GUIA METODOLÓGICO DA PACTUAÇÃO DOS ACORDOS DE RESULTADOS

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento e Gestão

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento e Gestão

SECRETÁRIO

Carlos Mauro Benevides Filho

SECRETÁRIO EXECUTIVO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto

COORDENADORIA ESPECIAL DE GESTÃO ESTRATÉGICA DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Régis Meireles Benevides

COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO PARA RESULTADOS

Maria Aparecida Rodrigues Façanha

EQUIPE DE COORDENAÇÃO E ELABORAÇÃO

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Everton Cabral Maciel

ELABORAÇÃO

Anna Carolline Botelho de Araújo
Everton Cabral Maciel
Max Sarney Almeida Silva
Rafael Paraiso Souto Maior Malta
Samara da Silva Trajano

Janeiro
2021

APRESENTAÇÃO

A pactuação dos Acordos de Resultados é uma metodologia aplicada pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, voltada para escolhas de prioridades a serem definidas para o ano de exercício da gestão. Os objetos priorizados informam aos agentes públicos e à sociedade sobre os resultados propostos pela gestão pública, com a finalidade de incentivar uma melhoria contínua no processo de transparência, tomada de decisões e gestão das políticas públicas. Ademais, estabelece metas a serem alcançadas pelos órgãos estaduais ao longo do ano, buscando, assim, apontar, por meio dos indicadores de resultados, oportunidades de melhorias e os caminhos a serem traçados durante o ano.

A metodologia de pactuação foi baseada na proposta apresentada pela consultoria Macroplan, empresa contratada para apoiar na implementação do projeto de Fortalecimento do Modelo de Gestão para Resultados (GpR) no Estado do Ceará. A parceria se deu no âmbito do Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará - Programa para Resultados (PforR). Ambos os projetos contaram com o apoio financeiro e supervisão do Banco Mundial.

Este Guia Metodológico, o qual compõe o primeiro volume[1] da série de guias metodológicos da Gestão para Resultados da Seplag-CE, tem por objetivo detalhar a metodologia de pactuação aplicada aos Acordos de Resultados (AR); elucidar possíveis dúvidas sobre o processo de pactuação de compromissos; e fortalecer, entre os órgãos estaduais, um padrão de monitoramento sistemático das prioridades.

Este Guia está estruturado em três principais partes, além desta apresentação. Introdução, em que é apresentado o modelo de Gestão para Resultados (GpR) no Ceará, bem como um de seus principais instrumentos, o Acordo de Resultados (AR). No Capítulo 2, é apresentado os critérios de priorização dos resultados a serem alcançados. E, por último, o Capítulo 3, no qual são apresentadas as fases do processo de pactuação dos Acordos de Resultados.

1 A série de guias metodológicos da Gestão para Resultados do Estado do Ceará é composta por três volumes, cada qual dedicado a uma macro-etapa do processo. São eles o Guia da Pactuação, o Guia do Monitoramento e o Guia da Avaliação. Os outros guias dessa série podem ser acessadas no site da Seplag, clicando aqui.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1

1.1 GESTÃO PARA RESULTADOS 1

1.2 ACORDO DE RESULTADOS 3

PACTUAÇÃO DO ACORDO DE RESULTADOS 6

2.1 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO E CADEIA DE VALOR 6

2.1.1 Agenda 2030 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 8

2.1.2 Planejamento de Longo Prazo - Ceará 2050 10

2.1.3 Agendas Estratégicas Setoriais 10

2.1.4 Agendas Transversais 11

2.1.5 Diretrizes Regionais 12

FASES DA PACTUAÇÃO DO ACORDO DE RESULTADOS 15

3.1 PLANEJAMENTO 15

3.1.1 Definição do cronograma das atividades 15

3.1.2 Atualização e construção dos ferramentais 16

3.1.3 Alinhamento conceitual e metodológico com as Unidades Setoriais de Planejamento das setoriais 17

3.2 PRIORIZAÇÃO DOS OBJETOS DE PACTUAÇÃO 17

3.2.1 Balizamento das prioridades com a alta gestão 20

3.2.2 Nivelamento com as áreas finalísticas das secretarias e órgãos vinculados 21

3.3 FINALIZAÇÃO 22

3.3.1 Análise e Consolidação dos Objetos de Pactuação 22

3.3.2 Análise orçamentária e financeira 23

3.3.3 Cadastro das informações no Siof 23

3.3.4 Assinatura da Minuta do AR 24

REVISÃO DOS ACORDOS DE RESULTADOS 26

GLOSSÁRIO 28

REFERÊNCIAS 34

INTRODUÇÃO

1.1 GESTÃO PARA RESULTADOS

A Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag-CE), por meio do projeto de assistência técnica do Programa para Resultados (*PforR*) do Banco Mundial, desenvolveu, em 2016, um modelo de gestão, visando contribuir com a retomada da visão estratégica de longo prazo e da gestão orientada para resultados. O *PforR* Ceará tinha como objetivo continuar avançando nos principais indicadores sociais, para consolidar conquistas já alcançadas pelo Estado, incorporando, ao mesmo tempo, a preocupação do Governo do Estado do Ceará com o meio ambiente e com a redução das desigualdades socioeconômicas.

Neste contexto, avaliou-se o modelo de gestão vigente no Estado do Ceará em 2016, de modo a identificar as potencialidades para a retomada da visão estratégica de longo prazo e o fortalecimento da gestão orientada para resultados no Estado. Agregaram-se como referência ao modelo local iniciativas implementadas na gestão pública de governos estrangeiros e nacionais, conforme apresentadas, a seguir, em quatro dimensões:

- **Visão Estratégica e Escolha de Prioridades**: Iniciativas implementadas no Reino Unido, a exemplo do alinhamento do planejamento com o orçamento, e no Canadá como a ligação entre recursos e resultados a nível de programa, bem como, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI no Governo de Minas Gerais e o Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 - ES 2025 no Governo do Espírito Santo;

- **Monitoramento e Avaliação Sistemáticos:** Os sistemas de monitoramento e avaliação implementados na Austrália; Nova Zelândia; Chile; Colômbia e no Governo do Espírito Santo, que foi considerado o estado brasileiro com a melhor colocação no *ranking* de Transparência do Ministério Público Federal no ano de 2015, serviram de referência;

- **Gestão de Desenvolvimento de Pessoas:** O Governo de Minas Gerais por meio da experiência do projeto de empreendedores públicos foi um exemplo utilizado;

- **Governança Orientada para Resultados:** Austrália; Colômbia, com o projeto Bogotá Como Vamos; Governo de São Paulo, com a experiência com as Organizações Sociais;

Governo de Minas Gerais, com a institucionalização do PMDI; e Governo do Espírito Santo, com o ES 2025, inspiraram a proposta da governança.

Deste modo, a proposta para o fortalecimento do modelo de Gestão para Resultados (GpR) foi guiada por princípios que, em alguma medida e intensidade, já eram praticados na gestão pública, mas foram fortalecidos e adotados como pilares para a formulação e implantação das políticas públicas. Os sete princípios estão na figura 1, abaixo.

Figura 1 - Princípios do Modelo de Gestão para Resultados

Fonte: Macroplan (2016)

Estes princípios devem ser postos em prática por meio de processos sistemáticos, articulados entre si e organizados em quatro dimensões, detalhadas na figura 2 (abaixo). Tal orientação para resultados se caracteriza por ser uma mudança efetiva nos modelos da administração pública, ao vislumbrar uma nova perspectiva de abordar a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas. É com base nesse entendimento que o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Manual de Auditoria Operacional, reforça a necessidade de a gestão pública buscar continu-

amente orientar-se para resultados, sobretudo aqueles percebidos pelo seu principal público-cliente: os cidadãos.

Figura 2 – Dimensões do Modelo de Gestão para Resultados

Fonte: Seplag-CE (2020) - adaptado de Macroplan (2016)

Regulamentado por meio do Decreto nº 32.216, de 8 de maio de 2017, o modelo de Gestão para Resultados do Governo do Ceará conforma uma estrutura de governança que conecta os processos de planejamento e monitoramento com a pactuação anual de compromissos. Tal pactuação se efetiva por meio do Acordo de Resultados (AR), um instrumento gerencial que estabelece um contrato firmado anualmente entre o governador, o(a) secretário(a) de cada pasta e os(as) dirigentes dos órgãos vinculados, assinado com a interveniência dos(as) secretários (as) da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag-CE) e da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz-CE). Estes atores pactuam os principais compromissos setoriais, contendo os objetivos, indicadores, metas, iniciativas e entregas previstas para o ano corrente.

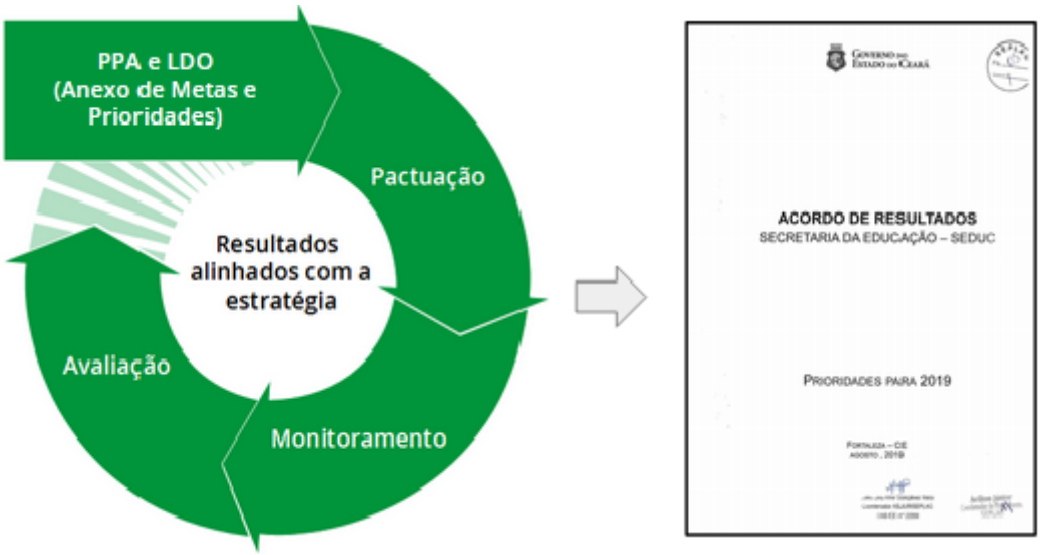
1.2 ACORDO DE RESULTADOS

O Acordo de Resultados articula no curto prazo as diretrizes estabelecidas no Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo (Ceará 2050), nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (Agenda 2030), no Plano Plurianual (PPA), na Lei Orçamentária Anual (LOA), na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e nas agendas estratégicas setoriais.

