contribuições do método experiencial à avaliação de políticas públicas**. VI Reunião da Rede de Brasileira de Monitoramento e Avaliação – VI RBMA, Porto Alegre: UFRGS, 19 a 21 de novembro de 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. Maria Ozanira da Silva e Silva (Org). São Paulo: Veras Editora; São Luiz: GAEPP, 2008, p. 89-177.

SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. Integração e Diferença em Encontros Disciplinares. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais/RBCS**. Vol. 22, nº 65, Art recebido em ou/2006. Aprovado em Set/2007.

SOUSA, Fernando José Pires. **Percalços da América Latina: de Breton Woods a atual crise financeira Global** (Introdução). In: **Poder e Políticas Públicas na América Latina** - Fernando José Pires (Organizador), Fortaleza: Edições UFC, 2010.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria?. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, Especial - Out. 2004, p. 703-725.

\_\_\_\_\_. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v9n3/02.pdf>>. Acesso em: 09 Jun. 2013.

STEPHANOU, Michelle C. Análise Comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. In: **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, Jan. – Jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP**. Sistema de Administração de Recurso de Tecnologia da Informação. Versão 1.0. Brasília: MP, 2011.

\_\_\_\_\_. **Manual da Rede de Planejamento**. 2009. Disponível em: <<http://www.gestãodoservidor.ce.gov.br/site/images/stories/manuais/bt14.pdf>> Acesso em: 29 Abr.2012.

TAVARES, Pedro Malan Martus. **Lei Complementar**. Presidência da República. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 01 Mai.2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto int. V. 29, n.2. Rio de Janeiro: Julho/Dez. 2007.

# **APÊNDICES**

**Tópico Guia**  
**Entrevista com idealizadores**

1. Relate sua experiência com o MAPP?
2. Fale-nos do tempo em que o Sr. foi Coordenador na implementação do MAPP no Estado.
3. Como descreve o momento sócio-político de criação/elaboração do MAPP no Estado ?
4. Fale-nos das causas que motivaram a elaboração da ferramenta MAPP.
5. Poderia me apontar às principais dificuldades do MAPP?
6. Como o Sr. destacaria e/ou definiria as potencialidade no MAPP?
7. Qual a relação do MAPP com as políticas públicas do Estado?
8. Como se dá a avaliação no MAPP?
9. Que sugestões são possíveis para melhorar a atuação da ferramenta MAPP e as consequências para as políticas públicas?
10. Nós discutimos algumas situações, há alguma coisa que queira acrescentar?



**Tópico guia –  
Entrevista com Coordenadores**

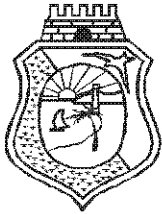
1. Como você conceitua o MAPP?
2. Como você vê relação do MAPP com o desempenho das políticas públicas no Estado?
3. Poderia me relatar sua experiência com o MAPP ?
4. É possível relatar as dificuldades vivenciadas com a ferramenta MAPP?
5. Poderia identificar as potencialidades do MAPP para as políticas públicas do Estado?
6. Como se dá a avaliação no MAPP ? É possível identificar essa relação na prática? Em que momento?
7. Que sugestão apontaria para melhorar a atuação do MAPP?
8. Em relação ao acompanhamento de Projetos governamentais e ao MAPP há alguma coisa que queira acrescentar, sugerir, informar, etc.

## **Tópico Guia**

### **Entrevista com técnicos – Executores da política**

1. O que você pode falar sobre o MAPP?
2. Como você vê relação do MAPP com o desempenho das políticas públicas no Estado?
3. Poderia me relatar sua experiência com a execução dos MAPP?
4. É possível relatar as dificuldades vivenciadas com a ferramenta MAPP?
5. Poderia identificar as potencialidades do MAPP para as políticas públicas do Estado?
6. Como se dá a avaliação no MAPP? É possível identificar essa relação na prática? Em que momento?
7. Que sugestão apontaria para melhorar a atuação do MAPP?
8. Em relação ao acompanhamento de Projetos governamentais e ao MAPP há alguma coisa que queira acrescentar, sugerir, informar, etc.

## **ANEXOS**



Editoração SEAD  
**CEARÁ**  
DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO

Fortaleza, 10 de agosto de 2004

SÉRIE 2 ANO VII N° 151

Caderno 1/2

Preço: R\$ 2,50

**PODER EXECUTIVO**

DECRETO N°27.524, de 09 de agosto de 2004.

