

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Nº 1500.0755.20

AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE ANÁLISE *EX ANTE*
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

Secretaria de Estado de Educação

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

30/12/2020

CONTROLADORIA-GERAL
DO ESTADO



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
Auditoria-Geral

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 1500.0755.20

Unidades Auditadas:

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG;

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE;

Secretaria de Estado de Educação - SEE

Município: **Belo Horizonte/MG**

Ordem de serviço: **AUGE nº 48/2019**

MISSÃO DA CGE

Promover a integridade e aperfeiçoar os mecanismos de transparência da gestão pública, com participação social, da prevenção e do combate à corrupção, monitorando a qualidade dos gastos públicos, o equilíbrio fiscal e a efetividade das políticas públicas.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

O trabalho avaliou a capacidade de análise *ex ante* das políticas públicas prioritárias por meio da obtenção de evidências quanto ao grau de aderência da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) às etapas da análise *ex ante* quanto à proposta de criação, expansão ou aperfeiçoamento de política pública específica executada por órgão da Administração Estadual.

Para tanto, a avaliação foi realizada à luz de dois programas governamentais estratégicos, quais sejam: Ensino Médio Integral, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Educação (SEE), política que se encontra em fase de aperfeiçoamento; e Percursos Gerais – Trajetória para Autonomia, executado no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), política pública em estágio de criação.

POR QUE A CGE REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado com o objetivo de verificar o grau de aderência de procedimentos e práticas declaradas por gestores de políticas públicas estaduais frente às boas práticas de avaliação *ex ante*. Para tanto, foram selecionados dois órgãos executores de políticas públicas específicas (SEDESE e SEE) bem como o órgão central de coordenação das políticas públicas (SEPLAG).

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

Aderência parcial (cerca de 50%) às boas práticas estabelecidas na metodologia de referência, e em relação à percepção (cerca de 40%) quanto à adoção das práticas entre os órgãos executores (SEDESE e SEE) e o central (SEPLAG).

QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Recomenda-se que seja avaliada a possibilidade de adoção de mecanismos de avaliação *ex ante* de políticas públicas do Poder Executivo que se mostrem eventualmente necessários, com o objetivo de mitigar o risco de ocorrência de possíveis erros de formulação e de desenho e proporcionar maior racionalidade no processo de implantação das políticas públicas.



Lista de Siglas e Abreviaturas

CGE – Controladoria-Geral do Estado;

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias;

LOA – Lei do Orçamento Anual;

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental;

SEDESE - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social;

SEE - - Secretaria de Estado de Educação;

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão



Sumário

I.INTRODUÇÃO.....	7
II.RESULTADO DOS EXAMES.....	9
II.1 Percursos Gerais – Trajetória para Autonomia	9
II.2 Ensino Médio Integral	12
III - PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES	17
III.1 Recomendações Comuns à SEPLAG, SEE e SEDESE	17
III.2 Recomendação Específica à SEPLAG	17
IV – CONCLUSÃO.....	17
Apêndice I.....	19
I.1 O papel da Análise <i>Ex Ante</i>.....	19
I.2 O Papel da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	19
I.3 Programa Percursos Gerais–Trajetória para Autonomia (SEDESE) .	20
I.4 Programa Ensino Médio Integral (SEE)	21
I.5 Verificações efetuadas pela equipe de auditoria	23
I.6 Terminologias utilizadas.....	23
I.7 Síntese Metodológica.....	25
Matriz de Achados	26
Anexo I – Metodologia	31
Anexo II – Correlação de Questões Pontuadas e Respostas Obtidas ...	34

I. INTRODUÇÃO

A Controladoria-Geral do Estado (CGE) por força das atribuições normativas conferidas pelo Decreto nº 47.774, de 03 de dezembro de 2019, bem como pela Lei Estadual nº 23.304, de 30 de maio de 2019, avaliou a capacidade de análise *ex ante* das políticas públicas¹ prioritárias do Poder Executivo Estadual por meio da obtenção de evidências quanto ao grau de aderência de práticas e de procedimentos adotados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) às etapas da análise *ex ante* quanto à proposta de criação², expansão³ ou aperfeiçoamento⁴ de política pública específica executada por órgão da administração estadual.

