



## Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

## Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

## Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG

Carlos Mauro Benevides Filho - Secretário

Flávio Ataliba Flexa Dalro Barreto - Secretário Executivo de Planejamento e Orçamento

Ronaldo Lima Moreira Borges - Secretário Executivo de Planejamento e Gestão interna

## Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE

### Diretor Geral

João Mário Santos de França

### Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes

### Diretoria de Estudos Sociais - DISOC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

### Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

Marília Rodrigues Firmiano

### Gerência de Estatística, Geografia e Informações - GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

## Boletim de Gestão Pública - Nº 22/2021

### Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

### Coordenação:

Marília Rodrigues Firmiano

### Colaboração:

Tiago Emanuel Gomes dos Santos (Técnico DIGEP)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

**Missão:** Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

**Valores:** Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

**Visão:** Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)  
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo  
Cambéba | Cep: 60.822-325 |  
Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521  
<http://www.ipece.ce.gov.br/>

## Sobre o Boletim de Gestão Pública

O Boletim de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo principal a difusão de melhores práticas e inovações na área de gestão e de políticas públicas. Formado por artigos sintéticos (descritivo-analíticos), elaborados pelo corpo técnico do Instituto e ou por técnicos convidados de outros órgãos do Governo do Estado do Ceará e de outras organizações. Em linhas gerais, os artigos buscam: (i) difundir melhores práticas, com a análise de casos específicos locais, estaduais, nacionais ou internacionais; (ii) apresentar avanços na gestão pública do Ceará, com as principais inovações em gestão e políticas públicas no Estado; (iii) discutir avanços teóricos nas áreas de gestão e de políticas públicas e como esses conhecimentos podem ser postos em ação; (iv) analisar desafios para a gestão e para as políticas públicas; ou (v) verificar inovações no âmbito do setor privado, indicando como elas podem servir de inspiração para o setor público.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE 2020

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza - Ceará: Ipece, 2020.

ISSN: 2594-8709

1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Gestão Pública.

Os autores são responsáveis pela revisão de seus trabalhos, bem como pelo conteúdo, formato, dados e referências bibliográficas. Desta forma os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do IPECE.

É autorizada a reprodução total ou parcial destes artigos e de dados neles contidos, desde que a fonte seja citada. É totalmente proibido a reprodução para fins comerciais.

### Nesta Edição:

**1. AGENDAS DE DESENVOLVIMENTO DA ONU COMO INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** (Autor: Patrícia Miranda Menezes), 4

**2. A ANÁLISE DE PROJETOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA – ESTADO DO CEARÁ: MÉTODO, TÉCNICAS, PROCESSOS E RESULTADOS** (Autor: José de Lima Freitas Júnior, Manoel Sandoval Fernandes Bastos Júnior e Ana Zuleica Rodrigues Matias), 12

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo conceitua e contextualiza as Agendas de Desenvolvimento da ONU pactuadas pelo Brasil, destacando como elas podem ser adotadas como ferramenta de planejamento e gestão governamental, destacando a relevância dos Governos Subnacionais para o êxito na implementação da Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Apresenta também a Estratégia de Localização da Agenda 2030 nos Governos Subnacionais, tendo como foco o Desenvolvimento de Capacidades Locais para a Localização e o Acompanhamento de Progresso da Agenda e identifica desafios e oportunidades para os Governos Subnacionais neste processo.

O segundo artigo traz à tona uma abordagem genuinamente qualitativa, de cunho eminentemente exploratório, descritivo e explicativo, constituída através da adoção de técnicas bibliográfica e documental, gerada em torno da dinâmica que envolve a análise de projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, produzida pelos experts da Célula de Análise de Programas e Projetos de Superação da Pobreza – CEASP, da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG. A sua finalidade pauta-se em desvendar os elementos considerados inerentes à consecução da análise de projetos do sobredito Fundo Especial de Gestão, traduzidos pela dissecação e conjugação dos seguintes tópicos: método, técnicas, processos e resultados. Porquanto, ocupa-se em demonstrar os aspectos fundamentais acerca de cada um destes itens, além de versar sobre os meandros relativos a operacionalização destas mesmas unidades, enquanto mecanismos necessários à consolidação de prévio exame, a credenciar, ou não, o encaminhamento do projeto à deliberação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, para fins de aprovação, e, bem assim, posterior captação de recursos “fecopianos”.

# 1. Agendas de Desenvolvimento da ONU como instrumentos de planejamento e gestão na Administração Pública

Autores: *Patrícia Miranda Menezes*<sup>1</sup>

## 1.1 As Agendas de Desenvolvimento da ONU

O conceito de Desenvolvimento Sustentável – entendido como o equilíbrio entre as esferas econômica, social e ambiental a fim de assegurar às gerações futuras o acesso aos recursos naturais – começou a ser difundido com o lançamento do relatório *Os Limites do Crescimento*, lançado pelo Clube de Roma, em 1972.

O relatório serviu como subsídio para a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada no mesmo ano e que ficou conhecida como Conferência de Estocolmo. E para as Conferências subsequentes sobre Meio Ambiente, como a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio 92 ou como Cúpula da Terra.

A Rio 92 integra um conjunto de Conferências Mundiais promovidas pela Organização das Nações Unidas – ONU na década de 1990 com o objetivo de debater sobre desafios e fenômenos globais relacionados ao desenvolvimento humano e gerar responsabilização de seus Estados Membros na resolução destes desafios, por meio dos documentos firmados ao término dessas Conferências.

## 1.2 Declaração do Milênio

As Conferências Mundiais realizadas durante a década de 1990 abordaram temas como: Assentamentos Humanos, Cidades Sustentáveis, Clima, Criança, Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Mulher, População e Meio Ambiente.

Em setembro de 2000, os Estados Membros da ONU pactuaram a *Declaração do Milênio*<sup>2</sup>, agenda de desenvolvimento baseada nos compromissos assumidos nessas Conferências e que teve vigência de 01 de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2015.

---

<sup>1</sup>Servidora efetiva da Prefeitura de Barcarena/PA, onde foi responsável pela Institucionalização e Gestão do Conhecimento das Agendas de Desenvolvimento da ONU; pela articulação institucional do Gabinete do Prefeito referente ao fortalecimento da governança multinível e do estabelecimento de parcerias multissetoriais que contribuíssem com a implementação e o acompanhamento de progresso das Agendas no município; pela representação institucional da Prefeitura em espaços nacionais e internacionais de incidência política sobre essas Agendas. Atualmente está cedida para a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Governo do Estado do Pará. É cofundadora da Rede ODS Brasil.

<sup>2</sup>Declaração do Milênio. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>

A agenda era composta pelos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM e tinha como desafio global reduzir pela metade a fome e a extrema pobreza.

Os ODM, também conhecidos como 8 jeitos de mudar o mundo, eram: 1 - Acabar com a fome e a miséria; 2 - Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde das gestantes; 6 - Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7 - Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Visando a consecução das metas dos ODM, o Governo Federal implantou diversas políticas públicas alinhadas a essa Agenda. Muitas delas implementadas diretamente pelos Governos Municipais, como: Programa Fome Zero, Programa Bolsa Família, Programa Brasil Alfabetizado, Programa Rede Cegonha, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, Programa Brasil Sem Miséria, Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outras.

Ele também criou estratégias para envolver diversos atores sociais nesta Agenda, como: o Prêmio ODM Brasil, que valorizava boas práticas desenvolvidas por governos subnacionais e sociedade civil; o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade – MNCS, que articulava todos os segmentos da sociedade em prol desta Agenda; e a Agenda de Compromissos ODM, que certificava os governos municipais que atingissem metas relacionadas à execução das políticas públicas federais alinhadas aos ODM.