O processo de elaboração dos Acordos de Resultados consiste na definição, em conjunto com os(as) gestores(as) e técnicos(as) das Unidades Setoriais de Planejamento[2], dos elementos de pactuação (programas, objetivos, indicadores, entregas, metas) que serão priorizadas para o ano, bem como, dos recursos financeiros de investimento necessários para o alcance das metas. Ressalta-se que a priorização ocorre conforme compromissos firmados nos instrumentos de planejamento (PPA, LOA e LDO) e os resultados apresentados pela avaliação do AR referente aos anos anteriores.

O produto do trabalho de pactuação, estabelecidos por cada Secretaria em conjunto com suas vinculadas, é anexado à minuta do Acordo de Resultados[3] que, por sua vez, será assinada pelos acordados (secretários(as) e dirigentes das vinculadas), intervenientes (secretários(as) da Seplag-CE e da Sefaz-CE) e pelo governador.

Figura 3 – Ciclo da Gestão para Resultados



Fonte: Seplag-CE (2019)

2 As Unidades Setoriais de Planejamento são as Coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Codips) ou áreas afins dos órgãos estaduais, que exercem o papel de coordenação setorial das funções de Planejamento e Orçamento. Por sua vez, a Rede Estadual de Planejamento e Orçamento do Ceará (Renop Ceará) é constituída por uma estrutura multissetorial, sendo composta pela Seplag, por meio da Coordenadoria de Planejamento e Gestão para Resultados (Cpger), que exerce o papel de coordenação geral, e pelas Unidades Setoriais de Planejamento dos órgãos estaduais. A Renop Ceará integra o Sistema Estadual de Planejamento e Orçamento (SPO). Outras informações sobre o SPO e a Renop Ceará podem ser acessadas no no site da Seplag, clicando aqui.

3 A minuta do Acordo de Resultados dispõe das seguintes cláusulas: Fundamentação; Objeto e Finalidade; Obrigações das Partes (acordada, acordante e intervenientes); Autonomias e Medidas Facilitadoras; Recursos Orçamentários e Financeiros; Vigência; Rescisão; Revisão; e Monitoramento e Avaliação. Os Acordos de Resultados pactuados desde 2017, com as respectivas assinaturas dos gestores, podem ser acessados no site da Seplag, clicando aqui.

A etapa de elaboração do Acordo de Resultados é a base para a qualificação dos processos de monitoramento e a avaliação dos objetos de pactuação, de modo que se possa apresentar informações relevantes para a tomada de decisão. Portanto, todo o processo de construção do AR proporciona oportunidades de melhorias para a gestão das secretarias e órgãos estaduais envolvidos no processo e consequentemente para a gestão das políticas públicas.

Nesta perspectiva, os objetos pactuados nos Acordos de Resultados passam a ser monitorados e avaliados mensalmente pela Célula de Gestão para Resultados (Ceger) da Seplag-CE que, junto aos profissionais das Unidades Setoriais de Planejamento, analisa e encaminha as questões em dois níveis. Primeiro, a nível operacional, busca-se discutir e solucionar internamente os problemas com os(as) gestores(as) das áreas finalísticas da secretaria e suas vinculadas. Segundo, as questões externas são remetidas ao Grupo Técnico de Gestão para Resultados (GTR)[4], que assessora o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (Cogerf) em assuntos relacionados ao desempenho de programas, à gestão institucional e ao cumprimento de metas e resultados governamentais.

Neste Guia Metodológico são abordadas as etapas do processo de pactuação do Acordo de Resultados, a partir da apresentação das premissas que o regem. Tais premissas são oriundas do processo de estudos, pesquisas e aplicação prática, desenvolvidos inicialmente em parceria com a consultoria Macroplan, conforme descrito anteriormente, e as adequações posteriores realizadas pela Célula de Gestão para Resultados da Seplag-CE, que culminou na metodologia apresentada nos capítulos que seguem.

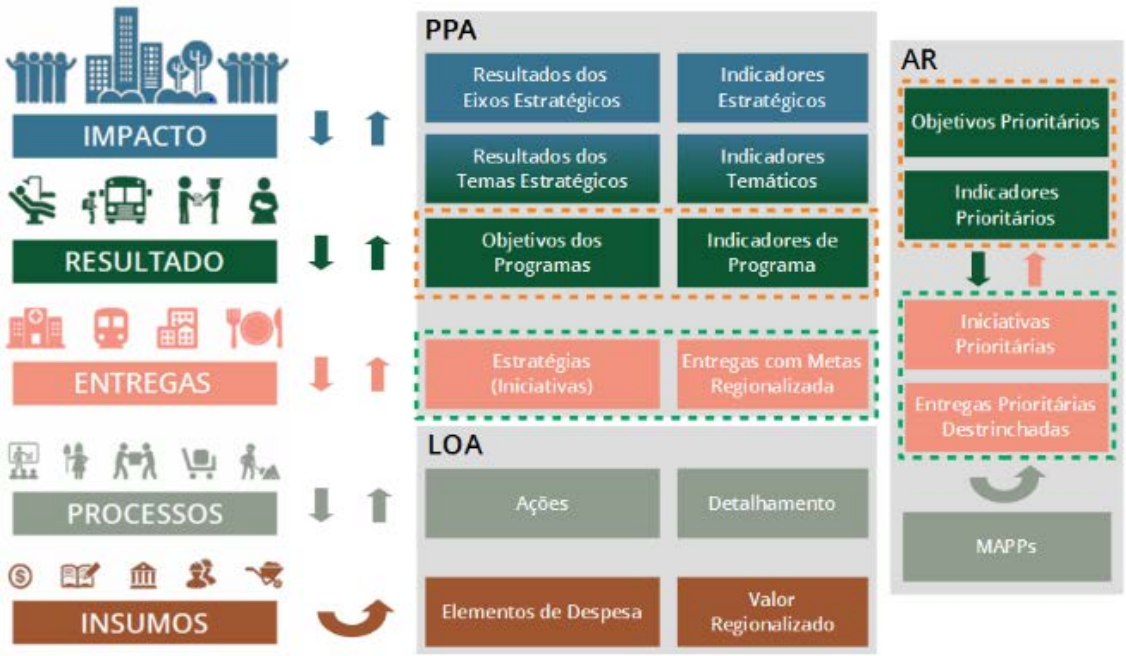
4 O Grupo Técnico de Gestão para Resultados (GTR), formado por representantes da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag-CE), Secretaria da Fazenda (Sefaz-CE), Casa Civil e Controladoria e Ouvidoria Geral (CGE-CE), tem papel central na efetivação do modelo de GpR. Nos processos de monitoramento e avaliação dos Acordos de Resultados, desempenha um importante papel de mediação junto ao Cogerf nas questões de sua competência, em especial na liberação de limites financeiros para a execução das entregas pactuadas. Por sua vez, cabe ao Cogerf fazer a intermediação com o governador sobre demandas específicas.

PACTUAÇÃO DO ACORDO DE RESULTADOS

2.1 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO E CADEIA DE VALOR

O Acordo de Resultados é elaborado anualmente em alinhamento com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Portanto, considerando o alinhamento estratégico entre os instrumentos e tendo como ponto de partida os programas do PPA, o Acordo de Resultados (AR) segue a lógica da Cadeia de Valor para Resultados apresentada na figura 4, abaixo.

Figura 4 – Cadeia de Valor para Resultados



Fonte:Seplag-CE (2019)

O Plano Plurianual (PPA)[5] é o documento de médio prazo que contempla o planejamento governamental para um período de quatro anos, a ser seguido pelo Governo Federal, Estadual e Municipal, nas três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), tendo início no segundo ano do mandato do governante eleito, com término no primeiro ano do governo seguinte, de modo a garantir a continuidade de ações governamentais, mesmo havendo mudança de gestão.

Para estabelecer essa articulação, o PPA se desenvolve em diferentes níveis de decisão – estratégico, tático e operacional – e a partir dele são elaborados outros instrumentos de planejamento com horizonte temporal mais reduzido – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tal construção gera uma sinergia e confluência de ideias e esforços, os quais se traduzem nos resultados que se espera alcançar nas diversas políticas públicas ao longo dos próximos quatro anos.

Enquanto o PPA é um plano que dura quatro anos, a LDO e a LOA fazem um recorte de um ano, dentro deste período quadrianual. O Acordo de Resultados, igualmente à LDO e à LOA, possui um período de um ano e, portanto, contribui para a mobilização de esforços em torno do monitoramento e da avaliação dos compromisso firmados entre o Governo e os órgãos estaduais pactuantes para efetivação das entregas priorizadas naquele ano e o alcance dos resultados.

O PPA é organizado por meio de programas que apresentam os objetivos que são esperados da execução das políticas públicas no Estado. Estes programas estão agregados aos Eixos Governamentais de Atuação Intersetorial, os “7 Cearás”, e aos Temas Estratégicos, que representam a configuração das grandes linhas de atuação do Estado, no caso, políticas públicas organizadas de modo a gerar valor para a sociedade.