**INSTITUI E DISCIPLINA O COMITÊ DE GESTÃO POR RESULTADOS E GESTÃO FISCAL, O GRUPO TÉCNICO DE GESTÃO POR RESULTADOS, O GRUPO TÉCNICO DE GESTÃO FISCAL E O GRUPO TÉCNICO DE GESTÃO DE CONTAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ, no uso das atribuições que lhe confere o art.88, incisos IV e VI, da Constituição Estadual, Considerando o modelo de gestão do Poder Executivo baseado nos fundamentos da democratização, descentralização, participação e integração; Considerando a importância da boa gestão fiscal e da administração por resultados na viabilização do compromisso de governo de promover o bem estar dos Cearenses; Considerando a necessidade de se ter um planejamento fiscal que preserve as condições para que sejam atingidos os objetivos das Políticas, Planos de Ação e Programas de Governo; Considerando o complexo processo evolutivo das receitas e despesas públicas e suas características intersetoriais; Considerando o compromisso de preservar a credibilidade do Estado na gestão das contas públicas; DECRETA:

Art.1º Fica instituído o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal - COGERF com o propósito de assessorar o Governador do Estado, definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual com o objetivo de:

- I. garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual e o cumprimento de metas fiscais e de resultado primário estabelecidas;
- 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.

Art.2º São atribuições do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal - COGERF:

I - elaborar estudos e propor ao Chefe do Poder Executivo as medidas definidoras dos gastos com pessoal, outras despesas correntes, despesas de capital e dívida pública;

II - definir diretrizes, acompanhar e estabelecer medidas relacionadas à organização administrativa do Governo do Estado, à contenção ou racionalização dos gastos públicos e ao desempenho da gestão por resultados, da gestão fiscal e da gestão de contas do Estado;

III - promover ajustes no plano operativo dos órgãos e entidades da administração direta e indireta que não estejam de acordo com as diretrizes e estratégias definidas nas políticas e planos de governo;

IV - fixar e acompanhar os limites financeiros, compatíveis com a manutenção do equilíbrio do Tesouro Estadual, para realização das despesas dos órgãos e entidades da administração pública estadual que recebam recursos à conta de dotações do Orçamento Geral do Estado;

V - opinar sobre operações de crédito e sobre os reflexos financeiros resultantes da criação, fusão ou desdobramento de órgãos, entidades e fundos especiais e da qualificação de entidades como organizações sociais, que impliquem em aumento de despesa para o Tesouro Estadual.

Art.3º O Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal - COGERF será composto pelos seguintes membros:

- I - Secretário do Planejamento e Coordenação;
- II - Secretário da Fazenda;
- III - Secretário da Controladoria;
- IV - Secretário da Administração;
- V - Secretário de Governo.

Parágrafo único. As deliberações do Comitê dar-se-ão por

unanimidade dos membros que o integram, sendo que a coordenação obedecerá sistema de rodízio semestral, conforme escolha de seus membros.

Art.4º O COGERF reunir-se-á mensalmente, na primeira terça-feira de cada mês, ou quando necessário, por solicitação de um dos seus membros.

Parágrafo único. A cada dois meses o Comitê deverá, em seções distintas, com pauta exclusiva, deliberar sobre a Gestão por Resultados, a Gestão Fiscal e a Gestão de Contas do Estado, baseando-se em relatórios técnicos específicos apresentados pelos Grupos Técnicos, de que trata o art.6º.

Art.5º A secretaria de apoio ao funcionamento e acompanhamento das ações do COGERF funcionará na Secretaria do Planejamento e Coordenação.

Parágrafo único. As atividades da secretaria serão exercidas por 2 (dois) servidores designados mediante portaria do Secretário do Planejamento e Coordenação, sendo-lhes assegurado, quando cedidos, a mesma lotação existente quando da cessão e todos os direitos e vantagens que lhe são ou que vierem a ser concedidos, como se estivessem em efetivo exercício no órgão de origem, observados os dispositivos legais.

Art.6º Ficam criados o Grupo Técnico de Gestão por Resultados - GTR, o Grupo Técnico de Gestão Fiscal - GTF e o Grupo Técnico de Gestão de Contas - GTC, com funcionamento no âmbito, respectivamente, da Secretaria de Planejamento e Coordenação, da Secretaria da Fazenda e da Secretaria da Controladoria, com o propósito de prestar assessoramento técnico ao Comitê de Gestão por Resultados e de Gestão Fiscal - COGERF.

§1º Cada um dos Grupos Técnicos será composto por um representante das Secretarias do Planejamento e Coordenação, da Controladoria, da Fazenda, da Administração e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, indicado pelos respectivos titulares.

§2º Os Grupos Técnicos de Gestão por Resultados, de Gestão Fiscal e de Gestão de Contas terão seus coordenadores indicados, respectivamente, pelos titulares da Secretaria do Planejamento e Coordenação, da Secretaria da Fazenda e da Secretaria da Controladoria.

§3º Caberá ao GTR assessorar o COGERF em assuntos relacionados ao desempenho de programas, da gestão institucional e ao cumprimento de metas governamentais.

§4º Caberá ao GTF assessorar o COGERF em assuntos relacionados à gestão fiscal e ao cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas.

§5º Caberá ao GTC assessorar o COGERF em assuntos relacionados à gestão de gastos e ao cumprimento dos limites financeiros.

§6º As reuniões dos Grupos Técnicos ocorrerão com periodicidade semanal, devendo os Secretários membros do Comitê priorizar a participação de seus representantes nos dias fixados pelos Coordenadores dos Grupos.