Como resultado dessas estratégias, diversos governos subnacionais adotaram os ODM como base para elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas, como a Prefeitura de Barcarena no Estado do Pará<sup>3</sup> e o Governo do Estado do Ceará<sup>4</sup>.

Os relatórios de acompanhamento de progresso dos ODM<sup>5</sup> demonstram que o Brasil alcançou e até superou muitas de suas metas. Um marco do êxito do Brasil no cumprimento dessa Agenda é a saída do Mapa da Fome, em 2014<sup>6</sup>.

### **1.3 Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**

Em 2012, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+20, teve início o processo de negociação multilateral da *Agenda Pós-*

---

<sup>3</sup>Documentos disponíveis em: <https://issuu.com/agenda2030barcarena>

<sup>4</sup>Documentos disponíveis em: <https://www.ipece.ce.gov.br/metas-do-milenio/>

<sup>5</sup>Documentos disponíveis em: <http://www.odmbrasil.gov.br/arquivos>

<sup>6</sup>Brasil saiu do Mapa da Fome produzido pela ONU. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2014/09/16/brasil-saiu-do-mapa-da-fome-produzido-pela-onu>

2015, tendo como referência o documento *O futuro que queremos*<sup>7</sup>. Este amplo processo de negociação multilateral foi concluído em setembro de 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável quando os 193 Estados Membros da ONU pactuaram o documento “*Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*”<sup>8</sup>, também conhecido como Agenda 2030.

A Agenda 2030 é dividida em quatro partes: Visão e Princípios; Quadro de Resultados; Meios de Implementação e a Parceria Global; Acompanhamento e Revisão.

A **primeira parte** do documento destaca que:

a) A Agenda 2030 almeja manter os avanços obtidos com os ODM, concluir as metas que estes não conseguiram alcançar e ampliar os desafios e metas da Agenda anterior.

Isto significa que se o desafio global dos ODM era reduzir pela metade a fome e a extrema pobreza, agora é erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões; se o objetivo era acabar com a fome, agora ele é garantir a Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada; se era assegurar o acesso à educação básica, agora é assegurar o acesso até a Pós-Graduação; etc.

b) Erradicar a pobreza multidimensional é um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.

A pobreza multidimensional leva em consideração não só a condição econômica da pessoa, mas também outras dimensões de sua vida, como o acesso a direitos sociais e recursos naturais. Ou seja, o grau de vulnerabilidade a que a pessoa está exposta passa a ser analisado de forma holística, compreendendo as esferas econômica, social e ambiental.

Seu lema “**não deixar ninguém para trás**”, faz referência às pessoas em maior situação de vulnerabilidade e destaca que elas devem ter prioridade na implementação de políticas públicas.

c) Não há sustentabilidade sem a redução das desigualdades sociais, a mudança nos modos de produção e consumo e a gestão sustentável dos recursos naturais para que o planeta possa suportar as necessidades desta geração e das gerações futuras. Ratifica diversas Declarações, Convenções, Acordos e Protocolos internacionais pactuados anteriormente pelos seus Estados Membros.

---

<sup>7</sup>O futuro que queremos. Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>

<sup>8</sup>Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf)

Também elenca desafios globais que necessitam de soluções locais; reconhece os governos subnacionais como protagonistas do desenvolvimento urbano e da sociedade; reitera o lema da Agenda 21: *pensar globalmente, agir localmente*; destaca a importância da governança multinível e da estratégia de Localização da Agenda 2030 ter uma visão holística sobre os desafios a serem enfrentados localmente.

“Localização” é o processo de levar em consideração os contextos subnacionais na realização da Agenda 2030, desde o estabelecimento de objetivos e metas até a determinação dos meios de implementação, bem como o uso de indicadores para medir e acompanhar o progresso.

Localização refere-se tanto à forma como os governos locais e regionais podem apoiar a realização dos ODS por meio de ações “de baixo para cima”, quanto a forma como os ODS podem fornecer um arcabouço para uma política de desenvolvimento local.

O ODS 11, sobre cidades e comunidades sustentáveis, é o eixo central do processo de localização. Sua inclusão na Agenda 2030 é fruto de um trabalho de defesa da comunidade urbana - particularmente associações governamentais locais e regionais. Este trabalho é resultante do crescente reconhecimento internacional da importância da dimensão subnacional do desenvolvimento. Associar o ODS 11 às dimensões urbanas dos outros 16 objetivos será uma parte essencial da localização dos ODS (p. 12)<sup>9</sup>.

A **segunda parte** do documento é composta pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS: 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas as pessoas, em todas as idades; 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas as pessoas; 5. Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas mulheres e meninas; 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas as pessoas; 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas as pessoas; 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as pessoas; 9. Construir infraestruturas robustas, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; 14. Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15. Proteger, recuperar e promover o uso

<sup>9</sup>Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento no nível subnacional. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>

sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todas as pessoas e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável.

Os ODS são transversais e indivisíveis. Eles elencam problemas concretos e complexos que precisam ser solucionados por toda a sociedade global a fim de garantir a sobrevivência da humanidade.

O ODS 6 é um exemplo claro da transversalidade e indivisibilidade desses Objetivos por estar no centro do desenvolvimento sustentável e das suas três dimensões: ambiental, econômica e social, já que sem a redução do impacto ambiental negativo per capita das cidades e a gestão adequada dos resíduos municipais (Meta 11.6) e a redução significativa da liberação desses resíduos e de produtos químicos para a água (Meta 12.4), é impossível produzir alimentos seguros e nutritivos (Meta 2.1), garantindo o Direito Humano à Alimentação Adequada; e reduzir o número de mortes e doenças causados pela contaminação e poluição da água (Meta 3.9). A gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais (Meta 12.2) é fundamental para todos os aspectos da dignidade humana: da segurança alimentar e energética à saúde humana e ambiental, tendo relação direta com quase todos os ODS.

A consecução das metas da Agenda 2030 depende de políticas públicas e legislações adequadas e articuladas que promovam o equilíbrio entre as esferas econômica, social e ambiental. Neste sentido, a interdisciplinaridade e a visão sistêmica são fatores essenciais na elaboração dessas políticas e legislações.

A **terceira parte** do documento elenca seis eixos estruturantes de Meios de Implementação da Agenda 2030: (i) Financiamento de políticas públicas e ações concretas, conforme estabelecido na Agenda de Ação de Adis Ababa; (ii) Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I); (iii) Desenvolvimento de capacidades, por meio de uma parceria global que envolva todos os segmentos da sociedade; (iv) Comércio; (v) Questões sistêmicas, tendo como foco a coerência de políticas públicas e legislações; e (vi) Parcerias multissetoriais.

Assim como os 17 ODS, os eixos estruturantes de implementação da Agenda 2030 também são interconectados. Por exemplo, o financiamento (i) de CTI (ii) desenvolverá capacidades (iii) para aumentar a coerência das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável (v). Políticas que necessitam de parcerias multissetoriais (vi) que mobilizem e compartilhem conhecimento (iii), experiência (iii), tecnologia (ii) e recursos financeiros (i) para apoiar a realização dos ODS.

A **quarta parte** do documento preceitua que o acompanhamento de progresso da implementação da Agenda 2030 deve levar em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais, respeitando o espaço e as prioridades políticas; ser aberto, inclusivo, participativo e transparente para todas as pessoas; apoiar a comunicação por todos os grupos interessados relevantes; ser centrado nas pessoas, sensível ao gênero, respeitar os Direitos Humanos e ter um foco especial sobre os mais vulneráveis.

Neste sentido, destaca que dados desagregados e georreferenciados são fundamentais para dar visibilidade às desigualdades e, conseqüentemente, orientar a priorização de políticas públicas destinadas às pessoas que estão mais atrás.