Os Eixos Governamentais de Atuação Intersetorial representam o nível máximo de composição do planejamento, sendo elementos que organizam a atuação governamental de forma integrada, articulada e sistêmica, com o propósito de atender as necessidades e desafios impostos ao Estado diante da complexidade da missão de tornar o Ceará um estado com desenvolvimento sustentável e qualidade de vida. Desta forma, desde 2015, o planejamento do Ceará tem se organizado a partir de sete grandes Eixos, que representam os valores que se esperam alcançar: (1) Ceará Acolhedor, (2) Ceará da Gestão Democrática para Resultados, (3) Ceará de Oportunidades, (4) Ceará do Conhecimento, (5) Ceará Pacífico, (6) Ceará Saudável e (7) Ceará Sustentável.

Os Temas Estratégicos consistem em desdobramentos dos Eixos, configurando-se nas diversas áreas de atuação do Governo, representadas pelas políticas públicas estaduais, as quais

5 Os marcos legais do PPA constam na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, § 1º, e na Constituição Estadual, em seu artigo 203, § 1º, cujos dispositivos prescrevem que o PPA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo, que deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, abrangendo os programas de manutenção e de expansão das ações do Governo.

convergem para o alcance do resultado de um Eixo específico. Os Temas são compostos por um conjunto de programas e podem ser classificados em setoriais (atuação de um único órgão/entidade na execução de seus programas) e intersetoriais (envolvem a atuação de vários órgãos/entidades estaduais). Assim como os Eixos Governamentais, os Temas apresentam também, cada um deles, um resultado temático, que traduz a situação futura que se deseja visualizar no âmbito de determinada política pública, sendo medido por meio de indicadores de resultado final da política, com o intuito de verificar se a execução está proporcionando os efeitos esperados.

Destaca-se que o PPA 2020-2023 foi elaborado em alinhamento com as diretrizes estratégicas, como a Plataforma Ceará 2050, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as Agendas Estratégicas Setoriais, bem como, com as diretrizes transversais e diretrizes regionais. Tais diretrizes serão apresentadas em sequência enquanto premissas principais do subsídio na elaboração do PPA e, consequentemente, são traduzidas nos programas, iniciativas e entregas que são pactuados no Acordo de Resultados.

2.1.1 Agenda 2030 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável consiste em um plano de ação assinado em 2015 por líderes mundiais na sede da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo como fundamentos principais a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados internacionais de direitos humanos, a Declaração do Milênio e os resultados da Cúpula Mundial de 2005. É composta por um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aos quais são associadas 169 metas, com o propósito de erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade.

Estes objetivos são apelos globais que visam acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade (ONU-Brasil, 2020). Tais objetivos podem ser observados na Figura 5, abaixo.

O Brasil, como um dos signatários do referido acordo, torna necessário um comprometimento dos estados e municípios da federação com os objetivos da Agenda 2030. Nesse sentido, estados e municípios devem buscar agir em consonância com as determinadas normas internacionais que visam implementar o desenvolvimento sustentável.

Nessa perspectiva, o Estado do Ceará assumiu a responsabilidade de promover políticas públicas que contribuam para a integração das dimensões econômica, social e ambiental referentes ao desenvolvimento sustentável. No mesmo sentido, o Estado buscou evidenciar o alinhamento existente entre o planejamento declarado no PPA 2020-2023 e os Objetivos de Desen-

volvimento Sustentável (ODS), de modo que seja possível observar como o Estado está colaborando para o alcance das metas de desenvolvimento global e sustentabilidade do planeta.

Figura 5 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Fonte: ONU - Brasil (2015)

2.1.2 Planejamento de Longo Prazo - Ceará 2050

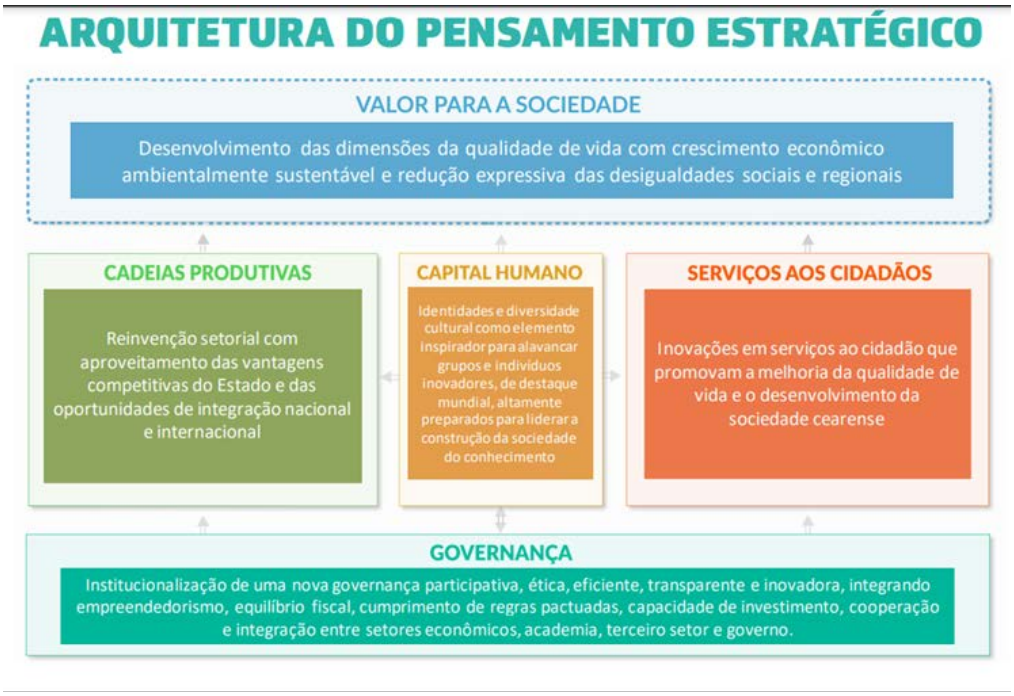
O Estado do Ceará realizou uma construção coletiva de planejamento de longo prazo com a sociedade cearense por meio da Plataforma Ceará 2050[6]. Esta plataforma colaborativa representa o resultado de um amplo processo de reflexão estratégica e de negociação de prioridades para o desenvolvimento sustentável do Ceará, com fins de alcançar a visão de ser um “estado justo e sustentável. Forte em conhecimento e oportunidades”. Dessa forma, promovendo, a longo prazo, uma sociedade menos desigual, mais competitiva e de meio ambiente mais preservado, constituindo-se de um referência para o Brasil, a sociedade civil, organizações públicas e privadas.

A implementação desse processo estratégico no Ceará envolveu uma série de etapas construídas coletivamente por meio de um diagnóstico do cenário atual do Estado (resgate histórico das políticas públicas dos últimos 30 anos e o conhecimento das ações realizadas e pensadas no presente), estudos de *benchmarking* e análises de tendências e cenários futuros para definição da visão de futuro e objetivos esperados para 2050.

6 Para conhecer as cinco etapas de construção do pensamento estratégico de longo prazo (1. Diagnóstico; 2. Análise externa e construção de cenários; 3. Visão de futuro e Objetivos estratégicos; 4. Concepção de projetos estratégicos; 5. Consolidação e Lançamento do Plano Estratégico) que desencadeou na concretização da Plataforma Ceará 2050, acessar o site da Seplag, clicando aqui.

A visão do futuro definida para o Estado deve ser alcançada por meio de um trajeto a ser percorrido e que é traduzido por meio do Mapa da Estratégia do Ceará 2050. A Figura 6 apresenta a arquitetura do pensamento estratégico, o qual é composta por cinco áreas: valores para a sociedade, cadeias produtivas, capital humano, serviços aos cidadãos e governança. Cada área possui objetivos específicos e estratégicos a serem alcançados até 2050.

Figura 6 – Mapa da Estratégia do Ceará 2050



Fonte: Plataforma Ceará 2050 (2020)

Os objetivos estratégicos do Ceará 2050 serão avaliados com base em indicadores, os quais demonstram a evolução da estratégia desenhada e concretizada pela implementação dos programas estruturantes. E esses objetivos serão norteadores dos planejamentos de curto e médio prazos de modo que as estratégias sejam convergentes para o bem-estar presente e futuro da população.

2.1.3 Agendas Estratégicas Setoriais

As agendas estratégicas setoriais são um produto de planejamento de médio-longo prazo de políticas públicas específicas, em que são definidas diretrizes, metas e estratégias visando um cenário futuro que se espera alcançar em determinado tempo estipulado (na sua forma mais comum, em torno de 10 anos).

Estas agendas estratégicas possuem planos estratégicos setoriais que estão integrados ao novo ciclo de gestão do Estado, no contexto da Gestão para Resultados, e neles são apresentados projetos e ações necessárias para o alcance dos efeitos esperados.

Os planos estratégicos setoriais, os quais existem em nível nacional, estadual e/ou municipal, foram utilizados como parâmetro na definição do que cada uma das respectivas políticas públicas realizará no período 2020-2023. Como exemplo, destaca-se: Plano Estadual da Educação; Plano Estadual de Recursos Hídricos; Plano Estadual Decenal do Sistema Socioeducativo; e o Plano Estadual de Cultura.

Com intuito de garantir a continuidade da execução das mudanças estruturais pretendidas em determinado segmento de política pública, os resultados esperados e ações declaradas no Plano Plurianual precisam considerar, durante a sua concepção, o planejamento estratégico realizado para uma dada política setorial, cuja relevância fundamenta-se na magnitude de sua abrangência e de seus impactos e na diversidade dos atores envolvidos na sua construção.

Pensando no alinhamento entre os instrumentos de planejamento que integram o Modelo de Gestão para Resultados e os planos estratégicos das políticas públicas setoriais, a Seplag-CE publicou o Guia Metodológico de Formulação de Agenda Estratégica Setorial[7], com o objetivo de orientar a Rede Estadual de Planejamento e Orçamento (Renop Ceará) sobre a elaboração de planos setoriais orientados para resultados.