Art.7º Qualquer alteração nos limites financeiros dependerá de aprovação do COGERF e o respectivo processo deverá ser formalizado pelo órgão ou entidade interessado e instruído com as seguintes peças:

1. justificativa devidamente fundamentada sobre a necessidade da alteração requerida;
2. comprovação de que foram adotadas todas as medidas de racionalização e economia de despesas com vistas à cobertura das necessidades adicionais sem alteração dos limites estabelecidos;
3. manifestação da Secretaria da Fazenda e da Secretaria da Controladoria sobre alteração requerida.

Art.8 As deliberações sobre alteração de limites financeiros ocorrerão, preferencialmente, com periodicidade bimestral.

Art.9º Independentemente da fonte de recursos, os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual ficam obrigados a cadastrar no Sistema de Controle de Gastos - SCG.web, as informações referentes aos processos para a celebração de instrumentos relativos a contratos, convênios, acordos, ajustes e seus aditivos e outros instrumentos, que possam gerar compromissos financeiros para o Tesouro Estadual.

§1º. Ficam excluídos da exigência contida neste artigo os processos que envolvam valores que não ultrapassem o teto estabelecido para dispensa de licitação.

§2º. Ficam dispensadas da exigência contida neste artigo as empresas públicas e sociedades de economia mista, que explorem atividade econômica, quanto a negócios e operações que claramente não acarretem compromissos financeiros para o Tesouro do Estado.

Governador  
**LÚCIO GONÇALO DE ALCÂNTARA**  
 Vice Governador  
**FRANCISCO DE QUEIROZ MAIA JÚNIOR**  
 Chefe do Gabinete do Governador  
**AFONSO CELSO MACHADO NETO**  
 Secretário do Governo  
**JOSÉ LUIZ LINS DOS SANTOS**  
 Procurador Geral do Estado  
**WAGNER BARREIRA FILHO**  
 Chefe da Casa Militar  
**CEL. QOPM ZENÓBIO MENDONÇA GUEDES ALCOFORADO**  
 Secretária Extraordinária de Inclusão e Mobilização Social  
**MARIA CELESTE MAGALHÃES CORDEIRO**  
 Secretário da Ação Social  
**RAIMUNDO GOMES DE MATOS**  
 Secretário da Administração  
**CARLOS MAURO BENEVIDES FILHO**  
 Secretário da Agricultura e Pecuária (em exercício)  
**JOSÉ FLÁVIO BARRETO DE MELO**  
 Secretário da Ciência e Tecnologia  
**HÉLIO GUEDES DE CAMPOS BARROS**  
 Secretária da Controladoria  
**MÔNICA CLARK NUNES CAVALCANTE**  
 Secretária da Cultura  
**CLÁUDIA SOUSA LEITÃO**  
 Secretário do Desenvolvimento Econômico  
**FRANCISCO RÉGIS CAVALCANTE DIAS**

Secretário do Desenvolvimento Local e Regional  
**ALEXARAÚJO**  
 Secretária da Educação Básica  
**SOFIA LERCHE VIEIRA**  
 Secretário do Esporte e Juventude  
**ANDRÉ PEIXOTO FIGUEIREDO LIMA**  
 Secretário da Fazenda  
**JOSÉ MARIA MARTINS MENDES**  
 Secretário da Infra-Estrutura  
**LUIZ EDUARDO BARBOSA DE MORAES**  
 Secretário da Justiça e Cidadania  
**JOSÉ EVÂNIO GUEDES**  
 Secretário da Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente  
**JOSÉ VASQUES LANDIM**  
 Secretário do Planejamento e Coordenação  
**FRANCISCO DE QUEIROZ MAIA JÚNIOR**  
 Secretário dos Recursos Hídricos  
**EDINARDO XIMENES RODRIGUES**  
 Secretário da Saúde  
**JURANDI FRUTUOSO SILVA**  
 Secretário da Segurança Pública e Defesa Social  
**FRANCISCO WILSON VIEIRA DO NASCIMENTO**  
 Secretário do Trabalho e Empreendedorismo  
**ROBERTO EDUARDO MATOSO**  
 Secretário do Turismo  
**ALLAN PIRES DE AGUIAR**  
 Defensora Pública Geral  
**MARIA AMÁLIA PASSOS GARCIA**

Art.10. Os processos de que trata o artigo anterior, cujas despesas estejam compatibilizadas com os limites financeiros fixados, serão, automaticamente, liberados para execução junto ao Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas - SIAP.

Art.11. A publicação de contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos e operações congêneres no Diário Oficial do Estado dependerá de registro prévio no módulo de contratos e convênios do Sistema de Controle de Gastos - SCG.web.

Art.12. Fica o COGERF autorizado a baixar os atos normativos que se fizerem necessários à plena execução do presente Decreto.

Parágrafo único. Os atuais atos normativos, baixados e em pleno vigor, que não colidam com o disposto neste Decreto, permanecerão válidos no que lhe couber, até ulterior deliberação do COGERF.