É importante destacar que na primeira parte do documento, diversos parágrafos reiteram a relevância dos Governos Subnacionais para o êxito da implementação da Agenda. Esta relevância fica ainda mais explícita na segunda parte do documento, já que mais da metade das metas dos ODS dependem da atuação desses Governos.

A Agenda 2030 tem sido adotada por diversos Governos Subnacionais como balizadora de seus instrumentos de planejamento e gestão. A Prefeitura de Barcarena no Estado do Pará fez a transição dos ODM para a Agenda 2030 logo após sua pactuação e é considerada referência nacional e internacional em institucionalização das Agendas de Desenvolvimento da ONU no Brasil.

O ano de 2021 se configura como uma excelente janela de oportunidades para que este processo de institucionalização da Agenda 2030 seja disseminado e fortalecido no Brasil, já que todos os municípios terão que elaborar o Plano Plurianual 2022-2025.

Ciente disso, o GT Poder Público da Rede ODS Brasil está promovendo, em parceria com o Governo do Estado do Pará e o Governo do Estado do Maranhão, diversas ações de sensibilização e disseminação de conhecimento sobre a Agenda 2030 almejando que o maior número possível de municípios desses Estados alinhe seus PPA e demais instrumentos de planejamento e gestão à Agenda 2030.

Os Governos dos Estados do Pará e do Maranhão alinharam seus instrumentos de planejamento e gestão à Agenda 2030 e estão desenvolvendo diversos mecanismos de monitoramento e avaliação desses instrumentos para que possam realizar o acompanhamento de progresso da implementação da Agenda em seus territórios<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>Para saber mais sobre as ações dos Governos do Pará e Maranhão, acesse: <http://seplad.pa.gov.br/plano-plurianual-ppa/ppa-2020-2023/>, <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-2020-2023-do-estado-do-maranhao-e-aprovado-pela-assembleia-conheca-os-principais-numeros-e-inovacoes/>, <https://seplan.ma.gov.br/assembleia-legislativa-aprova-o-projeto-de-lei-de-diretrizes-orcamentarias-2021/>

## 1.4 Estratégia de Localização da Agenda 2030 nos Governos Subnacionais

Em 2019, a Rede ODS Brasil apresentou à Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – CNODS a estratégia de Localização da Agenda 2030 nos Governos Subnacionais<sup>11</sup>.

A estratégia visa qualificar a Localização da Agenda 2030 nos governos subnacionais. Para isso, estabelece dois eixos de atuação distintos, mas complementares: o Desenvolvimento de Capacidades Locais para a Localização da Agenda 2030 e o Desenvolvimento de Capacidades Locais para o Acompanhamento de Progresso da Agenda 2030.

O primeiro visa a produção e disseminação de conhecimentos que aprimorem políticas públicas setoriais e intersetoriais, solucionem os problemas da sociedade e promovam o desenvolvimento territorial.

Já o segundo visa a qualificação das equipes técnicas dos Governos Subnacionais em relação a produção e disseminação de conhecimentos sobre dados administrativos confiáveis e indicadores de sustentabilidade desagregados e georreferenciados.

Baseada no segundo eixo dessa estratégia, a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas – FAPESPA criou, em 2020, o Observatório dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>12</sup>. Em 2021, publicou uma Nota Técnica<sup>13</sup> orientativa para os 144 municípios paraenses visando parametrizar a metrificação do acompanhamento de progresso da implementação da Agenda 2030 no Estado.

Considerando que, desde a extinção da CNODS, o Governo Federal não possui uma estratégia nacional que oriente os Governos Subnacionais sobre a institucionalização da Agenda 2030 e que estabeleça uma parametrização mínima sobre o acompanhamento de progresso da implementação da Agenda no país, cada Governo Subnacional está adotando bases de dados diferenciadas. O que dificulta o acompanhamento de progresso da Agenda 2030 no país e inviabiliza qualquer análise comparativa entre os Governos Subnacionais que estão institucionalizando a Agenda, independente da tipologia adotada.

Diante deste cenário, é urgente e necessário que os Governos Subnacionais ocupem este espaço vazio deixado pelo Governo Federal e pactuem as estratégias a serem adotadas por eles para

---

<sup>11</sup>Relatório de Atividades 2018/2019 da Câmara Temática Parcerias e Meios de Implementação da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.redeodsbrasil.org/biblioteca>

<sup>12</sup>Portaria Nº 20/20-FAPESPA. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/13AL4jstd\\_amaQ7uCZv0amc-53xRxaCo0/view](https://drive.google.com/file/d/13AL4jstd_amaQ7uCZv0amc-53xRxaCo0/view)

<sup>13</sup>Nota Técnica: Metodologia para Elaboração dos Relatórios ODS Municipais [http://www.fapespa.pa.gov.br/produto/notastecnicas/267?fbclid=IwAR1waSqCIVQYo8p3XEXK2Wz2m\\_xIj75uYYfNsnwG5mWR4LKE7\\_7YjTxlbQ](http://www.fapespa.pa.gov.br/produto/notastecnicas/267?fbclid=IwAR1waSqCIVQYo8p3XEXK2Wz2m_xIj75uYYfNsnwG5mWR4LKE7_7YjTxlbQ)

nortear a Localização da Agenda 2030 de modo que seja viável realizar o efetivo acompanhamento de progresso da sua implementação no país.

## 2. A análise de projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – Estado do Ceará: método, técnicas, processos e resultados.

Autores: *José de Lima Freitas Júnior<sup>14</sup>, Manoel Sandoval Fernandes Bastos Júnior<sup>15</sup> e Ana Zuleica Rodrigues Matias<sup>16</sup>.*

### 2.1 Introdução

Ocupa-se este artigo em realizar uma abordagem contextual acerca da análise de projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, realizada pelo quadro de analistas que compõem a Célula de Análise de Programas e Projetos de Superação da Pobreza – CEASP, da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará.

O seu objetivo está em demonstrar toda a dinâmica envolvida à consecução do ofício de analisar os mencionados projetos, destacando os diversos mecanismos capazes de ensejar a sua pronta realização, enfatizando fundamentos que, explicitados mediante regras metodológicas, técnicas e operacionais, direcionam-no ao alcance dos resultados pleiteados pelos órgãos setoriais interessados, por demanda da sociedade.

Referido trabalho foi construído mediante pesquisa qualitativa, desencadeada sob forte incidência exploratória, descritiva e explicativa, com a pretensão prática de exaurir todos os fenômenos existentes acerca do assunto, e, bem assim, gerar conhecimento agregador, aplicando-lhe, como procedimentos técnicos, pesquisas bibliográfica e documental, para fins de extrair toda uma compreensão a respeito do objeto em estudo, dotando-lhe de legitimidade e validade científica.

O estudo imerge em quatro importantes aspectos, tidos como primordiais ao entendimento da matéria, dispostos enquanto elementos essenciais à funcionalidade ideal do instituto da análise, assim compreendidos, a saber: método, técnicas, processos e resultados, conforme adiante seguem dissecados.

---

<sup>14</sup>Graduado em Direito e Especialista em Direito Constitucional, pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Analista de Gestão Pública, Coordenador da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, Gerente Executivo do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, Secretário do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará.

<sup>15</sup>Graduado em Informática pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Especialista em Gestão Administrativa Pública, pela Universidade Estadual do Ceará – UECE, Programador, Orientador da Célula de Análise de Programas e Projetos de Superação da Pobreza – CEASP, da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará.

<sup>16</sup>Graduada em Administração de Empresas, pela Faculdade Lourenço Filho – FLF, Especialista em Logística, pela Universidade Ateneu – UNIATENEU, Especialista em Gestão Pública para Resultados, pela Escola de Saúde Pública – ESP, Assistente Administrativo da Célula de Análise de Programas e Projetos de Superação da Pobreza – CEASP, da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará.