2.1.4 Agendas Transversais

As Agendas Transversais representam compromissos firmados pelo Governo com públicos ou Temas específicos que demandam um conjunto de políticas públicas setoriais e intersetoriais (saúde, educação, assistência social, direitos humanos, trabalho, empreendedorismo, etc.) para atendimento de suas necessidades e garantia de direitos. O registro dessas reivindicações advém de uma série de fontes: estudos, pesquisas, órgãos e entidades executoras das políticas públicas, conselhos e sociedade civil de modo geral.

No Plano Plurianual (PPA) do Estado do Ceará, as agendas acima referidas recebem o nome de Temas Transversais. O termo transversal está relacionado ao fato de que a resolução de entraves e a potencialização de oportunidades que possibilitem o alcance dos resultados esperados para determinado público ou temática específica requerem ações desenvolvidas no campo de mais de um Eixo intersetorial de organização governamental.

7 O Guia Metodológico de Formulação de Agenda Estratégica Setorial, elaborado pela equipe da Coordenadoria de Planejamento e Gestão para Resultados (Cpger) da Seplag pode ser acessado no site, clicando aqui.

Uma criança, por exemplo, para que seja integralmente protegida e tenha seus direitos fundamentais assegurados, necessita não apenas de ações de educação, mas também dos serviços advindos da área de saúde, segurança pública, justiça, assistência social, dentre outras.

Os Temas Transversais existentes na estrutura do planejamento do Estado possuem resultados e estratégias que foram definidos com a participação de representantes de conselhos de políticas públicas. Para se chegar aos objetivos esperados nesses Temas, os programas, suas ações e entregas (bens e serviços) precisam considerar esses elementos norteadores do planejamento.

A saber, a relação dos Temas Transversais presentes no PPA 2020-2023 consiste em:

- Atenção à Pessoa com Deficiência.
- Atenção à Pessoa Idosa.
- Promoção de Direitos para a Criança e o Adolescente.
- Desenvolvimento Integral da Juventude.
- Equidade de Gênero.
- Igualdade Étnico-Racial.
- Inclusão e Direitos da População LGBT.
- Política sobre Drogas.

Para tanto, no processo de elaboração dos Acordos de Resultados, os(as) gestores(as) e técnicos(as) que atuam na execução das políticas públicas devem observar se as prioridades estabelecidas para a pactuação do ano (indicadores e entregas) contemplam também os Temas transversais.

2.1.5 Diretrizes Regionais

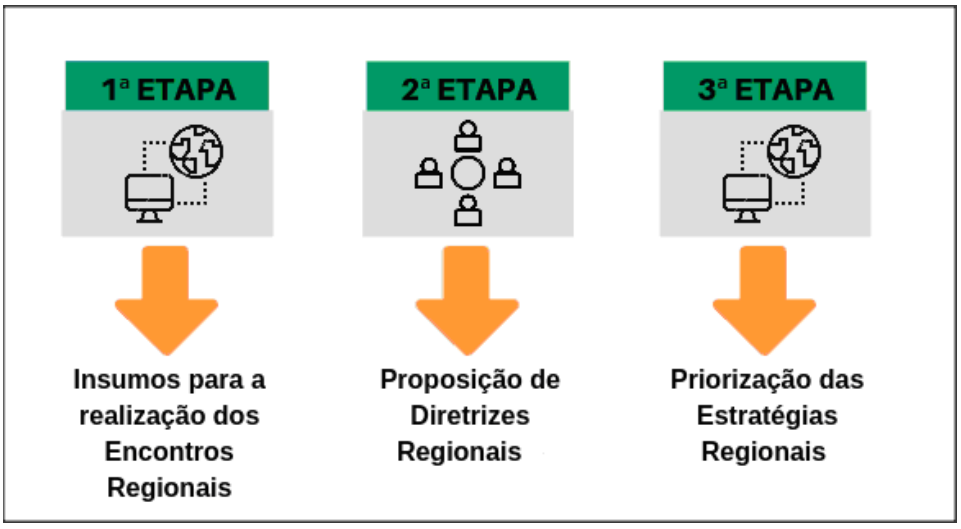
Como forma de ampliar a eficiência dos espaços de gestão do território e aperfeiçoar as atividades de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de forma regionalizada, o Estado do Ceará adota o recorte regional delimitado pela Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015, na elaboração do PPA 2020-2023 e nas Leis Orçamentárias Anuais, reconhecendo 14 regiões de planejamento, organizadas segundo as similaridades geográficas, socioeconômicas, culturais e rede de fluxos.

Visando impulsionar o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida para a população de modo equilibrado entre suas áreas, o Estado insere a premissa da Promoção do Desenvolvimento Territorial no planejamento público por meio da participação cidadã. A participação se dá por meio de discussões qualificadas com as populações locais para a concepção de políticas públicas que possibilitem o alcance de melhorias nas condições socioeconômicas e ambientais da região em que vivem, superando os desafios e potencializando oportunidades.

Esse procedimento, realizado com a sociedade e suas entidades representativas, abrange modalidades de atuação virtual e presencial, organizadas em três etapas (virtual – presencial – virtual), a fim de proporcionar amplitude de participação e legitimidade ao produto obtido.

O marco central está na realização dos encontros regionais. Nestes encontros, a partir da contextualização sobre o cenário de cada região, promove-se debates em grupo sobre os principais entraves e oportunidades para o desenvolvimento regional e, por sua vez, define-se estratégias específicas para transformação das diversas realidades existentes.

Figura 7: Etapas do processo participativo



Fonte: Seplag-CE (2019)

O resultado dos encontros regionais se traduz nas Diretrizes Regionais[8], as quais são organizadas e encaminhadas para os órgãos estaduais para que tenham conhecimento e considerem, no que for possível, as demandas dos cidadãos para elaboração de políticas, programas, iniciativas e entregas que atendam as necessidades declaradas.

8 O Relatório do Planejamento Participativo Regionalizado do PPA 2020-2023, resultado dos encontros nas 14 regiões de planejamento do Estado do Ceará, pode ser acessado clicando aqui.

Deste modo, a elaboração do PPA 2020-2023 fundamentou-se no aprofundamento da participação e do diálogo com a sociedade, levando-se em conta o recorte territorial e a busca por uma participação qualificada de representantes dos diversos setores da sociedade. O processo serviu-se dos novos meios de interação oferecidos pela plataforma virtual Ceará Transparente, aliando-os às formas de participação já utilizadas para fomentar uma colaboração mais qualitativa na definição das políticas públicas para os próximos quatro anos.

Por fim, os instrumentos de planejamento elaborados em alinhamento com o PPA, em especial o Acordo de Resultados, devem apresentar as demandas da população que foram priorizadas nas diretrizes regionais.

FASES DA PACTUAÇÃO DO ACORDO DE RESULTADOS

A pactuação é a primeira fase do ciclo[9] do Acordo de Resultados, sendo sempre realizada no início do ano para que os elementos de pactuação possam ser monitorados e avaliados dentro do período de vigência. Para melhor compreensão do processo e da definição dos objetos de pactuação do AR, serão apresentadas as três fases principais (planejamento, priorização dos objetos de pactuação e finalização), com suas respectivas atividades em ordem.

3.1 PLANEJAMENTO

A etapa de planejamento tem como objetivo delinear as atividades a serem realizadas durante o processo de Pactuação do AR com fins de permitir e facilitar a implementação das atividades.

3.1.1 Definição do cronograma das atividades

A partir do cronograma da pactuação do ano anterior, é realizada uma atualização das datas das atividades do ano vigente, considerando feriados e eventos importantes que possam impactar no andamento do trabalho. Oportunidades de melhoria referente aos processos de pactuação e monitoramento identificados no ano anterior são incorporados ao ao processo e ao cronograma pela Seplag-CE[10]. O prazo para início e finalização do processo de pactuação dura, em média, 45 dias, mas pode ultrapassar esse prazo a depender da complexidade dos órgãos pactuantes e das agendas da alta gestão. O cronograma da pactuação inclui:

- Planejamento do ferramental (revisão, atualização e construção);
- Realização das reuniões com os secretários e os dirigentes das vinculadas e das reuniões com as Unidades Setoriais de Planejamento (Codips e congêneres)[11];

9 O ciclo do Acordo de Resultados possui três fases: pactuação, monitoramento e avaliação.

10 Na adequação do processo e do cronograma, faz-se necessário considerações sobre o primeiro ano da gestão, mesmo em caso de recondução ao cargo do governo incumbente, devido à possibilidade de mudança de gestores e equipes das setoriais, impactando diretamente no planejamento e desenvolvimento do processo.

11 Existem pelo menos três modelos de Unidades Setoriais de Planejamento: (1) secretarias com duas coordenadorias, separando a gestão das atividades de planejamento e de desenvolvimento institucional; (2) secretarias com a Coordenadoria de Desenvolvimento Institucional e Planejamento (Codip), com duas células, uma para o gerenciamento

- Revisão e consolidação das informações, cadastro e validação no sistema (Siof AR Pactuação) dos objetos de pactuação;
- Finalização e geração da minuta do AR;
- Assinatura digital do Acordo, que seguirá de forma virtual.

O calendário será apresentado às equipes das Unidades Setoriais de Planejamento dos órgãos pactuantes durante a reunião de abertura da Pactuação do Acordo de Resultados.