Art.13. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente o Decreto nº27.077, de 4 de junho de 2003, o Decreto nº27.120, de 27 de junho de 2003, o Decreto nº27.198, de 29 de setembro de 2003, e o Decreto nº27.341, de 21 de janeiro de 2004.

**PALÁCIO IRACEMA, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, aos 09 de agosto de 2004.**

Lúcio Gonçalo de Alcântara  
**GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ**

Francisco de Queiroz Maia Júnior  
**SECRETÁRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO**

José Maria Martins Mendes  
**SECRETÁRIO DA FAZENDA**

Mônica Clark Nunes Cavalcante  
**SECRETÁRIA DA CONTROLADORIA**

Carlos Mauro Benevides Filho  
**SECRETÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO**

José Luiz Lins dos Santos  
**SECRETÁRIO DO GOVERNO EM EXERCÍCIO**

\*\*\* \*\*

## GOVERNADORIA

### GABINETE DO GOVERNADOR

**PORTARIA Nº081/2004 - O SUBCHEFE DO GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ, no uso de suas atribuições legais conferidas pelo Decreto nº26.725, de 26 de agosto de 2002 e, visando a inserção futura no mercado de trabalho de jovens estudantes do Estado do Ceará resolve, com fundamento nos arts.1º e 2º do Decreto supracitado e de acordo com o do art.1º, do Decreto nº27.230, de 28 de outubro de 2003, publicado no Diário Oficial do Estado de 29 de outubro de 2003, autorizar a concessão de **BOLSA DE ESTÁGIO** ao estagiário **GLERISTON WILKER DE SOUZA**, que perceberá a importância mensal de R\$190,79 (cento e noventa reais e setenta e nove centavos)**

proveniente de dotação orçamentária deste Órgão/Entidade pelo prazo de 12 (doze) meses, no período de 12 de julho de 2004 a 11 de julho de 2005. **PALÁCIO IRACEMA DO ESTADO DO CEARÁ em Fortaleza, 12 de julho de 2004.**

Helder de Holanda Castro  
**SUBCHEFE DO GABINETE DO GOVERNADOR**

Registre-se e publique-se.

\*\*\* \*\*

**PORTARIA CG Nº083-A/2004 - O CHEFE DO GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ, no uso de suas atribuições legais, RESOLVE AUTORIZAR a servidora **GEÓRGIA PHILOMENE GOMES CARNEIRO**, ocupante do cargo de Coordenador, símbolo DNS-2, matrícula nº151800.1-3, deste Gabinete, a **viajar** às cidades de Crato - Ce, no período de 16 a 17/07/2004 a fim de tratar de assuntos do interesse do Estado do Ceará, concedendo-lhe 01 (uma) diária e meia, no valor unitário de R\$44,00 (quarenta e quatro reais), totalizando R\$66,00 (sessenta e seis reais), de acordo com o artigo 1º; alínea "B" do §1º do art.3º; art.15, classe III do anexo I do Decreto nº26.478, de 21 de dezembro de 2001, devendo a despesa correr à conta da dotação orçamentária deste Gabinete. **PALÁCIO IRACEMA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 15 de julho de 2004.****

Afonso Celso Machado Neto

**CHEFE DO GABINETE DO GOVERNADOR**

Registre-se e publique-se.

\*\*\* \*\*

**PORTARIA CG Nº087-A/2004 - O CHEFE DO GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ, no uso de suas atribuições legais, RESOLVE AUTORIZAR a servidora **GEÓRGIA PHILOMENE GOMES CARNEIRO**, ocupante do cargo de Coordenador, símbolo DNS-2, matrícula nº151800.1-3, deste Gabinete, a **viajar** às cidades de Viçosa do Ceará - Ce, no período de 24 a 25 de julho do ano em curso a fim de tratar de assuntos do interesse do Estado do Ceará, concedendo-lhe 01 (uma) diária e meia, no valor unitário de R\$44,00 (quarenta e quatro reais), totalizando R\$66,00 (sessenta e seis reais), de acordo com o artigo 1º; alínea "B" do §1º do art.3º; art.15, classe III do anexo I do Decreto nº26.478, de 21 de dezembro de 2001, devendo a despesa correr à conta da dotação orçamentária deste Gabinete. **PALÁCIO IRACEMA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 23 de julho de 2004.****

Afonso Celso Machado Neto

**CHEFE DO GABINETE DO GOVERNADOR**

Registre-se e publique-se.