## 2.2 A Análise de Projetos: método, técnicas, processos e resultados.

### 2.2.1 Nota Introdutória

Como pressuposto fundamental à realização da análise dos projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, tem-se na Ciência o seu princípio basilar e, bem assim, o vetor determinante à sua consecução.

Tal fato se deve em função do alinhamento preexistente entre aquela atividade laborativa, que se constitui por suas próprias condições, e o conhecimento científico, como base fundante de sua existência e validade operacional, a legitimar suas ações.

É, pois, na Ciência, enquanto “conjunto de conhecimentos racionais, certos ou prováveis, obtidos metodicamente sistematizados e verificáveis, que fazem referência a objetos de uma mesma natureza”,<sup>17</sup> onde a análise de projetos se apoia.

Sob o prisma eminentemente empírico, a experiência produzida, em função das análises de projetos cumuladas ao longo do tempo, demonstra uma simetria costumeira, instaurada entre o ato laboral de analisar e o saber racional, na medida em que se pauta dada conformidade contínua entre estes dois fenômenos habituais, a habilitar todas as demais ações laborativas decorrentes.

A análise de projetos em destaque, como genuíno trabalho de inteligência, expressado formalmente na observância às regras que o disciplinam, e externado pelo(a) analista de plantão, é consequência do conhecimento incorporado por este(a), que o aplica, metodologicamente, em seu trabalho.

O pensamento racional, abstratamente adotado pelo sujeito cognoscente, e consubstanciado por ocasião da análise de projetos, encontra profundo abrigo na Lógica, uma vez que esta, enquanto Ciência decorrente da Filosofia, ocupa-se em tratar “das formas de pensamento, da linguagem descritiva do pensamento, das leis de argumentação e raciocínio corretos, dos métodos e dos princípios que regem o pensamento humano”.<sup>18</sup>

Porquanto, escorada neste embasamento, eis que a análise de projetos passa a intervir através de método próprio, com a utilização de técnicas procedimentais adequadas, na perspectiva da realização de processos que, contextualizados por meio de atividades, tarefas e rotinas, e sedimentados por fluxos previamente estabelecidos, visam obter resultados pragmáticos, no alcance da finalidade determinante da análise, qual seja: mensurar a viabilidade ou a inviabilidade técnica do projeto.

<sup>17</sup>Conforme Ezequiel Ander-Egg *apud* LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia científica. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

<sup>18</sup>KELLER, Vicente; BASTOS, Cleverson Leite. Aprendendo lógica. 19ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

## 2.2.2 O Método

Compreende-se por Método a ordem que se deve impor aos diferentes processos, necessários para atingir um fim dado ou um resultado desejado, tratando-se, pois, do conjunto de processos que o espírito humano deve empregar na investigação e demonstração da verdade,<sup>19</sup> traduzindo-se, assim, como o caminho pelo qual se chega a determinado resultado.<sup>20</sup>

Com respaldo nestes pensamentos, a análise de projetos comporta dois diferentes processos de exame, ora apontados como caminhos imprescindíveis à consolidação de parecer técnico opinativo, mensurador da viabilidade ou inviabilidade técnica de cada projeto, enquanto objetivo que se deseja exaurir, especialmente, pela conjugação destes mesmos processos.

À luz da legislação pertinente,<sup>21</sup> porquanto, sob a égide eminentemente jurídica, tem-se que a aglutinação dos referidos processos de exame dar-se-á no bojo do projeto, observada a seguinte ordem de contemplação, a saber:

- a) uma, em caráter preliminar, desencadeada pela observação detida acerca da preexistência de critérios formais, e, ato contínuo;
- b) outra, em caráter meritório, com a verificação exhaustiva quanto a existência de critérios materiais.

Assim, no seio da articulação desta dinâmica processual, cumpre a(o) analista conferir, primeiramente, a preexistência dos critérios formais, que devem ser observados pela Secretaria de Estado, e, da mesma forma, por suas vinculadas, responsáveis pela formulação e apresentação do projeto, a quem competem cuidar do exato preenchimento de todos os requisitos necessários à sua elaboração, de acordo com o que estabelece, convencionalmente, o art. 20, do Regimento Interno do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, de 10/07/2013 (DOE de 12/08/2013), segundo o qual:

---

<sup>19</sup>CERVO, Amado Luiz. Metodologia científica. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

<sup>20</sup>Conforme Hengenbergl citado por LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia científica. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

<sup>21</sup>Vide Lei Complementar Estadual nº 37/2003, de 26/11/2003 (DOE de 27/11/2003), seguida de suas alterações contidas nas Leis Complementares Estaduais nº 63, de 04/09/2007 (DOE de 28/09/2007); nº 76, de 21/05/2009 (DOE de 25/05/2009); nº 89, de 26/10/2010 (DOE de 28/10/2010); nº 126, de 18/10/2013 (DOE de 23/10/2013); nº 148, de 24/12/2014 (DOE de 26/12/2014); nº 152, de 27/07/2015 (DOE de 30/07/2015); nº 161, de 23/03/2016 (DOE de 23/03/2016); nº 166, de 14/12/2016 (DOE de 15/12/2016); nº 195, de 06/05/2019 (DOE de 07/05/2019); nº 204, de 30/08/2019 (DOE de 30/08/2019), e; nº 217, de 07/05/2020 (DOE de 07/05/2020), bem como, Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 20/09/2009), e Regimento Interno do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, de 10/07/2013 (DOE de 12/08/2013).

“Art. 20. Os projetos encaminhados serão elaborados em conformidade com o modelo exigido pela Gerência Executiva, devendo contemplar obrigatoriamente:

I – Contextualização do Projeto no Planejamento Estadual: descrição de como o projeto se insere na política de governo, indicando que diretrizes setoriais que respaldam a sua importância, e vinculando-o ao Resultado Estratégico Setorial;

II – Diagnóstico: descrição da situação que demanda o desenvolvimento do projeto, identificando claramente o problema a ser superado;

III – Justificativa: apresentação das razões para a execução do projeto, fundamentando sua pertinência e oportunidade, como resposta ao problema identificado no diagnóstico;

IV – Histórico: realizações do projeto em anos anteriores e o valor do FECOP que já foi aplicado;

V – Público-Alvo: quantificar e descrever os beneficiários do projeto, bem como, os critérios de seleção utilizados;

VI – Objetivos: descrever o que se pretende alcançar com o projeto;

VII – Atividades e produtos: apresentar cada uma das ações específicas que ajudarão a alcançar os objetivos esperados;

VIII – Metas: descrever as metas que deverão ser cumpridas no decorrer da execução do projeto. As metas devem ser quantificáveis e delimitadas num período de tempo;

IX – Resultados Esperados: descrever os resultados esperados pelo projeto;

X – Indicadores de Resultado: apresentar indicadores que permitam avaliar o resultado obtido;

XI – Monitoramento: descrever o método e a estratégia de monitoramento e avaliação do projeto;

XII – Pressupostos de Risco: informar as condicionalidades que se interpõem à consecução dos objetivos e metas do projeto;

XIII – Orçamento: apresentar orçamento detalhado do projeto, contemplando todas as despesas e fontes de recursos necessárias à execução do projeto;

XIV – Cronograma de Desembolso: apresentar as parcelas mensais de desembolso financeiro;

XV – Distribuição dos recursos por município: detalhar a distribuição de recursos por município beneficiado;

XVI – Responsável pelo Projeto: identificação dos responsáveis pela elaboração do projeto.