3.1.2 Atualização e construção dos ferramentais

Esta etapa comporta a revisão dos ferramentais utilizados durante o processo de pactuação, para o início de um novo ciclo do Acordo de Resultados. Neste momento são implementadas melhorias nos ferramentais listados a seguir:

- Guia Metodológico de Pactuação: orienta como é realizado o processo de elaboração dos Acordos de Resultados.
- Modelo da Planilha Ferramental da Pactuação: ferramenta para uso das equipes das Áreas Técnicas de Planejamento dos órgãos estaduais com fins de organização dos objetos de pactuação para posterior cadastro no Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro (Módulo AR Pactuação).
- Modelo de apresentação na Reunião de Balizamento: apresentação realizada para a alta gestão das secretarias e dos órgãos vinculados, com o objetivo de apresentar os resultados do ano anterior, a proposta de indicadores e as entregas subsidiados pelos instrumentos de planejamento vigente (PPA e LDO).
- Modelo de Apresentação da Reunião de Alinhamento: apresentação de caráter informativo e afirmativo que é exposta aos gestores e técnicos das áreas finalísticas da secretarias e dos órgãos pactuantes, com o objetivo de apresentar os resultados do ano anterior e a metodologia de trabalho do ano vigente.
- Modelo da Nota Metodológica: instrumento facilitador importante para construção dos indicadores novos que serão incluídos no AR e não estão no PPA vigente.
- Modelo da Minuta do AR: anexo do termo do Acordo de Resultados, o qual constará todos os indicadores e entregas com as metas pactuadas no Acordo de Resultados.

de cada macro atividade; (3) para as secretarias de menor porte, apenas a (Codip), sem as células.

- Módulo AR Pactuação do Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro - Siof: sistema onde é feita a consolidação dos objetos de pactuação validados durante o processo de elaboração do AR[12].

Após a validação dos ferramentais e de posse do Anexo de Metas e Prioridades da LDO, são selecionados os programas do PPA com entregas priorizadas na LDO para o ano de execução do AR, dando início à produção do material que será apresentado aos órgãos estaduais durante o processo de pactuação. Portanto, subsidiados pelos instrumentos de planejamento já consolidados (PPA e LDO), inicia-se o processo de discussão para a consolidação do Acordo de Resultados, com a Reunião de Alinhamento com as Unidades Setoriais de Planejamento.

3.1.3 Alinhamento conceitual e metodológico com as Unidades Setoriais de Planejamento das setoriais

Para que seja feito o alinhamento conceitual e metodológico com os(as) gestores(as) e técnicos(as) das Unidades Setoriais de Planejamento, a Seplag-CE realiza a Reunião de Abertura da Pactuação do Acordo de Resultados. Nesta reunião, são apresentados o ferramental a ser utilizado (item 3.1.2) e o cronograma de atividades.

Posteriormente a esta reunião de abertura serão agendadas, por secretaria, a Reunião de Balizamento com a alta gestão dos órgãos pactuantes e por fim, a Reunião de Alinhamento com os gestores e técnicos das áreas finalísticas das secretarias e vinculadas pactuantes.

3.2 PRIORIZAÇÃO DOS OBJETOS DE PACTUAÇÃO

O objetivo desta fase é nivelar e validar com secretários(as) das pastas, dirigentes dos órgãos vinculados e demais gestores(as) setoriais a incorporação, no Acordo de Resultados, dos seguintes objetos de pactuação:

- Indicadores programáticos do PPA;
- Entregas e metas priorizadas no Anexo de Metas e Prioridades da LDO;
- Indicadores novos que não foram declarados no PPA vigente;
- Entregas do PPA, que não estejam na LDO, mas que são prioritárias para os órgãos.

12 O módulo de Pactuação do AR no Siof passou a ser utilizado para a elaboração do Acordo de Resultados em 2020.

O Anexo de Metas e Prioridades da LDO[13] é estruturado por Eixo, Programa, Iniciativa, Entrega e suas respectivas metas programadas para o exercício, de acordo com a estrutura do Plano Plurianual vigente. Este documento declara as prioridades do Governo do Estado do Ceará por meio de Programas do PPA geridos e executados pelos órgãos estaduais. As entregas priorizadas na LDO equivalem a 25% do total das entregas de investimento do PPA e são selecionadas considerando o alinhamento estratégico com o Plano de Longo Prazo do Ceará (Ceará 2050), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os Temas Transversais, as Diretrizes Regionais, bem como a contribuição com os resultados do programa e alinhamento com os indicadores programáticos. Dessa forma, as entregas com mais vinculações têm mais chance de serem priorizadas dentro do percentual de 25%.

Nesta perspectiva, o Acordo de Resultados, por se tratar de um compromisso assumido pela alta gestão dos órgãos e o governador para o alcance dos resultados das políticas e programas, possui algumas características ditas a seguir:

- Orienta-se para os objetivos dos órgãos em relação às políticas públicas setoriais;
- Prioriza a escolha de indicadores com capacidade de mensurar o alcance dos resultados;
- Elege um número prioritário de indicadores e entregas para serem monitorados mensalmente;
- Deve focar nas entregas contidas no Anexo de Metas e prioridades da LDO;
- Implementa monitoramentos mensais e periódicos;
- Favorece a resolução de gargalos que possam impedir o alcance dos resultados planejados para o período;
- Viabiliza a tomada de decisão em curto espaço de tempo.

Para a priorização dos objetos de pactuação, observa-se, também, algumas diretrizes que visam atender às características mencionadas acima, conforme observado a seguir:

- Possibilidade de inclusão de entregas não dispostas na LDO, respeitando o critério da razoabilidade e desde que avaliadas pela alta gestão dos órgãos pactuantes a necessidade da priorização daquela entrega para o ano corrente;
- Devem ser indicados até 50% de indicadores por programa selecionado, considerando o número de indicadores do programa no PPA vigente, exceto para Acordo de Resultados

13 O Anexo de Metas e Prioridades da LDO pode ser acessado no site da Seplag, clicando aqui.

que só tenham um programa e para os programas nos quais as entregas priorizadas estejam vinculadas a um número maior de indicadores. Nestes dois casos, o limite de 50% pode ser ultrapassado[14];

- Devem ser priorizados indicadores com periodicidade de coleta de dados e disponibilização de informação com menor tempo possível, preferencialmente mensais, com o intuito de atender à rapidez na tomada de decisão e solução de problemas.

O processo de priorização dos objetos de pactuação, mesmo atendendo aos critérios pontuados anteriormente, devem ser validados com a alta gestão das secretarias e dos órgãos vinculados, uma vez que é possível que ocorram mudanças de prioridades da gestão, ou mesmo surjam problemas que alteram os rumos das políticas públicas. Isso ocorre porque os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), mesmo estabelecendo metas para o ano de pactuação do Acordo de Resultados, foram elaborados em períodos anteriores, o que prevê, nesse meio tempo, algumas possíveis mudanças terem impactado na programação.

Para tanto, detalha-se a seguir os momentos principais de articulação da Célula de Gestão para Resultados (Ceger), da Seplag-CE, com os órgãos pactuantes, no sentido de priorizar os objetos de pactuação.

3.2.1 Balizamento das prioridades com a alta gestão

Para introdução das discussões nos órgãos pactuantes do Acordo de Resultados, a Seplag-CE realiza reuniões de balizamento com a alta gestão dos órgãos estaduais. Seu objetivo é definir as prioridades para o alcance dos resultados das políticas públicas no ano vigente, traduzidas nos objetivos, indicadores, entregas e metas sinalizadas pelos gestores para a pactuação de compromissos. Participam dessa reunião secretários(as), dirigentes dos órgãos vinculados, gestores das Unidades Setoriais de Planejamento e equipe técnica da Célula de Gestão para Resultados (Ceger) da Seplag-CE.

Na ocasião, a equipe da Seplag-CE apresenta o desempenho do Acordo de Resultados do ano anterior e, na sequência, expõe o panorama da secretaria e dos órgãos vinculados no PPA, com destaque para os programas e as entregas priorizadas no Anexo de Metas e Prioridades da LDO e os respectivos indicadores programáticos. Sendo assim, nesta reunião o gestor sinalizará quais indicadores e entregas devem ser pactuados no Acordo de Resultados.

14 Os Acordos de Resultados com apenas um programa são das Secretarias que não possuem órgãos vinculados e têm apenas um programa finalístico no PPA 2020-2023. Nestes casos, será possível pactuar mais de 50% dos indicadores do programa, de modo que os resultados pactuados alcancem maior proximidade com os objetivos da Secretaria. São exemplos de Secretarias com apenas um programa finalístico no PPA 2020-2023: Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), Secretaria do Turismo (Setur) e a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (CGD).

Para a escolha dos indicadores, devem ser considerados os critérios definidos pela Seplag-CE, a saber:

- Vinculação do indicador com as entregas da LDO;
- Periodicidade do indicador compatível com a periodicidade de monitoramento do Acordo de Resultados, sendo preferencialmente indicadores mensais, bimestrais e trimestrais[15];
- Nota geral do indicador, calculada pela Seplag-CE, considerando os critérios de avaliação do AR.

IMPORTANTE: A nota do indicador é definida no processo de avaliação do Acordo de Resultados, considerando as propriedades essenciais e complementares do indicador. O passo-a-passo para se chegar à definição de uma nota para cada indicador avaliado pode ser encontrado no **Guia Metodológico da Avaliação dos Acordos de Resultados**, na subseção **2.4.2.1 - Análise Individual dos Indicadores (AI)**, p. 25.

Além dos indicadores, os gestores podem sinalizar se as entregas do Anexo de Metas e Prioridades da LDO devem ser também priorizadas no Acordo de Resultados ou há uma justificativa para a não inclusão.

A ata da reunião, elaborada pela equipe da Ceger, deve ser compartilhada com os presentes para que seja documentado as decisões tomadas ou apontamentos feitos pelos gestores dos órgãos pactuantes. Estes elementos devem ainda subsidiar os próximos passos do processo de priorização dos objetos de pactuação, em especial a Reunião de Alinhamento com os gestores e técnicos das áreas finalísticas das secretarias e órgãos.

IMPORTANTE: Caso a reunião com o(a) secretário(a) não seja marcada até o prazo final presente no cronograma, inverte-se a ordem das etapas; isto é, realiza-se primeiro a reunião de alinhamento com os(as) gestores(as) e técnicos(as) das áreas finalísticas e, posteriormente, realiza-se a reunião de balizamento, a fim de não atrasar o processo de pactuação.