Neste sentido, a avaliação foi realizada à luz de dois programas governamentais estratégicos dispostos no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) de 2020-2023, quais sejam: “Ensino Médio Integral”, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Educação (SEE), política que se encontra em fase de aperfeiçoamento; e “Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia”, executado no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), política pública em estágio de criação.

A publicação “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise *Ex Ante*” da Presidência da República foi utilizada como paradigma na execução do trabalho por tratar-se de um guia de boas práticas com conteúdo elaborado com base em experiências nacionais e internacionais, que se dispõe a servir “como recomendação a ser perseguida pelos gestores na avaliação contínua das políticas públicas, trazendo referências para a formulação de futuros programas, ações e decisões no âmbito governamental⁵”.

O referido Guia contém um rol de questões e procedimentos a serem considerados idealmente pelos gestores na formulação, na condução e no aprimoramento das políticas públicas. A existência e a formalização dos procedimentos e práticas foram consideradas no âmbito deste trabalho de auditoria como “boas práticas” no contexto da avaliação *ex ante*.

Na fase de planejamento do trabalho foram definidos testes de auditoria com o intuito de responder às seguintes questões de auditoria:

1. Qual o grau de aderência às boas práticas da avaliação *ex ante* de política pública existente entre SEPLAG e SEDESE, observado à luz da execução do programa Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia?

¹ De acordo com “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise *Ex Ante*” da Presidência da República (Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1/ Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018, p. 13), entende-se por política pública o conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia.

² Entende-se por implementação de política pública a instituição de política que não faça parte da programação governamental vigente ou agregação e desagregação de políticas públicas já existentes, não tendo recebido dotação orçamentária anteriormente (Op. Cit. p. 13).

³ Entende-se por expansão de política pública a ação que acarrete o aumento no valor da programação orçamentária da renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia para ampliar política pública já existente (Op. Cit. p. 13)

⁴ Entende-se por aperfeiçoamento de política pública a alteração no desenho de política já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário (Op. Cit. p. 13)

⁵ Op. Cit. p. 7.



2. Qual o grau de aderência às boas práticas da avaliação *ex ante* de política pública existente entre SEPLAG e SEE, observado à luz da execução do programa Ensino Médio Integral?

3. Qual o grau de aderência da SEPLAG, considerando os procedimentos e as avaliações gerais aplicáveis à gestão dos programas no âmbito estadual, às boas práticas da avaliação *ex ante* de política pública?

A metodologia de auditoria empregada consistiu na utilização da técnica de análise documental, entrevista e correlação das informações obtidas.

Os exames foram realizados consoante normas e procedimentos de auditoria, incluindo, conseqüentemente, provas em registros e documentos na extensão necessária à obtenção das evidências e dos elementos de convicção sobre as ocorrências detectadas.

Limitação do escopo: o conjunto de apurações realizado neste trabalho de auditoria considerou a resposta a questionários elaborados pela equipe de auditoria por servidores da SEDESE, SEE e SEPLAG. Nesse contexto, há de se ressaltar, de pronto, o risco decorrente de procedimentos autodeclaratórios, sujeitando a corrente avaliação ao uso de informações imprecisas ou incorretas.

Adicionalmente, a equipe de auditoria não preocupou-se em identificar de modo preciso o momento em que uma dada avaliação ou procedimento foi realizado. Logo, um procedimento realizado por exemplo após o início da execução do programa – e que idealmente deveria ser realizado de modo antecedente – foi considerado como existente – seja formal ou informalmente.