22

Na sequência, cabe a(o) analista conferir a existência dos critérios materiais, de modo a refletir se o escopo do projeto está prontamente alinhado ao conjunto de requisitos meritórios,

<sup>22</sup>Excepcionalmente, as Secretarias de Estados, e suas vinculadas, poderão elaborar Projetos Específicos, especialmente quando necessitarem destinar recursos do FECOP, observado o teto de até 1% (um por cento) destes, para atividades de planejamento, assistência técnica, capacitação, avaliação e conhecimento e disseminação de experiências exitosas, conforme dispõe o §2º, do art. 36, do Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 30/09/2009).

assim discriminados, quais sejam: finalidade, princípios, diretrizes, objetivos, programas e público-alvo, onde:

- a) a finalidade – corresponde à viabilização ao acesso a níveis dignos de subsistência, mediante a aplicação de recursos em ações suplementares de assistência social, nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço da renda familiar, combate à seca, desenvolvimento infantil, e outros programas de relevante interesse social, no sentido de promover a melhoria da qualidade de vida de toda a população pobre e extremamente pobre do Estado do Ceará, cuja função social se realiza na perspectiva de potencializar a inclusão social, impulsionar a participação da população, e capilarizar as sustentabilidades econômica, social e ambiental;
- b) os princípios – dizem respeito às proposições diretivas, tidas como causas primárias a serem consideradas, e que alicerçam e orientam a Gestão do Fundo no cumprimento de sua missão institucional, sendo eles aqui destacados: i. transparência; ii. participação; iii. controle; iv. sustentabilidade; v. responsabilidade social, e; vi. efetividade;
- c) as diretrizes – estão compreendidas como complexo de indicações, traçadas no campo de atuação, a que deve se ater o Fundo, e, bem assim, cuidar, sendo consideradas linhas básicas reguladoras, pelas quais as ações “fecopianas” devem ser traçadas, senão vejamos: i. atenção integral para superação da pobreza e redução das desigualdades sociais; ii. acesso de pessoas, famílias e comunidades a oportunidade de desenvolvimento integral; iii. fortalecimento de oportunidades econômicas e de inserção de pessoas na faixa economicamente ativa do setor produtivo, e; iv. combate aos mecanismos de geração da pobreza e de desigualdades sociais;
- d) os objetivos – correspondem ao conjunto de pretensões, acerca das quais o Fundo Especial de Gestão tem o dever de materializar: i. promover transformações estruturais que possibilitem o combate à pobreza; ii. reduzir sistematicamente a pobreza no Estado do Ceará; iii. assistir às populações vulneráveis, que se situam abaixo da linha da pobreza, potencializando programas e projetos, favorecendo o acesso a bens e serviços sociais para a melhoria das condições de vida, e; iv. garantir sobrevivência digna, investindo no capital humano, social e físico-financeiro;
- e) os programas – que são classificados em duas categorias, a saber: assistenciais e estruturantes; devem ser planejados e executados na perspectiva da intersetorialidade e da transversalidade, com vistas a garantir ações integradas, otimizando recursos e insumos, cabendo aos programas assistenciais priorizar ações direcionadas aos pobres

crônicos, ou grupos mais vulneráveis, com baixa potencialidade de migrar da condição de pobre para não pobre, e, aos programas estruturantes, destinados à população pobre, proporcionar condições de acumular meios físicos, humano e social, sendo suas ações voltadas para educação, ocupação e renda, infraestrutura e participação social, e que possibilite a migração da condição de pobre para não pobre, e;

- f) o público-alvo – correspondendo a toda população pobre e extremamente pobre do Estado do Ceará, assim considerada: pessoas, grupos ou famílias, que apresentem privação acentuada dos elementos básicos para a sobrevivência digna, tais como: alimentação, habitação e vestuário, para os quais devam ser direcionadas as políticas públicas capazes de atender as demandas sociais provocadas por seus destinatários, com geração de benefícios próprios, seja através da entrega de produtos, seja mediante a prestação de serviços, e que assegurem a efetiva melhoria da qualidade de vida.

### 2.2.3 As Técnicas

Parte-se do pressuposto de que a Técnica é revestida da autoridade da intervenção profissional própria de um dever, procedente da competência da prestação de serviços necessários, da natureza da profissão como tal e das solicitações da realidade, porquanto, reportando-se às atividades produtivas do mundo concreto, exigindo a manipulação dos meios instrumentais para a realização dos objetivos ligados à mudança e/ou à transformação da realidade.<sup>23</sup>

Constitui-se, destarte, como uma das expressões do conhecimento humano, a traduzir um modo de trabalho e de produção, tratando-se, pois, de uma maneira de realizar alguma coisa de forma hábil, para solucionar eficientemente, e de maneira mais vantajosa, uma situação-problema específica.<sup>24</sup>

Seguindo estas linhas conceituais, e com o objetivo de exaurir os dois processos de exame, conforme anteriormente descritos, apontam-se como técnicas procedimentais, a serem operacionalizadas enquanto mecanismos de análise de projetos, por parte do(a) analista que as observa, os seguintes meios de intervenção, quais sejam:

- a) a Análise de Conteúdo – que tem o objetivo de enriquecer a leitura e ultrapassar as incertezas, extraíndo conteúdo por trás da mensagem analisada, possuindo duas

<sup>23</sup>BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Fundamentos de metodologia científica. 2ª ed. São Paulo: Pearson Makron Books, 2000.

<sup>24</sup>*Idem.*

funções básicas: i. função heurística, no sentido de aumentar a prospecção à descoberta do escopo do projeto, e; ii. função de administração da prova, em que, pela análise, buscam-se evidências para afirmação dos dados compostos no projeto, de modo a trazer à tona o que está em segundo plano neste mesmo projeto, buscando-se, ademais, outros significados intrínsecos, e;<sup>25</sup>

- b) a Triangulação de Dados – que visa corroborar o escopo do projeto, por meio da convergência de linhas de investigação para um resultado, com enfoque na coleta e na análise dos dados, constituída para validá-los,<sup>26</sup> diga-se de passagem, pela realização comparativa entre as distintas fontes, provocando o exame das evidências existentes, e utilização dos mesmos, para efeito de se constituir um fundamento, no tocante aos temas abordados no seio do projeto.<sup>27</sup>

#### 2.2.4 Os Processos

Compreende-se por processos qualquer atividade ou conjunto de atividades que toma um *input* (entrada), adiciona um valor a ele, e fornece um *output* (saída) a um cliente interno específico,<sup>28</sup> sendo, noutras palavras, “um conjunto sequenciado de atividades formadas por um conjunto de tarefas elaboradas, com o objetivo de gerar um resultado que surpreenda o cliente”.<sup>29</sup>

Assim considerados, vê-se que, no âmbito da análise dos projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, os processos específicos são contextualizados por meio do registro de atividades, tarefas, rotinas e fluxos que lhes são próprios, consubstanciados numa sequência lógica, conforme explicitados adiante. Senão vejamos.

Os processos têm início com o recebimento do projeto, pela Célula de Análise de Programas e Projetos de Superação da Pobreza – CEASP, da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG. Após este recebimento, e como primeira medida, a Coordenadoria o encaminha para o Centro de Análise de

<sup>25</sup>BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições, 1977.

<sup>26</sup>YIN, Robert K. Estudos de caso: planejamento e métodos. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

<sup>27</sup>CRESWELL, John W. Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches. Califórnia: Sage, 2003.

<sup>28</sup>REMMLES; BRACHE, 1994 *apud* ARAÚJO, Luiz Cesar Gonçalves de. Gestão de processos: melhores resultados e excelência organizacional. – São Paulo: Atlas, 2011.

<sup>29</sup>ARAÚJO, Luiz Cesar Gonçalves de. Gestão de processos: melhores resultados e excelência organizacional. – São Paulo: Atlas, 2011.