15 Além de indicadores com periodicidade de disponibilização dos dados mensais e trimestrais, é possível a seleção de indicadores com dados informados com periodicidade superior (semestrais e anuais), desde que sejam relevantes para a apresentação do resultado pactuado no ano. Contudo, em hipótese alguma será permitido a pactuação de indicadores com periodicidade de disponibilização de dados superior a anual, tendo em vista que o Acordo tem validade de um ano e o resultado final é sempre apresentado em fevereiro do ano posterior.

3.2.2 Nivelamento com as áreas finalísticas das secretarias e órgãos vinculados

No processo de pactuação do Acordo de Resultados, o nivelamento com os gestores e técnicos das áreas finalísticas ocorre por meio de rodadas de reuniões nos órgãos estaduais, coordenadas pela Seplag-CE e a área técnica de planejamento setorial. O objetivo das reuniões com as áreas técnicas é consolidar as sinalizações já feitas pelo(as) secretários(as) e os dirigentes das vinculadas na reunião de balizamento.

ATENÇÃO! Participam das Reuniões de Nivelamento os(as) gestores(as) responsáveis pela coordenação ou execução dos programas e pelo acompanhamento dos indicadores programáticos do PPA cujas entregas estão declaradas na LDO como prioridade para o ano.

ATENÇÃO! O número de reuniões nesta fase dependerá da necessidade de cada Acordo de Resultados, podendo variar conforme o tamanho da secretaria e suas vinculadas, do número de entregas declaradas no Anexo de Metas e Prioridades da LDO e, ainda, do número de coordenadorias responsáveis pelas entregas a serem pactuadas no Acordo de Resultados.

As reuniões com as áreas finalísticas das secretarias e órgãos estaduais devem ser conduzidas considerando os momentos a seguir:

- Nivelamento conceitual sobre o Modelo de Gestão para Resultados e o Acordo de Resultados;
- Nivelamento metodológico sobre o processo de priorização dos objetos de pactuação dos Acordos de Resultados;
- Nivelamento sobre a Reunião de Balizamento com os gestores;
- Apresentação das ferramentas de trabalho, de acordo com o item 3.2.1 deste Guia.

Para cada indicador e entrega, serão definidos responsáveis entre os(as) gestores(as) e técnicos(as) participantes para que sejam definidas as metas de acordo com sua periodicidade da disponibilização das informações sobre o indicador ou da execução das entregas.

Ressalta-se o papel das Unidades Setoriais de Planejamento no desenvolvimento das atividades dentro do prazo e com o atendimento dos requisitos para a assinatura do AR pelos(as)

gestores(as). As equipes setoriais são parceiras essenciais da Seplag-CE na condução do processo de pactuação, contribuindo para a disseminação do modelo de gestão orientada para resultados.

3.3 FINALIZAÇÃO

Finalizadas as etapas anteriores, descritas no item 3.2, a equipe da Célula de Gestão para Resultados da Seplag-CE, em conjunto com os(as) gestores(as) e técnicos(as) das Unidades Setoriais de Planejamento, fazem a revisão dos elementos de pactuação, para que, em seguida, as informações sejam cadastradas no módulo AR do Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro (Siof) e, por fim, seja gerada a minuta do Acordo de Resultados. Para tanto, devem ser seguidas as seguintes etapas:

3.3.1 Análise e Consolidação dos Objetos de Pactuação

Nesta etapa, os anexos do Acordo de Resultados ganham corpo, por meio da consolidação dos objetos de pactuação junto à área técnica das secretarias e órgãos vinculados, em especial, junto aos profissionais que atuam na gestão finalística das políticas públicas setoriais. Para tanto, considera-se o nivelamento estratégico realizado durante a Reunião de Balizamento com o(a)s secretário(a)s e o(a)s dirigentes das vinculadas, mas com a possibilidade de incorporação de demandas oriundas dos(as) técnicos(as) que estão na ponta, desde que previstas no PPA vigente. Ressalta-se que, no caso da incorporação de novos indicadores e entregas pelas áreas técnicas, é necessário que esses tenham sido anteriormente validados pela alta gestão.

A Seplag-CE, juntamente com as áreas técnicas de planejamento, revisa, analisa e consolida os dados recebidos para finalizar a proposta e permitir o cadastro das informações no Siof (módulo AR). A planilha ferramental do processo de pactuação, além de quaisquer outros instrumentos que auxiliem no processo, devem estar preenchidos com os seguintes dados: programas, objetivos dos programas, indicadores e metas periódicas, iniciativas, entregas e metas mensais, e os recursos financeiros, com os respectivos Mapps Investimento vinculados às entregas. Essa consolidação e organização da planilha ferramental facilitará o preenchimento correto das informações no sistema.

3.3.2 Análise orçamentária e financeira

Nessa etapa, avalia-se a capacidade de execução financeira das entregas pactuadas no AR, verificando a disponibilidade orçamentária para as setoriais e a programação financeira

alocada nos Mapps[16] vinculados às respectivas entregas. Esta avaliação é realizada pela Ceger/Seplag-CE da seguinte forma:

- Conferência da vinculação dos Mapps às entregas inseridas no AR;
- Conferência no Sistema de Planejamento e Gestão (SPG), sobre situação dos Mapps[17], total de recurso programado, percentual de execução física e financeira, etc.

ATENÇÃO! No Acordo de Resultados, é possível a vinculação de entregas com Mapps ainda não aprovados, desde que o órgão assuma a responsabilidade pela sua aprovação no decorrer do processo. Importante ressaltar que a assinatura do AR não garante a aprovação do Mapp, a qual é prerrogativa exclusiva do governador e segue o mesmo modelo e fluxo da aprovação dos demais Mapps.

ATENÇÃO! Mapps aprovados, mas sem limites financeiros deliberados, serão apresentados nas reuniões do Cogerf como condição para a execução das entregas pactuadas e alcance dos resultados. O fato de encontrarem-se vinculados às entregas é um reforço para a deliberação. No entanto, a solicitação de limite ao Cogerf permanecesse com o mesmo modelo e fluxo de encaminhamentos.

IMPORTANTE: No AR, deve conter apenas os Mapps que de fato contribuem para a execução das entregas. Dessa forma, é preciso ser feita uma priorização, a fim de evitar um alto volume de recursos, dado que a essência do Acordo de Resultados é conter apenas o prioritário para a secretaria e seus órgãos vinculados.

3.3.3 Cadastro das informações no Siof

De posse de todas as informações coletadas na fase de priorização dos objetos de pactuação e validadas pela equipe da Seplag-CE, os(as) responsáveis pelo AR das Unidades Setoriais

16 O Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (Mapp) foi instituído pelo Governo estadual para monitorar a carteira de projetos da gestão. 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 sua execução e contribuindo para o alcance dos compromissos estabelecidos no PPA.

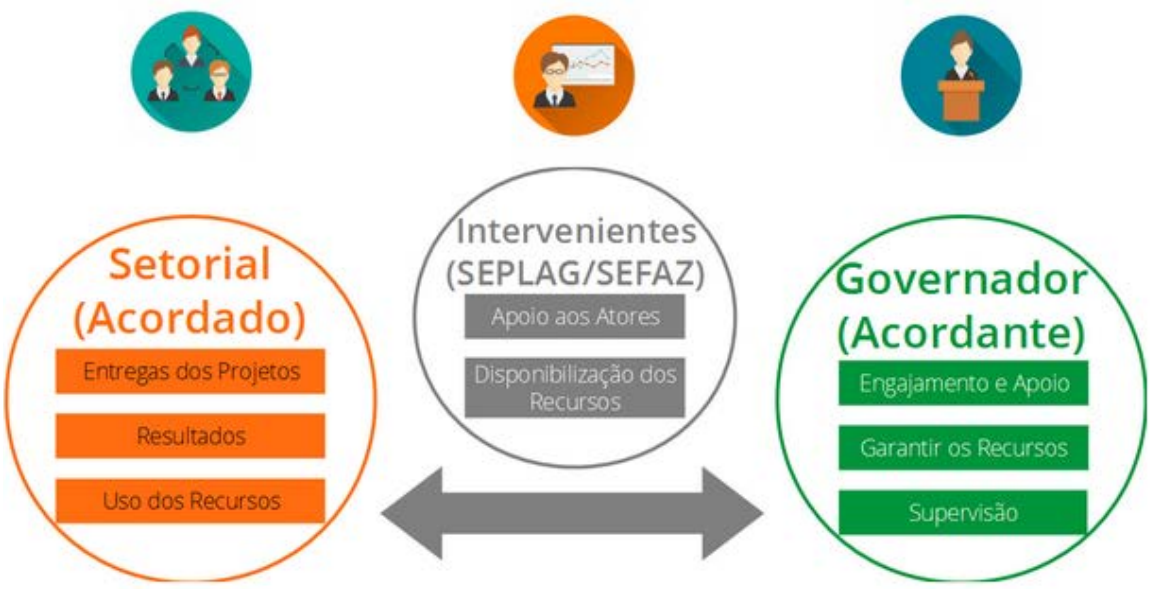
17 O histórico e a descrição dos Mapps, bem como, o acompanhamento da execução física e financeira de cada Mapp, desde o mês e ano da sua aprovação, são encontradas no Sistema de Planejamento e Gestão (SPG). O SPG tem acesso restrito a agentes públicos que atuam nas Áreas Técnicas de Planejamento e Orçamento.

de Planejamento, cadastrar no módulo AR Pactuação do Siof[18] as informações necessárias para a finalização da minuta: indicadores e metas periódicas e para o ano; iniciativas e entregas do PPA; entregas do AR e metas periódicas e para o ano; justificativas para as discrepâncias entre meta PPA e meta AR; e recursos financeiros programados nos Mapps.