Por fim, há de se destacar que especialmente a SEPLAG considerou como existentes e formais a realização de distintos procedimentos e avaliações justificando sua resposta fazendo menção aos instrumentos legais de planejamento e orçamento, quais sejam: Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei do Orçamento Anual – LOA. Em que pese eventualmente tais normativos conterem diretrizes, orientações, projeções, avaliações, metas e congêneres alinhados com procedimentos da metodologia de referência, entende-se ser desejável, caso considerado aplicável e oportuno, que tais procedimentos sejam formalizados em estudos específicos.

Considerando-se as três limitações apontadas, bem como o fato de tratar-se do primeiro trabalho relacionado ao tema executado pela equipe de auditoria – assim, não há base comparativa para crítica dos dados -, as apurações efetuadas neste trabalho podem superestimar a aderência das práticas efetivamente executadas pelos órgãos do Poder Executivo Estadual (Executores e Central) diante daquelas recomendadas pela metodologia de referência do trabalho.

Encontram-se relatados no Apêndice I: O papel da Análise *Ex Ante* e da SEPLAG; o Programa Percursos Gerais–Trajetória para Autonomia (SEDESE); o Programa Ensino Médio Integral (SEE); as verificações efetuadas pela equipe de auditoria; e as terminologias utilizadas

II.RESULTADO DOS EXAMES

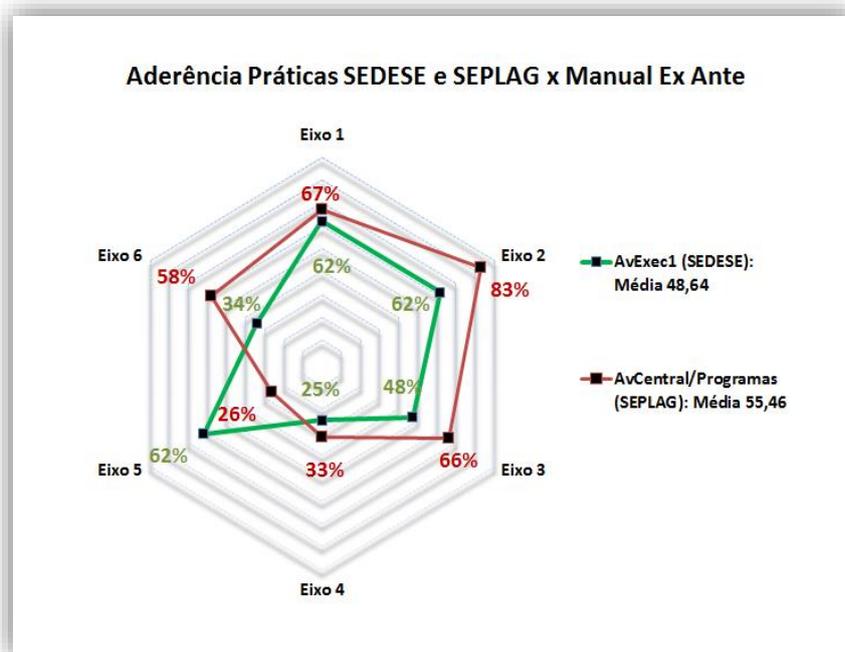
II.1 Percursos Gerais – Trajetória para Autonomia

Considerando a metodologia exposta no Anexo I e as avaliações apresentadas no Quadro 01 (pg. 15), com o objetivo de responder à primeira questão do trabalho de auditoria – qual seja, a avaliação quanto ao grau de aderência às boas práticas da avaliação *ex ante* de política pública existente entre SEPLAG e SEDESE, observado à luz da execução do programa “Percursos Gerais – Trajetória para Autonomia” – a CGE elaborou três avaliações relacionadas com a concepção do programa, quais sejam: (a) Avaliação Órgão Executor – Metodologia (AvExec1), considerando as práticas declaradas pela SEDESE; (b) Avaliação Órgão Central/Procedimentos Específicos (AvCentral/Programas), considerando as práticas declaradas pela SEPLAG (relacionadas especificamente com o programa); e (c) Avaliação de Aderência Interna (AvAd1) considerando as práticas declaradas por SEDESE e SEPLAG.