Dados e Avaliação de Políticas Públicas – CAPP, do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, a fim de que seja realizada uma Avaliação *ex ante*.<sup>30</sup>

Esta avaliação tem como objetivo examinar, no escopo de cada projeto, o seu desenho e a sua gestão, atribuindo-lhe uma pontuação ao final de cada análise, considerada a escala de 0 (zero) a 10 (dez) pontos, onde o projeto avaliado, que alcançar nota igual ou maior que 6 (seis), poderá ser submetido à deliberação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS.

Em caso contrário, sendo a nota de avaliação atribuída numa pontuação menor que 6 (seis), o projeto não será submetido ao crivo do mencionado órgão colegiado, sendo, no entanto, passível de uma nova apreciação, desde que assim deseje a setorial interessada, reapresentando-o com os ajustes indicados em parecer técnico expedido pela Coordenadoria, considerados os termos da avaliação. Concluída a Avaliação *ex ante* encerra-se um primeiro momento processual.

Na sequência, o projeto, devidamente avaliado e acompanhado das orientações necessárias ao seu aprimoramento, sob o ponto de vista avaliativo, retorna à Coordenadoria, ocasião na qual serão instauradas duas instâncias de análises, sendo uma, de caráter preliminar, e, outra, de mérito.

Na instância de caráter preliminar da análise de projeto, tem-se:

- a) a verificação da existência de programação, quanto aos recursos financeiros que se fizerem necessários à sua execução, estabelecida pelo Exmo. Sr. Governador do Estado, à satisfação da(s) demanda(s) social(is) reclamada(s) no bojo de cada projeto;<sup>31</sup>
- b) a constatação da existência de prévia dotação orçamentária, uma vez que as despesas com o Fundo correrão à conta das dotações orçamentárias, consignadas anualmente nos órgãos e entidades, e;<sup>32</sup>
- c) a examinação da existência da competência institucional da Secretaria de Estado e/ou de sua(s) vinculada(s),<sup>33</sup> para cuidar da matéria versada no projeto objeto de análise, a ser por elas elaborado e apresentado, mediante Sistema Corporativo próprio.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup>Por força do Decreto Estadual nº 33.320, de 24/10/2019 (DOE de 29/10/2019) – que estabelece procedimentos para encaminhamentos de projetos à Gerência Executiva do FECOP – GEF, e institui critérios para análise e avaliação de projetos, para fins de deliberação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, e dá outras providências.

<sup>31</sup>A programação é realizada por decisão do Exmo. Sr. Governador do Estado do Ceará, consubstanciada através de Sistema Corporativo próprio (Sistema Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP).

<sup>32</sup>Vide art. 35, do Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 30/09/2009).

<sup>33</sup>Os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, para projetos multissetoriais, serão alocados diretamente nos órgãos e entidades responsáveis pela execução das respectivas ações, observando-se a competência institucional, conforme dispõe o art. 8º, da Lei Complementar Estadual nº 37/2003, de 26/11/2003 (DOE de 27/11/2003), com redação dada pela Lei Complementar Estadual nº 76, de 21/05/2009 (DOE de 25/05/2009).

<sup>34</sup> Sistema SPG/FECOP.

Por conseguinte, na instância de caráter de mérito da análise de projeto, compete a(o) analista enveredar pela busca da confirmação do preenchimento, concomitante, dos critérios de cunhos formal e material, conforme anteriormente dissecados, pelo que:

- a) se de um lado, caber-lhe-á examinar a absoluta composição do projeto, alinhada aos aspectos relacionados ao art. 20, do Regimento Interno do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, de 10/07/2013 (DOE de 12/08/2013);<sup>35</sup>
- b) por outro, deverá perquirir a respeito da existência de simetria entre o escopo do projeto e os requisitos legitimadores a autorizar a alocação e o uso de recursos do Fundo: finalidade, princípios, diretrizes, objetivos, programas e público-alvo.<sup>36</sup>

Superado este segundo momento, segue-se com a expedição de parecer técnico, de cunho meramente opinativo, a ser instruído com ficha financeira correspondente, e nele sendo apontada a existência de viabilidade ou de inviabilidade técnica do projeto, ocasião em que a análise restará plenamente concluída.

Note-se que, em sendo considerado tecnicamente viável, o projeto será submetido à deliberação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS,<sup>37</sup> a ocorrer por meio de Reunião.<sup>38</sup> Em caso de inviabilidade técnica, o projeto será sumariamente devolvido e arquivado.

### 2.2.5 Os Resultados

No tocante a este importante tópico, cumpre observar, inicialmente, que “uma boa gestão é aquela que alcança resultados capazes de atender as demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, de modo a criar um valor público satisfatório ao conjunto da sociedade”,<sup>39</sup> porquanto, orientada para resultados.

---

<sup>35</sup>Lembrando que, em caráter excepcional, as Secretarias de Estados, e suas vinculadas, poderão elaborar Projetos Específicos, especialmente quando necessitarem destinar recursos do FECOP, observado o teto de até 1% (um por cento) destes, para atividades de planejamento, assistência técnica, capacitação, avaliação e conhecimento e disseminação de experiências exitosas, conforme dispõe o §2º, do art. 36, do Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 30/09/2009).

<sup>36</sup>Aduz o §2º, do art. 20, do Regimento Interno do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, de 10/07/2013 (DOE de 12/08/2013): “Os projetos encaminhados para a Gerência Executiva do FECOP em desacordo com o que estabelece este artigo serão devolvidos às Secretarias setoriais para adequação, e será apreciado pelo Conselho após as devidas alterações”.

<sup>37</sup>O Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, é um órgão colegiado de definição normativa e deliberativa, e dentre suas atribuições está a competência para aprovar os projetos de aplicação dos recursos do FECOP submetidos à sua apreciação (*Vide* arts. 12 e 13, inciso III, do Decreto Estadual nº 29.910/2009 – DOE de 30/09/2009).

<sup>38</sup>Reunião Ordinária ou Reunião Extraordinária, a depender do caso, conforme art. 7º, e seguintes, do Regimento Interno do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, de 10/07/2013 (DOE de 12/08/2013).

<sup>39</sup>MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Um guia de governança para resultados na administração pública. Brasília, DF: Publix Editora, 2010.

A sopesar a lógica deste pensamento, é neste contexto que a análise de projetos se estabelece como um fator promotor de resultados, dentre tantos outros fatores existentes no âmbito da Gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, a exemplo de pessoas, processos, tecnologia de informação e comunicações, recursos financeiros, etc...<sup>40</sup>

Diante de uma série histórica ora levantada, consubstanciada em função da evolução do Fundo Especial de Gestão em comento, a contar de seu nascedouro (em 2003) até o último ano (2020), infere-se, a partir de um recorte permeado entre o período de 2015 a 2018, uma quadra ilustrativa, como amostra de resultados substanciais, gerados em decorrência da produção de análises de projetos.

Esta quadra, revelada por um conjunto de variantes, traz consigo alguns dos principais resultados consolidados ao longo do seu período, a partir da exploração de determinados elementos gerenciais (setoriais, projetos, pareceres e deliberações),<sup>41</sup> dos quais denotam-se suas respectivas quantidades a cada ano, e em geral, conforme se visualiza na Tabela 2.1, a seguir destacada.

**Tabela 2.1 – Quantidades Anuais de Elementos Gerenciais (2015 – 2018)**

Ano	Setoriais	Projetos		Pareceres	Deliberações
		Apresentados	Reapresentados		
2015	16	244	40	298	21
2016	14	287	191	575	29
2017	15	240	146	491	45
2018	12	94	44	179	36
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>865</b>	<b>421</b>	<b>1.543</b>	<b>131</b>

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas Resoluções expedidas pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, 2015 - 2018.

Nota: Constatou-se a existência de várias reapresentações, concernentes a um mesmo projeto, no decorrer de cada ano, impactando significativamente na realização substancial de análises, com a conseqüente geração expressiva de pareceres.