3.3.4 Assinatura da Minuta do AR

Entende-se que a pactuação de compromissos convida os atores envolvidos à reflexão sobre os esforços a serem dedicados para a concretização das entregas e a obtenção dos resultados e, em especial, chama atenção sobre a necessidade da priorização estratégica para o alcance das mudanças demandadas pela população. Por sua vez, a governança integrada, participativa e transparente, tendo o monitoramento e a avaliação do Acordo de Resultados como elemento principal, favorece a reorientação das políticas públicas e contribui para o alcance dos resultados programados.

Figura 11 – Pactuantes do Acordo de Resultados



Fonte: Seplag-CE (2020)

Nesta perspectiva, a formalização do instrumento por meio da assinatura dos gestores reforça o compromisso com os resultados. Logo, com as informações cadastradas no Siof e revisadas pelas equipes das Unidades Setoriais de Planejamento e da Ceger/Seplag-CE, gera-se a

18 O detalhamento da etapa de cadastramento no Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro (Siof 2020-2023), será apresentado no Guia Operacional para Cadastramento do AR no Siof, publicado pela Seplag-CE após adequação do sistema.

Minuta do Acordo de Resultados, que será encaminhada via Sistema Gerenciador de Documento (SGDOC) para assinatura digital do(a) secretário(a) da pasta e dos(as) dirigentes dos órgãos vinculados. Em seguida, os intervenientes, secretário(a) da Fazenda e secretário(a) do Planejamento e Gestão assinam a minuta e, por fim, o(a) governador(a).

Por fim, os Acordos assinados são publicados no site da Seplag-CE e disponibilizadas para toda a sociedade[19].

19 Para melhor visualização da minuta e dos anexos com os objetos de pactuação, os Acordos de Resultados assinados desde 2017 podem ser encontrados no site da Seplag-CE, clicando aqui.

REVISÃO DOS ACORDOS DE RESULTADOS

Em casos excepcionais, conforme a cláusula oitava (“Da Revisão”), presente na minuta do Acordo de Resultados, é possível a revisão dos objetos de pactuação quando houver algum fato superveniente que possa comprometer o desempenho das políticas públicas, a exemplo de calamidade pública, desastres naturais, crises de saúde pública, entre outras.

Para tanto, deve-se ter como base para a revisão o monitoramento realizado no primeiro semestre do ano de pactuação. Deve, portanto, considerar o comportamento e a tendência dos indicadores nos seis primeiros meses de execução do Acordo, além do percentual de execução das entregas e, ainda, a análise realizada pelas setoriais sobre a perspectivas para o alcance das metas pactuadas. Assim sendo, a revisão permite as seguintes alterações:

- Redução ou ampliação das metas de desempenho de indicadores e entregas;
- Exclusão de indicadores e entregas;
- Reprogramação das metas periódicas dos indicadores e entregas, mantendo a mesma meta anual, desde que dentro do período de vigência do AR (entre os dias 1º de janeiro e 31 de dezembro do ano de pactuação); e
- Prorrogação do prazo para a entrega, mantendo a meta anual.

O que não é possível durante a revisão do Acordo de Resultados:

- Redução das metas periódicas para o período anterior ao evento excepcional ocorrido;
- Alteração no título, unidade de medida e fórmula de cálculo dos indicadores pactuados.

Para a implementação da Revisão dos AR, a Seplag-CE disponibilizará o calendário e o ferramental para os órgãos pactuantes enviarem as propostas de revisão com as respectivas justificativas, considerando o período limite viável para revisão, que será sempre o mês de julho.

IMPORTANTE: Os órgãos pactuantes devem apresentar justificativas fundamentadas para a revisão, identificando quais impactos específicos que o evento extraordinário causou nos indicadores ou entregas.

A equipe da Ceger/Seplag-CE analisará as propostas e discutirá com as Unidades Setoriais de Planejamento as melhorias pertinentes. Após a conclusão da análise, os objetos revisados e as devidas justificativas serão cadastrados no Siof (Módulo AR Revisão)[20].

Finalizando o processo de revisão, será gerado o Anexo III com os objetos de pactuação revisados, o qual será incorporado à minuta do Acordo de Resultados vigente. Ao fim, será publicado no site da Seplag-CE, para conhecimento da sociedade, e o monitoramento e avaliação dos Acordos passa a ser realizado considerando as novas metas.

20 O Guia Operacional do Siof - AR Revisão, com as etapas de cadastro das informações, será publicado no ano em que seja necessário realizar a Revisão. Ressalta-se que o módulo já se encontra em operacionalização quando da escrita deste guia, devido aos eventos excepcionais ocasionados pela crise de saúde pública ocorridos em 2020. Contudo, o Siof passa por melhorias periódicas, exigindo que os Guias Operacionais sejam publicados apenas em anos em que se mostra necessário executar o processo de revisão.

GLOSSÁRIO

Ação

Para a metodologia do PPA 2020-2023, entende-se a Ação como o ato governamental planejado para a concretização da entrega da iniciativa, visando alcançar o Objetivo do Programa, alinhado aos resultados temáticos e estratégicos; é a forma como a estratégia será implementada no nível operacional. Em outras palavras, a Ação traduz o que deverá ser feito para gerar os bens ou serviços (entregas) que o público receberá em cada ano do PPA.

Análise financeira

A análise financeira avalia se os recursos previamente autorizados para a realização da entrega (Recurso pactuado) foram disponibilizados ao órgão (Limite liberado) e efetivamente gastos durante sua execução (Recurso empenhado).

Área Técnica de Planejamento

É a unidade administrativa (diretoria, coordenadoria ou assessoria), existente em cada instituição da Administração Pública Estadual, responsável pela coordenação das funções de planejamento, orçamento e monitoramento na sua área de atuação.

Empenhado

O empenhado se refere aos recursos financeiros efetivamente reservados ao pagamento na execução da entrega.

Eixos Governamentais

Os Eixos Governamentais de Atuação Intersetorial representam o nível máximo de composição do Plano Plurianual (PPA), sendo elementos que organizam a atuação governamental de forma integrada, articulada e sistêmica, com o propósito de atender as necessidades e desafios impostos ao Estado diante da complexidade da missão de tornar o Ceará um estado com desenvolvimento sustentável e qualidade de vida. Desde 2015, o planejamento do Ceará tem se organizado a partir de sete grandes Eixos, os ‘‘7 Cearás’’: (1) Ceará Acolhedor, (2) Ceará da Gestão Democrática para Resultados, (3) Ceará de Oportunidades, (4) Ceará do Conhecimento, (5) Ceará Pacífico, (6) Ceará Saudável e (7) Ceará Sustentável.

Elemento de Despesa

O elemento de despesa tem por finalidade declarar os objetos de gasto. Busca-se, assim, responder à pergunta: Em que será gasto o recurso para concretizar a entrega? Exemplo de elemento de despesa: 30 – Material de consumo; 39 – Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica; 51 – Obras e instalações; 52 – Equipamentos e material permanente; etc.

Entrega

A entrega traduz, no âmbito de cada Iniciativa, o que o público-alvo receberá na execução de determinada estratégia, ao longo do período de vigência do instrumento de planejamento. É o bem ou serviço a ser disponibilizado para a população e deve contribuir diretamente para o alcance dos objetivos declarados.

Falha de planejamento

Considera-se que houve falha de planejamento quando o "Desempenho no Ano" de um indicador ou entrega se encontra abaixo de 70% (falha por superestimação da meta) ou acima de 130% (falha por subestimação da meta). Uma falha de planejamento pode ocorrer por razões internas (por exemplo, desconhecimento de capacidade de execução do órgão) ou externas (por exemplo, disponibilização inesperada de recursos).

Fonte de Recursos

A classificação por fonte de recursos busca a melhor identificação da origem do recurso segundo seu fato gerador. Representa um mecanismo integrador entre a receita e a despesa, exercendo um duplo papel na execução orçamentária. Busca-se responder à pergunta: Qual Fonte vai financiar o gasto para concretizar a entrega? Exemplo de fontes de recursos: Tesouro (00 – Recursos ordinários); Outras Fontes (70 – Recursos diretamente arrecadados); etc.

Indicador

É o instrumento que permite aferir o resultado programado a partir da observação do comportamento de uma determinada realidade ao longo do período estabelecido.

Indicador estratégico

É o instrumento que permite aferir a performance dos Eixos Governamentais de Atuação, tendo como parâmetro a sua série histórica e a expectativa de desempenho declarada para os próximos anos, de modo a possibilitar o monitoramento e a avaliação.

Indicador programático

O indicador programático é o instrumento que mensura o desempenho no nível de cada programa, tendo como parâmetro o seu objetivo, o que gera subsídios para o monitoramento e a avaliação.

Iniciativa

Trata-se da estratégia a ser implementada, ou seja, os caminhos a serem seguidos ou as linhas de atuação, que gerará entregas para a população alvo. É idealizada para promover a variação entre o ponto de partida, a situação diagnosticada, e o ponto de chegada, onde se pretende chegar (objetivo do programa). Em outras palavras, as iniciativas declaram as linhas de atuação do Governo, a partir da lógica da prestação dos serviços públicos, voltadas a resolver os problemas, atender as demandas ou aproveitar as oportunidades.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre política de recursos humanos, dívida pública e alterações na legislação tributária. É possível consultar a Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, além das Leis antecedentes, clicando aqui.

Limite financeiro

Tendo como referência os recursos programados nos Mapps aprovados, trata-se do limite financeiro deliberado pelo Comitê de Gestão para Resultados e Gestão Fiscal (Cogerf), para a execução das entregas programadas.

Mapp

O Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (Mapp) é uma ferramenta informatizada, em que o Governo organiza os projetos a serem realizados, por prioridade. A ferramenta também permite o acompanhamento dos gastos com os projetos financiados por recursos de fontes deliberadas pelo Cogerf, com ou sem outras fontes.

Meta

A meta é a materialização dos objetivos, ou seja, os valores que se espera que determinado indicador ou entrega alcance no período planejado.