\*\*\* \*\*

## **LEI Nº 13.875, DE 07 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.**

### **O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ**

Faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

#### **TÍTULO I**

##### **DO MODELO DE GESTÃO**

**Art. 1º** O Modelo de Gestão do Poder Executivo obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, adotando como premissas básicas a Interiorização, a Participação, a Transparência, a Ética, a Otimização dos Recursos e a Gestão por Resultados, a partir dos seguintes conceitos:

**I** - a Interiorização como instrumento de discussão e atendimento das prioridades e necessidades locais, estabelecendo e fornecendo as condições para o crescimento econômico, social e político, local e regional, promovendo a desconcentração espacial do desenvolvimento e a desconcentração intraclasses da renda, com fundamento nos conceitos de equidade e desenvolvimento sustentável;

**II** - a Participação como forma de controle social sobre a Administração Pública e como instrumento para o aprimoramento da cidadania, com a adoção de plebiscito, de referendos, de audiências e conferências públicas e de conselhos populares e do orçamento participativo;

**III** - a Transparência como a socialização dos atos administrativos, mediante a respectiva divulgação pelos meios oficiais e de comunicação social, ressalvadas as hipóteses de sigilo necessárias à segurança do Estado e da sociedade, priorizando o interesse público à informação;

**IV** - a Ética como o conjunto de normas e valores às quais se sujeitam todos os agentes públicos estaduais, estabelecendo um compromisso moral e padrões qualitativos de conduta, assegurando a clareza de procedimento dos servidores, segundo padrões de probidade, decoro e boa-fé, permitindo o controle social inerente ao regime democrático;

**V** - a Otimização dos Recursos com melhor utilização destes na prestação dos serviços públicos, com padrão de eficiência e racionalização de custo e tempo;

**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.

**Art. 2º** O Modelo de Gestão será regulamentado por Decreto do Chefe do Poder Executivo.

#### **TÍTULO II**

##### **DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**

###### **Capítulo I**

##### **DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO**

**Art. 3º** Para os fins desta Lei, a Administração Pública Estadual compreende os órgãos e as entidades que atuam na esfera do Poder Executivo, os quais visam atender às

necessidades coletivas.

**§ 1º** O Poder Executivo tem a missão básica de conceber e implantar políticas públicas, planos, programas, projetos e ações que traduzam, de forma ordenada, os princípios emanados da Constituição, das Leis e dos objetivos do Governo, em estreita articulação com os demais Poderes e os outros níveis de Governo.

**§ 2º** As ações empreendidas pelo Poder Executivo devem propiciar a melhoria e o aprimoramento das condições sociais e econômicas da população do Estado, nos seus diferentes segmentos, e a integração do Estado ao esforço de desenvolvimento nacional.

**Art. 4º** O Poder Executivo é exercido pelo Governador, com o auxílio dos Secretários de Estado.

**Parágrafo único.** O Governador e os Secretários de Estado exercem as atribuições de suas competências constitucionais, legais e regulamentares, com o emprego dos órgãos e entidades que compõem a Administração Estadual.

**Art. 5º** Respeitadas as limitações estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual, o Poder Executivo regulamentará por Decreto a organização, a estrutura, as atribuições dos cargos e o funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Estadual.

**Art. 6º** O Poder Executivo do Estado do Ceará terá a seguinte estrutura organizacional básica:

**I - ADMINISTRAÇÃO DIRETA:**

**1. GOVERNADORIA:**

**1.1.** Gabinete do Governador;

**1.2.** Casa Civil;

**1.3.** Casa Militar;

**1.4.** Procuradoria-Geral do Estado;

**1.5.** Conselho Estadual de Educação;

**1.6.** Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico;

**1.7.** Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente;

**2. VICE-GOVERNADORIA:**

**2.1.** Gabinete do Vice-Governador;

**3. SECRETARIAS DE ESTADO: (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3. SECRETARIAS DE ESTADO:

**3.1. Secretaria da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.1. Secretaria da Fazenda;

**3.2. Secretaria do Planejamento e Gestão; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.2. Secretaria do Planejamento e Gestão;

**3.2.1. Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará; (Acrescido pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

**3.3. Secretaria da Educação; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.3. Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral;

**3.4. Secretaria da Justiça e Cidadania; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.4. Secretaria da Educação;

**3.5. Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.5. Secretaria da Justiça e Cidadania;

**3.6. Secretaria da Saúde; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.6. Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social;

**3.7. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.7. Secretaria da Saúde;

**3.7.1. Superintendência da Polícia Civil; (Acrescido pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

**3.7.2. Polícia Militar do Ceará; (Acrescido pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

**3.7.3. Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará; (Acrescido pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

**3.7.4. Perícia Forense do Estado do Ceará; (Acrescido pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

**3.7.5. Academia Estadual de Segurança Pública; (Acrescido pela Lei nº 14.869, de 25.01.2011)**

**3.8. Secretaria da Cultura; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.8. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social;

\* Itens 3.8.1 a 3.8.3 revogados pela Lei nº 14.335, de 20.04.09. Redação anterior: 3.8.1. Superintendência da Polícia Civil;

3.8.2. Polícia Militar do Ceará;

3.8.3. Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará;

**3.9. Secretaria do Esporte; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.9. Secretaria da Cultura;

**3.10. Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.10. Secretaria do Esporte;

**3.11. Secretaria do Turismo; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.11. Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior;

**3.12. Secretaria do Desenvolvimento Agrário; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.12. Secretaria do Turismo;

**3.13. Secretaria dos Recursos Hídricos; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.13. Secretaria do Desenvolvimento Agrário;

**3.14. Secretaria da Infraestrutura; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.14. Secretaria dos Recursos Hídricos;