Em sede de comentário inicial, cumpre registrar que, ao cabo destes quatro anos, foram contabilizadas 57 participações acumuladas de órgãos setoriais, nelas compreendidas as presenças, tanto de Secretarias de Estado, como de algumas de suas Vinculadas interessadas. Observa-se que a maioria destas participações foram realizadas de forma frequentemente continuada, ocasiões em que os órgãos setoriais apresentaram os seus respectivos projetos, e os reapresentaram, na medida em que surgiram as suas correspondentes demandas.

<sup>40</sup>Idem.

<sup>41</sup>Preconiza o art. 27, do Decreto Estadual nº 29.910/2009 (DOE de 30/09/2009) que “o Fundo será operacionalizado através dos programas e projetos voltados para as populações de extrema vulnerabilidade, sendo executados pelas Secretarias setoriais, sob a supervisão da Gerência Executiva do Fundo – GEF, e do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS”.

No decurso desta quadra foram apresentados um total de 865 projetos, e reapresentados, deste universo, 421 projetos, diga-se de passagem, tantas vezes quantas fossem necessárias, conforme cada caso assim determinasse, seja em razão de adição ou redução de recursos financeiros, seja em função de ajuste de cronogramas de desembolsos.

Dentre o complexo de projetos apresentados e reapresentados, restaram produzidas 1.543 análises, consolidadas pela expedição de pareceres técnicos, as quais viabilizaram a apreciação destes mesmos projetos, por parte do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, no âmbito de suas 131 reuniões deliberativas.

A Tabela 2.2, que segue abaixo, demonstra o desempenho percentual da produção de análises de projetos ao longo deste período, considerados os respectivos quantitativos concernentes às expedições de pareceres técnicos, por ano.

**Tabela 2.2 – Desempenho da Produção de Análises de Projetos (2015 – 2018)**

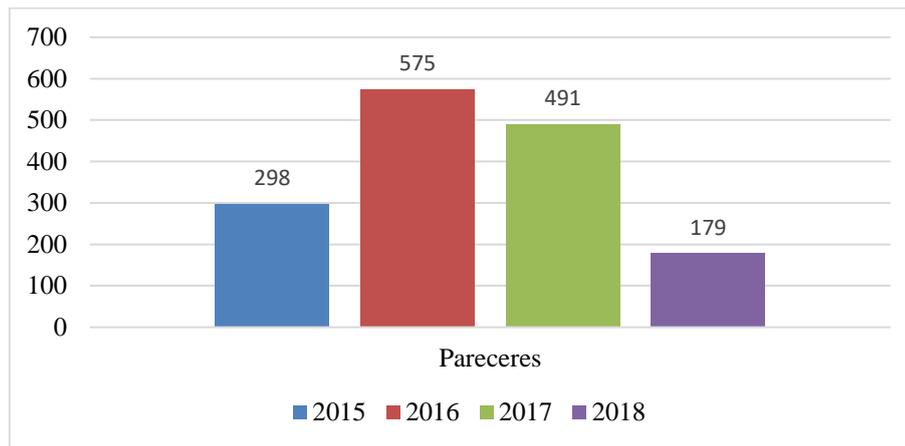
Ano	Desempenho (%)
2015	19,31
2016	37,27
2017	31,82
2018	11,60
Total	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados consultados.

Note-se que o ano de 2016 bem se destaca, uma vez ter alcançado o maior desempenho, qual seja, 37,27% (trinta e sete vírgula vinte e sete por cento), quando especialmente confrontado com os desempenhos obtidos nos demais anos.

E isto se deve, notadamente, por apresentar expressiva sedimentação de pareceres técnicos (575), sendo, pois, considerado o período de maior produção de análises, mormente quando, naquele interstício, 14 órgãos setoriais apresentaram um considerável número de projetos (287), comportando um substancial volume de reapresentações (191), porquanto, um cenário de indiscutível relevo, conforme se infere dos dados consolidados na Tabela 2.1.

Este destaque foi seguido pelo desempenho realizado no ano de 2017, num percentual correspondente a 31,82% (trinta e um vírgula oitenta e dois por cento), sendo, na sequência, acompanhado pelo ano de 2015, com 19,31% (dezenove vírgula trinta e um por cento) de execução, e pelo ano de 2018, com 11,60% (onze vírgula sessenta por cento) de alcance. Ilustra-se a produção do ano de 2016, conforme o Gráfico 2.1, a seguir esboçado.

**Gráfico 2.1 - Produção das Análises de Projetos**

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados consultados.

Registre-se, por parelha, que, em razão das análises de projetos, foram gerados impactos significativos na seara do desempenho financeiro do Fundo, consolidados por expressivos volumes de recursos envolvidos,<sup>42</sup> anual e sequencialmente aprovados, empenhados e pagos,<sup>43</sup> empreendidos num cenário em que se evidencia a sua real e peculiar dinâmica, demonstrada nos termos da Tabela 2.3, adiante exposta.<sup>44</sup>

**Tabela 2.3 – Volume de Recursos Financeiros (2015 – 2018)**

Ano	Aprovado (R\$)	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)
2015	587.320.455,60	486.482.418,08	437.069.494,05
2016	596.788.292,60	571.232.994,01	557.772.821,42
2017	579.693.422,05	568.704.089,96	525.411.625,29
2018	507.828.498,06	496.283.609,30	474.509.907,38
<b>Total</b>	<b>2.271.630.668,31</b>	<b>2.122.703.111,35</b>	<b>1.994.763.848,14</b>

Fonte: Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP.

Em análise a estes dados coletados, cabe assentar que o conjunto de projetos analisados provocou, em razão das 131 reuniões deliberativas, um quantitativo expressivo de aprovação da

<sup>42</sup>Conforme aduz o art. 36, §1º, do Decreto Estadual nº 29.910/2009 (DOE de 30/09/2009), “os recursos do FECOP serão alocados em programas assistenciais e estruturantes, de acordo com a demanda apresentada pelas secretarias setoriais e aprovadas pelo CCPIS”.

<sup>43</sup>As despesas com o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente nos órgãos e entidades para os Programas, Projetos e atividades que estejam alinhados com os objetivos do Fundo, e terão código próprio que as identifique, nos termos do art. 35, do Decreto Estadual nº 29.910/2009 (DOE de 30/09/2009).

<sup>44</sup>Os recursos somente serão repassados às Secretarias de Estado para a execução das ações após autorização da Gerência Executiva do FECOP – GEF, obedecendo aos limites previamente definidos, cronograma financeiro aprovado no projeto e prestação de contas da penúltima parcela recebida, conforme art. 38, *caput*, do Decreto Estadual nº 29.910/2009 (DOE de 30/09/2009).

ordem de R\$ 2.271.630.668,31 (dois bilhões, duzentos e setenta e um milhões, seiscentos e trinta mil, seiscentos e sessenta e oito reais e trinta e um centavos).

Destes recursos foram efetivamente empenhados R\$ 2.122.703.111,35 (dois bilhões, cento e vinte e dois milhões, setecentos e três mil, cento e onze reais e trinta e cinco centavos), restando pagos R\$ 1.994.763.848,14 (um bilhão, novecentos e noventa e quatro milhões, setecentos e sessenta e três mil, oitocentos e quarenta e oito reais e catorze centavos).

Por conseguinte, revelou-se um excelente desempenho de execução financeira, num percentual geral correspondente a 93,44% (noventa e três vírgula quarenta e quatro por cento), se considerado o valor total empenhado em relação ao valor total aprovado, no decorrer de todo o período, conforme se depreende da Tabela 2.4, a seguir delineada.