Meta acumulada

A meta acumulada é o resultado programado para os indicadores e entregas para um determinado período de tempo, sendo esse período anual nos Acordo de Resultados (AR).

Meta periódica

A meta periódica é a distribuição da meta acumulada em períodos de tempo inferiores. No Acordo de Resultados, o periódico pode ser mensal, bimestral, trimestral, quadrimestral ou semestral.

Objetivo

Expressa para que será realizado o programa, com foco no tratamento de um problema específico, atendimento de determinada demanda social ou potencialização de oportunidades. Declara o resultado intermediário que o Governo deseja alcançar no âmbito das políticas públicas, o qual contribuirá para o alcance do resultado final de determinada política (resultado temático) e, na sequência, do impacto esperado no Eixo (resultado estratégico).

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, também conhecidos como Objetivos Globais, são 17 objetivos construídos a partir dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, incluindo novos temas, como a mudança global do clima, desigualdade econômica, inovação, consumo sustentável, paz e justiça, entre outras prioridades. Trata-se de um chamado universal para ação contra a pobreza, proteção do planeta e para garantir que todas as pessoas tenham paz e prosperidade. Os objetivos são interconectados – o sucesso de um ODS envolve o esforço em temas que estão associados a outros objetivos. É possível conhecer melhor os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável clicando aqui.

Orçamento Público

O Orçamento estadual estima a receita e fixa a despesa do Estado, assegurando os gastos com o funcionalismo, com a manutenção e o funcionamento da administração pública, com o pagamento da dívida e recursos para programas e investimentos prioritários necessários ao desenvolvimento sustentável do Estado.

Recursos do Tesouro

Os recursos da Fonte Tesouro são aqueles geridos de forma centralizada pelo Poder Executivo, que detém a responsabilidade e controle sobre as disponibilidades financeiras. Essa gestão centralizada se dá, normalmente, por meio do Órgão Central de Programação Financeira, que administra o fluxo de caixa, fazendo liberações aos órgãos e entidades, de acordo com a programação financeira e com base nas disponibilidades e nos objetivos estratégicos do Governo.

Recursos de Outras Fontes

Os recursos de outras fontes são aqueles arrecadados e controlados de forma descentralizada e cuja disponibilidade está sob responsabilidade desses órgãos e entidades, mesmo nos casos em que dependam de autorização do Órgão Central de Programação Financeira para dispor desses valores. De forma geral, esses recursos têm origem no esforço próprio das entidades, seja pelo fornecimento de bens, prestação de serviços ou exploração econômica do patrimônio próprio.

Pactuação

Processo de elaboração do Acordo de Resultados (AR), que se inicia com a definição das prioridades para o ano pela Secretaria, em observância ao que já foi especificado no Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e se finaliza com a assinatura do AR pelos(as) secretários(as) e dirigentes dos órgãos pactuantes, pelos(as) secretários(as) dos órgãos intervenientes e pelo governador.

Pactuado total

Valores previamente aprovados para os Mapps Investimento vinculados às entregas pactuadas no AR.

Programa

Os programas são o elemento central da Base Tática do PPA e constituem o instrumento de organização da ação governamental, visando solucionar ou amenizar problemas, atender demandas ou criar/aproveitar oportunidades de desenvolvimento para a população cearense, tendo a abrangência necessária para representar os desafios, a territorialidade e permitir o monitoramento e a avaliação.

Plano Plurianual (PPA)

É o documento de médio prazo que contempla o planejamento governamental para um período de quatro anos, a ser seguido pelo Governo Federal, Estadual e Municipal, nas três esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), tendo início no segundo ano do mandato do governante eleito, com término no primeiro ano do mandato seguinte, de modo a garantir a continuidade de ações governamentais, mesmo havendo mudança de gestão.

Realizado

Trata-se do registro de tudo que foi executado pelo órgão, no período e no acumulado do ano, ao longo do intervalo de tempo considerado para o monitoramento e/ou avaliação.

Resultado

Resultados são os efeitos que devem ser produzidos na sociedade, ou junto a ela, com a execução das políticas governamentais (projetos, processos ou programas), dentro do seu horizonte de tempo. Devem ser monitorados via indicadores de efetividade, estreitamente vinculados ao grau de satisfação ou benefícios diretos gerados pela execução dos projetos, processos ou programas.

Resultado estratégico

Os resultados estratégicos do PPA declaram os impactos esperados sobre os cenários econômico, social e ambiental, a partir da execução dos programas de políticas públicas. Em outras palavras, representa a situação futura desejada em cada Eixo.

Resultado temático

Os resultados temáticos do PPA traduzem a situação futura que se deseja visualizar no âmbito de determinada política pública, sendo medido por meio de indicadores de resultado final da política. Têm o intuito de verificar se a execução está proporcionando os efeitos esperados.

Tema Estratégico

Os Temas Estratégicos consistem em desdobramentos dos Eixos do PPA, configurando-se nas diversas áreas de atuação do Governo, representadas pelas políticas públicas estaduais, as quais convergem para o alcance do resultado de um Eixo específico. Os Temas são compostos por um conjunto de Programas e podem ser classificados em setoriais (atuação de um único órgão/entidade na execução de seus Programas) e intersetoriais (envolvem a atuação de vários órgãos/entidades estaduais). Assim como os Eixos Governamentais de Atuação, os Temas apresentam também, cada um deles, um resultado temático.

REFERÊNCIAS

CEARÁ. Lei Nº 17.278, 11 de setembro de 2020. Dispõe sobre as Diretrizes para a Elaboração e Execução da Lei Orçamentária para o Exercício de 2021. Diário Oficial, Fortaleza, série 3, ano XII, n. 204, p. 1, 15 de setembro de 2020.

CEARÁ. Decreto Nº 32.216, de 08 de maio de 2017. Regulamenta o Modelo de Gestão para Resultados do Poder Executivo do Estado do Ceará, institui a gestão de projetos de investimento público do Governo do Estado do Ceará, e dá outras providências. Diário Oficial, Fortaleza, série 3, ano IX, n. 087, p. 1, 10 de maio de 2017.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará. Metodologia de Elaboração do PPA 2020.2023. Seplag-CE: Fortaleza, 2019. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/08/Metodologia-de-Elabora%C3%A7%C3%A3o-do-PPA-2020-2023.pdf.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará. Manual Técnico de Orçamento 2021. Seplag-CE: Fortaleza, 2019. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/08/Manual-T%C3%A9cnico-de-Or%C3%A7amento-MTO-2021.pdf.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará. Guia Metodológico da Avaliação dos Acordos de Resultados. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/guias-metodologicos/

CEARÁ. Plataforma de Desenvolvimento Ceará 2050. 2020. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/ceara-2050/

MACIEL, E. C.; ARAÚJO, A. C; MENESES JUNIOR, R. A; DUARTE, R. C. Modelo de Monitoramento e Avaliação dos Acordos de Resultados. Anais do VII Encontro Brasileiro de Administração Pública. 2020. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/artigos-publicados/

MACIEL, E. C.; ALVES, I. R; MALTA, R. P. S. M; TRAJANO, S. S. Fortalecimento da Gestão para Resultados no Ceará: implementação de iniciativas inovadoras. Anais do VII Encontro Brasileiro de Administração Pública. 2020. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/artigos-publicados/

MACIEL, E. C; CORRÊA, G. C; MENESES JUNIOR, R. A; MILLIOLE, M. G. Acordo de Resultados: processo decisório baseado em evidências do Governo do Ceará. Anais do III Congresso

Internacional de Desempenho do Setor Público - CIDESP. Florianópolis - SC, 2019. Disponível em: http://www.cidesp.com.br/index.php/Icidesp/3cidesp/paper/view/743.

MACIEL, E. C.; DUARTE, R. C.; PIOVAN, T. T. C.; ARAÚJO, A. C. B. A cultura de resultados e os resultados da cultura. Anais do III Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público (CIDESP). Florianópolis - SC, 2019. Disponível em: http://www.cidesp.com.br/index.php/Icidesp/3cidesp/paper/view/693.

MACIEL, E. C.; PIOVAN, T. T. C.; MILLIOLE, M. G. DUARTE, R. C.; CORRÊA, G. C. Limites e Possibilidades da Implementação do Modelo de Gestão para Resultados na Administração Pública do Ceará. Anais do XV Congresso Nacional de Excelência em Gestão - CNEG. 2019. Disponível em: http://sistema.inovarse.org/anais.

MACROPLAN. Gestão para Resultados no Governo do Ceará. Metodologia que consolide o Modelo de GPR, com e sem Modelo de Incentivos alinhado ao alcance dos objetivos estratégicos, a ser adotado pelo Estado do Ceará. Fortaleza, 2016. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2016/08/Metodologia-que-consolide-o-Modelo-de-GPR-com-e-sem-Modelo-de-Incentivos-alinhado-ao-alcance-dos-objetivos-estrat%C3%A9gicos-a-ser-adotado-pelo-Estado-do-Cear%C3%A1.pdf.

MACROPLAN. Gestão para Resultados no Governo do Ceará. Levantamento de práticas de Gestão Pública para Resultados – Benchmarking GpR. Fortaleza, 2016. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2016/08/Levantamento-de-pr%C3%A1ticas-de-Gest%C3%A3o-P%C3%BAblica-para-Resultados-%E2%80%93-Benchmarking-GpR.pdf.

ONU. Organização das Nações Unidas. Objetivos do desenvolvimento sustentável Disponível em : < https://brasil.un.org/>

PIOVAN, T. T. C.; MACIEL, E. C.; MILLIOLE, M. G. LAQUINI, N. C. Orçamento para resultados: a experiência do Estado do Ceará. Anais do III Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público - CIDESP. Florianópolis - SC, 2019. Disponível em: http://www.cidesp.com.br/index.php/Icidesp/3cidesp/paper/view/689.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Plataforma Agenda 2030. Disponível em: http://www.agenda2030.com.br/sobre/.

GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