**3.15. Secretaria das Cidades; (Redação dada pela Lei nº 14.335, de 20.04.09)**

\* Redação anterior: 3.15. Secretaria da Infra-Estrutura;

\* Item 3.16 revogado pela Lei nº 14.335, de 20.04.09. Redação anterior: 3.16. Secretaria das Cidades;

**3.16. Secretaria Especial da Copa 2014; (Acrescido pela Lei nº 14.869, de 25.01.2011)**



**3.17. Secretaria da Pesca e Aquicultura. (Acrescido pela Lei nº 14.869, de 25.01.2011)**

#### **4. DEFENSORIA PÚBLICA GERAL:**

**II - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: II - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA:

**1. AUTARQUIAS: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1. AUTARQUIAS:

**1.1. Vinculada à Procuradoria-Geral do Estado: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1.1. Vinculada à Procuradoria-Geral do Estado:

**1.1.1. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1.1.1. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE;

**1.2. Vinculada ao Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1.2. Vinculada ao Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente:

**1.2.1. Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1.2.1. Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE;

**1.3. Vinculada à Secretaria da Fazenda: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1.3. Vinculada à Secretaria da Fazenda:

**1.3.1. Junta Comercial do Estado do Ceará - JUCEC; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1.3.1. Junta Comercial do Estado do Ceará - JUCEC;

**1.4. Vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1.4. Vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão:

**1.4.1. Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará - ISSEC; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1.4.1. Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará - ISSEC;

**1.4.2. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1.4.2. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE;

**1.5. Vinculada à Secretaria da Saúde: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1.5. Vinculada à Secretaria da Saúde:

**1.5.1. Escola de Saúde Pública - ESP/CE; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1.5.1. Escola de Saúde Pública - ESP/CE;

**1.6. Vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Agrário: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 1.6. Vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Agrário:

**1.6.1. Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE; (Redação dada pela Lei nº**

14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 1.6.1. Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE;

**1.6.2.** Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Ceará - ADAGRI; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 1.6.2. Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Ceará - ADAGRI;

**1.7.** Vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 1.7. Vinculada à Secretaria da Infra-Estrutura:

**1.7.1.** Superintendência de Obras Hidráulicas - SOHIDRA; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 1.7.1. Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes – DERT;

\* Item 1.7.2 revogado pela Lei nº 14.005, de 09.11.07. Redação anterior: 1.7.2. Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN;

**1.8.** Vinculada à Secretaria da Infra-Estrutura: (Acrescido pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

**1.8.1.** Departamento de Estradas e Rodagens - DER; (Redação dada pela Lei nº 14.869, de 25.01.2011)

\* Redação anterior (Lei nº 14.024, de 17.12.07): 1.7.1. Departamento de Edificações e Rodovias – DER;

\* Redação anterior (Lei nº 14.005, de 09.11.07): 1.8.1. Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes - DERT;

**1.8.2.** Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN; (Acrescido pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

**1.8.3.** Departamento de Arquitetura e Engenharia - DAE; (Acrescido pela Lei nº 14.869, de 25.01.2011)

**1.9.** Vinculada à Secretaria das Cidades: (Acrescido pela Lei nº 14.869, de 25.01.2011)

**1.9.1.** Instituto de Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará - IDECI. (Acrescido pela Lei nº 14.869, de 25.01.2011)

**2. FUNDAÇÕES:** (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 2. FUNDAÇÕES:

**2.1.** Vinculada à Casa Civil: (Redação dada pela Lei nº 14.052, de 07.01.08)

\* Redação anterior (Lei nº 14.005, de 09.11.07): 2.1. Vinculada à Secretaria da Cultura:

\* Redação original: 2.1. Vinculada à Secretaria da Cultura:

**2.1.1.** Fundação de Teleducação do Ceará - FUNTELC; (Redação dada pela Lei nº 14.052, de 07.01.08)

\* Redação anterior (Lei nº 14.005, de 09.11.07): 2.1.1. Fundação de Teleducação do Ceará - FUNTELC;

\* Redação original: 2.1.1. Fundação de Teleducação do Ceará - FUNTELC;

**2.2.** Vinculada à Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 2.2. Vinculada à Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior:

**2.2.1.** Fundação Cearense de Meteorologia - FUNCEME; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 2.2.1. Fundação Cearense de Meteorologia - FUNCEME;

**2.2.2. Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FUNCAP; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 2.2.2. Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FUNCAP;

**2.2.3. Fundação Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 2.2.3. Fundação Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA;

**2.2.4. Fundação Universidade Regional do Cariri - URCA; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 2.2.4. Fundação Universidade Regional do Cariri - URCA;

**2.2.5. Fundação Universidade Estadual do Ceará - FUNECE; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 2.2.5. Fundação Universidade Estadual do Ceará - FUNECE;

**2.2.6. Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial do Ceará - NUTEC; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 2.2.6. Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial do Ceará - NUTEC;

**3. EMPRESAS PÚBLICAS: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 3. EMPRESAS PÚBLICAS:

**3.1. Vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 3.1. Vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão:

**3.1.1. Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará - ETICE; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 3.1.1. Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará - ETICE;

**3.2. Vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Agrário: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 3.2. Vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Agrário:

**3.2.1. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará - EMATERCE; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 3.2.1. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará - EMATERCE;

**4. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 4. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA:

**4.1. Vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Agrário: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 4.1. Vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Agrário:

**4.1.1. Centrais de Abastecimento do Ceará S.A. - CEASA; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 4.1.1. Centrais de Abastecimento do Ceará S.A.- CEASA;

**4.2. Vinculada à Secretaria dos Recursos Hídricos: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)**

\* Redação anterior: 4.2. Vinculada à Secretaria dos Recursos Hídricos:

**4.2.1. Companhia da Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará - COGERH;**

(Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 4.2.1. Companhia da Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará - COGERH;

**4.3.** Vinculada à Secretaria da Infra-Estrutura: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 4.3. Vinculada à Secretaria da Infra-Estrutura:

**4.3.1.** Companhia de Integração Portuária do Ceará - CEARÁPORTOS; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 4.3.1. Companhia de Integração Portuária do Ceará - CEARÁPORTOS;

**4.3.2.** Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 4.3.2. Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR;

**4.3.3.** Companhia de Gás do Ceará - CEGÁS; (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 4.3.3. Companhia de Gás do Ceará - CEGÁS;

**4.4.** Vinculada à Secretaria das Cidades: (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 4.4. Vinculada à Secretaria das Cidades:

**4.4.1.** Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE. (Redação dada pela Lei nº 14.005, de 09.11.07)

\* Redação anterior: 4.4.1. Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE;

**4.5.** Vinculada ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico: (Acrescido pela Lei nº 14.869, de 25.01.2011)

**4.5.1.** Agência de Desenvolvimento do Ceará S/A - ADECE; (Acrescido pela Lei nº 14.869, de 25.01.2011)

**4.5.2.** Empresa Administradora da Zona de Processamento de Exportação de Pecém S/A - EMAZP. (Acrescido pela Lei nº 14.869, de 25.01.2011)

**Art. 7º** A estrutura organizacional básica de cada uma das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes compreende:

**I** - nível de direção superior, representado pelo Secretário de Estado e Secretário Adjunto, com funções relativas à liderança e articulação institucional ampla do setor de atividades consolidado pela Pasta, inclusive a representação e as relações intragovernamentais;

**II** - nível de gerência superior, representado pelo Secretário Executivo, com funções relativas à inteligência e liderança técnica do processo de implantação e controle de programas e projetos, e à ordenação das atividades de gerência dos meios administrativos necessários ao funcionamento da Pasta;

**III** - nível de assessoramento, relativo às funções de apoio direto ao Secretário de Estado e Secretário Adjunto nas suas responsabilidades;

**IV** - nível de execução programática, representado por órgãos encarregados das funções típicas da Pasta, consubstanciadas em programas e projetos ou em missões de caráter permanente;

**V** - nível de execução instrumental, representado por órgãos setoriais concernentes aos sistemas corporativos e à prestação de serviços necessários ao funcionamento da Pasta;

**VI** - nível de atuação desconcentrada, representado por órgãos de regime especial, instituídos em conformidade com o que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da

# JusBrasil - Diários

18 de junho de 2015

## Página 5 • Caderno 1 • 09/10/2009 • DOECE

Publicado por Diário Oficial do Estado do Ceará (extraído pelo JusBrasil) - 5 anos atrás

Art. 3º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação. Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO IRACEMA, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, aos 08 de outubro de 2009.

Cid Ferreira Gomes

GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

Desirée Custódio Mota Gondim

SECRETÁRIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO,

RESPONDENDO

\*\*\* \*\* \*

DECRETO Nº 29.917 , de 08 de outubro de 2009.

**REDEFINE O SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E INSTITUI A REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO.**

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ, no uso de suas atribuições legais, considerando o papel conferido à SEPLAG, pela Lei Nº 13.875, de 07/02/2007, de articulação, normatização, coordenação, acompanhamento e controle das atividades corporativas dos sistemas de planejamento, execução e controle orçamentário, programação, acompanhamento físico-financeiro e contábil, DECRETA:

Art. 1º Fica redefinido o Sistema Estadual de Planejamento – SEP, que será constituído pelos sistemas de atividades corporativas da Administração Estadual - planejamento, orçamento, acompanhamento físico-financeiro e de gestão pública por resultados, tendo a Secretaria do Planejamento e Gestão como órgão central do Sistema.

§ 1º São de responsabilidade do SEP as seguintes funções:

1. Formulação das diretrizes estratégicas
2. Formulação do Plano Plurianual - PPA
3. Implementação do Modelo de Gestão Pública por Resultados (GPR)
4. Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 5. Elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA
6. Elaboração da Programação Operativa Anual
7. Monitoramento da Execução das Ações, Programas e Projetos de Governo
8. Avaliação de Resultados e Programas de Governo

§ 2º O Sistema Estadual de Planejamento - SEP terá a seguinte composição:

I - Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF, como órgão deliberativo, responsável pela definição de diretrizes e estabelecimento de medidas com vistas a garantir o equilíbrio financeiro do Tesouro Estadual e cumprimento de metas fiscais, consolidar o modelo de gestão baseado em resultados, elevar a eficiência e a eficácia da administração estadual, garantir o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e contribuir para a preservação dos interesses das políticas públicas do Estado;

II - Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, como órgão de coordenação do SEP, responsável pela orientação normativa e metodológica aos órgãos e entidades da administração pública estadual na formulação e implementação dos instrumentos de planejamento;

III - Secretarias Setoriais - como responsáveis pelo desenvolvimento das funções de planejamento e execução das ações de governo.