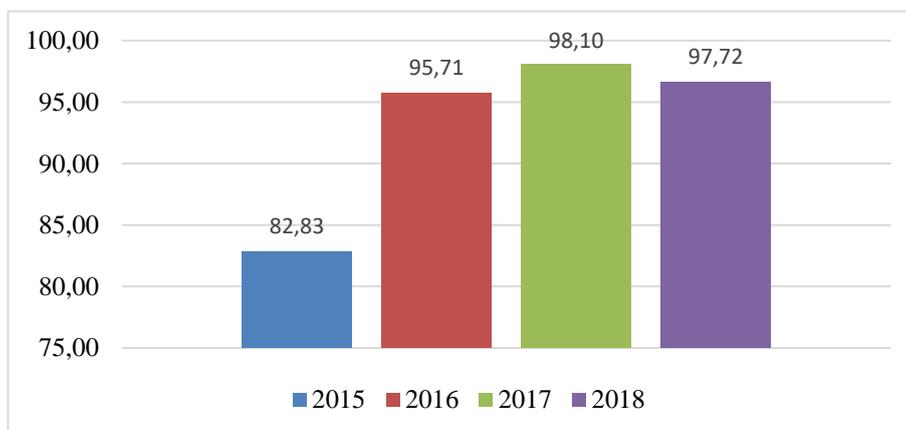
**Tabela 2.4 – Desempenhos Financeiros (2015 – 2018)**

Ano	Aprovado (R\$)	Empenhado (R\$)	Desempenho (%)
2015	587.320.455,60	486.482.418,08	82,83
2016	596.788.292,60	571.232.994,01	95,71
2017	579.693.422,05	568.704.089,96	98,10
2018	507.828.498,06	496.283.609,30	97,72
<b>Total</b>	<b>2.271.630.668,31</b>	<b>2.122.703.111,35</b>	<b>93,44</b>

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados consultados.

Nesta seara, observados os números relativos ao ano de 2017, perceber-se-á que este foi o curso de maior desempenho alcançado, em termos de execução financeira, qual seja, 98,10% (noventa e oito vírgula dez por cento), seguido de: a) 97,72% (noventa e sete vírgula setenta e dois por cento), em 2018; b) 95,71% (noventa e cinco vírgula setenta e um por cento) em 2016, e; c) 82,83% (oitenta e dois vírgula oitenta e três por cento) em 2015, conforme dispõe o Gráfico 2.2, a seguir demonstrado.

**Gráfico 2.2 - Evolução dos Desempenhos Financeiros**



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados consultados.

Doutra banda, e por derradeiro, importa destacar o quantitativo de beneficiários que foram, ano após ano, contemplados em virtude das análises de projetos, deliberados, na sequência, pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, para antes de serem favorecidos com as ações estruturantes e/ou assistenciais promovidas pelas setoriais interessadas, patrocinadas através dos recursos do Fundo Especial de Gestão, à luz do que informa a Tabela 2.5, que se observa adiante.<sup>45</sup>

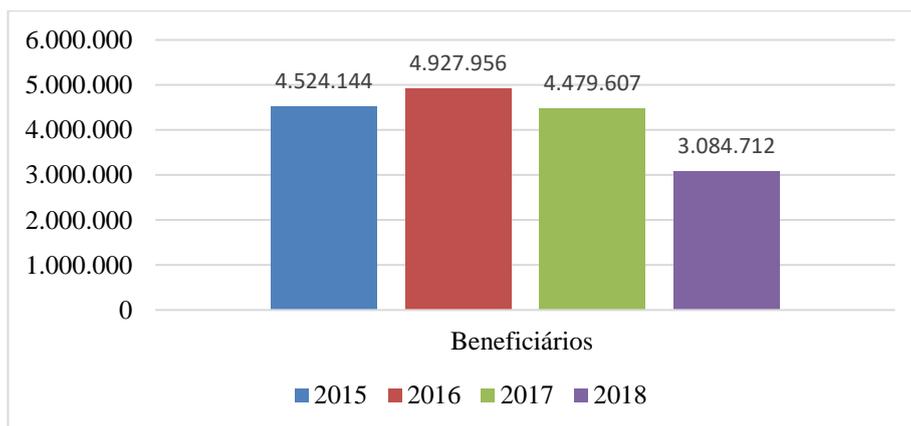
**Tabela 2.5 – Quantidade de Beneficiários (2015 – 2018)**

Ano	Beneficiários
2015	4.524.144
2016	4.927.956
2017	4.479.607
2018	3.084.712
<b>Total</b>	<b>17.016.419</b>

Fonte: Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP.

Em apreciação a estes últimos dados, chama atenção os números relativos ao ano de 2016, do qual se percebe a obtenção do maior quantitativo de beneficiários, os quais foram significativamente contemplados, pelas ações governamentais desencadeadas por conta dos projetos setoriais, executados com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, notadamente quando comparado aos quantitativos relativos aos demais anos da série. Segue adiante o Gráfico 2.3, retratando o volume de beneficiário da série amostral.

**Gráfico 2.3 - Volume de Beneficiários**



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados consultados.

<sup>45</sup>Note-se que, para fins de definição do público-alvo dos programas e projetos executados com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, considera-se, como critério de mensuração da população pobre, o rendimento familiar inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, e, para a definição da população extremamente pobre, adota-se o rendimento domiciliar *per capita* até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) em 2018 – critério do Programa Bolsa Família, conforme Decreto Federal nº 9.396, de 30/05/2018 (DOU de 01/06/2018) – INDICADORES SOCIAIS DO CEARÁ – 2018. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, 2020.

Note-se que este maior quantitativo (4.927.956) ocorreu inobstante se tenha alcançado o terceiro maior desempenho financeiro da série (95,71%) – ver Tabela 2.4, embora se tenha consolidado os maiores volumes de projetos apresentados e reapresentados, num cenário compreendido pelo terceiro maior quantitativo de deliberações – ver Tabela 2.1, como resultante do maior desempenho relativo a produção de análises de projetos realizadas (37,27%) – ver Tabela 2.2.

Por derradeiro, importa aqui considerar um aspecto muito relevante, inclusive para efeito de contabilização dos benefícios gerados, qual seja: considerando a estimativa de 4.542.213 pessoas, vivendo em estado de pobreza, no ano de 2016,<sup>46</sup> e deduzindo-se este número do quantitativo de beneficiários apontado (4.927.956), pressupõe-se que a diferença resultada pode corresponder a incidência de mais de uma política pública direcionada a cada indivíduo, durante aquele período, raciocínio este que se estende aos quantitativos relativos aos demais anos, consideradas as estimativas de pessoas vivendo em estado de pobreza para cada ano.

### 2.3 Conclusão

Após superada toda uma abordagem contextual, fruto de investigação eminentemente exploratória, descritiva e explicativa, tem-se que a análise de projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, é fator promotor à consecução de resultados pragmáticos, a impactar substancialmente na população pobre e extremamente pobre do Estado do Ceará, beneficiada pelas ações assistenciais e estruturantes, promovidas pelos órgãos setoriais competentes, e fomentadas com os recursos do Fundo Especial de Gestão em alusão, pelo que, à rigor da observância de um complexo de diretrizes que lhes são peculiares, plasma-se sob a forma de método próprio, operacionalizado pela conjugação de técnicas apropriadas, desdobradas mediante processos, desencadeados através de procedimentos, atividades, tarefas, rotinas e fluxos.

---

<sup>46</sup>Conforme estudo produzido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, a população do Estado do Ceará, estimada para 2016, era de 8.959.000 pessoas, sendo 4.542.213 vivendo na condição de pobreza (50,7%), e, dentro deste universo, 662.966 pessoas em situação de extrema pobreza (7,4%) – INDICADORES SOCIAIS DO CEARÁ – 2018. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, 2020.