Art. 2º A institucionalização da Rede Estadual de Planejamento, que será responsável pela condução dos processos de planejamento, orçamento e gestão pública por resultados, no âmbito da Administração Pública Estadual, sob a coordenação da SEPLAG.

§ 1º Compõem a Rede Estadual de Planejamento, em conjunto com a SEPLAG, os órgãos e entidades da administração pública estadual, representadas por suas Unidades Setoriais de Planejamento- USP.

§ 2º Unidade Setorial de Planejamento é o termo genérico utilizado para denominar a Unidade Administrativa existente em cada Secretaria e responsável pela coordenação das funções de planejamento na sua área de atuação. Essa redenominação, contudo, não implica em mudanças na estrutura organizacional da instituição.

§ 3º 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.

§ 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.

Art. 3º A implantação dos Escritórios de Projetos nas Unidades Setoriais de Planejamento tem como finalidade monitorar os projetos da secretaria e suas entidades vinculadas e disponibilizar metodologias de gerenciamento às gerências de projetos. São funções do Escritório de Projetos:

I - Orientar as gerências de projeto no detalhamento dos projetos (Estrutura Analítica do Projeto – EAP e o Marco Lógico) e respectivo cadastramento das etapas e produtos no Mapp;

II - Realizar o monitoramento intensivo dos projetos estratégicos e, de forma extensiva, dos projetos complementares;

III - Identificar e viabilizar a capacitação das equipes das gerências de projetos;

Art. 4º Fica autorizada a SEPLAG, no papel de coordenação da Rede Estadual de Planejamento, 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.

Parágrafo único. Os Analistas de Planejamento e Orçamento (APO) alocados nas Unidades Setoriais de Planejamento exercerão suas atividades no interesse exclusivo da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), para o trato dos objetivos explicitados neste Decreto, ficando assegurados os direitos e vantagens de que trata a Lei Estadual nº 13.658, de 20 de setembro de 2005, do Plano de Cargos e Carreiras da SEPLAG e suas alterações, bem como outras dela decorrentes.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO IRACEMA, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 08 de outubro de 2009.

Cid Ferreira Gomes

GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

Desirée Custódio Mota Gondim

SECRETÁRIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO,

RESPONDENDO

\*\*\* \*\*

GOVERNADORIA

GABINETE DO GOVERNADOR

PORTARIA GG Nº 253/2009 - A SECRETÁRIA EXECUTIVA DO GABINETE DO GOVERNADOR, no uso da competência que lhe foi outorgada pelo Secretário de Estado Chefe do Gabinete do Governador, através da Portaria nº 126/2008, de 01 de outubro de 2008, publicada no D.O.E, em 20 de outubro de 2008, e fundamentada na Lei nº 13.515/2004, regulamentada pelo Decreto nº 27.561/2004, DESIGNA, em atendimento aos interesses da Secretaria de Saúde - SESA, a senhora SUELI MENDES NOGUEIRA, para, na qualidade de Colaboradora Eventual, proferir palestra e participar de debates técnicos durante o "Seminário de Estruturação de Ações de Prevenção da Violência e Estímulo a Cultura da Paz na Estratégia Saúde da Família", no período de 06 a 09 de outubro do ano em curso. O deslocamento dar-se-á no trecho: Campo Grande-MS/Fortaleza-CE/Campo Grande-MS. As despesas serão cobertas nos termos do artigo 1º da Lei nº 13.515/2004 e artigo 4º do Decreto nº 27.561/2004. Ressalta-se que a referida colaboradora não pertence aos quadros de servidores do Poder Executivo Estadual e que não perceberá qualquer tipo de remuneração para esse fim. GABINETE DO GOVERNADOR, em Fortaleza, 30 de setembro de 2009.

Ariana Falcão da Silva

SECRETÁRIA EXECUTIVA DO GABINETE DO GOVERNADOR

\*\*\* \*\*

PORTARIA GG Nº 259/2009 - A SECRETÁRIA EXECUTIVA DO GABINETE DO GOVERNADOR, no uso da competência que lhe foi outorgada pelo Secretário de Estado Chefe do Gabinete do Governador, através da Portaria nº 126/2008, de 01 de outubro de 2008, publicada no D.O.E, em 20 de outubro de 2008, e fundamentada na Lei nº 13.515/2004, regulamentada pelo Decreto nº 27.561/2004,

Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/5455330/pg-5-caderno-1-diario-oficial-do-estado-do-ceara-doece-de-09-10-2009>

18-06-2015 13:1