II.1.1 Avaliações Frente à Metodologia de Referência

No que tange as avaliações frente à metodologia de referência, como tanto a AvExec1 quanto a AvCentral/Programas apresentam metodologias análogas – criando escalas para respostas de acordo com as boas práticas de avaliação *ex ante* recomendadas, as mesmas serão apresentadas conjuntamente no gráfico a seguir, segregadas por eixo:

Figura 1



Note-se haver uma aderência de ambos os órgãos nas proximidades de 50% na apuração total, mesmo com todas as limitações de identificação de aderência apontadas na seção VIII da Introdução, sendo que para o órgão executor (SEDESE) foi apurado um índice de 48,64%, 7 pontos percentuais abaixo do índice apurado para a SEPLAG.

No âmbito da AvExec1, destaca-se o resultado de 62% - aproximadamente 15 pontos percentuais acima da média total – obtido nos Eixos 1, 2 e 5 (respectivamente “Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências”, “Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados” e “Estratégia de construção de confiança e suporte”). Em cada um deles, a secretaria declarou não ter adotado – formal ou informalmente – apenas um dos procedimentos sugeridos. A ausência de formalização de alguns procedimentos foi o principal limitador para a apuração de maior aderência nos Eixos 2 e 5, enquanto para o Eixo 1 o principal limitador foi a não realização de dois procedimentos (identificação de causas do problema e comparações com experiências nacionais e internacionais consideradas casos de sucesso).

O Eixo 3 (“Desenho, estratégia de implementação e focalização”) apresentou resultado em linha com a média geral (48%). Entretanto, há de se destacar que 5 dos 8 procedimentos sugeridos foram, de acordo com a resposta da secretaria, realizados de modo informal. A ausência de formalização foi o principal limitador para a apuração de uma maior aderência neste eixo, dado que a secretaria entende não ter realizado apenas 2 procedimentos (articulação com outras políticas e priorização da população elegível em função de limitação financeira e orçamentária).

Já as aderências obtidas para os Eixos 4 e 6 (respectivamente “Impacto orçamentário e financeiro” e “Monitoramento, avaliação e controle”), com os resultados de 25% e 34%, ficaram bem abaixo da média obtida – 15 pontos percentuais para o Eixo 6 e 23 pontos para o Eixo 4. Nesse eixo a secretaria declarou não ter adotado 3 dos 4 procedimentos sugeridos, dentre eles a avaliação detalhada dos custos associados à política. Já no caso do Eixo 6, 3 dos 5 procedimentos sugeridos na referência técnica não foram realizados – com destaque para a ausência de metodologia para a avaliação dos resultados do programa. A ausência de realização de procedimentos foi o principal motivo para a apuração de uma aderência abaixo da média em ambos eixos.

No âmbito da AvCentral/Programas, a SEPLAG apresentou forte aderência (quase 30 pontos percentuais acima de sua média de 55,10) declarada quanto aos procedimentos do Eixo 2 (“Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados”). Trata-se da maior aderência apurada no trabalho. Nesse eixo, a secretaria declarou ter adotado formalmente para o programa em análise 5 dos 6 procedimentos questionados – só não foi adotada a identificação de políticas públicas semelhantes já implantadas no país ou no exterior reconhecidas como casos de sucesso. Como justificativa para 4 das 5 respostas (80%) do eixo na qual o órgão declarou adotar os procedimentos de modo formal, foram encaminhadas apenas informações constantes nos instrumentos legais de planejamento e orçamento (PPAG, LDO e LOA).

O órgão central também apresentou aderências acima da média para os Eixos 1, 3 e 6 (respectivamente “Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências”, “Desenho, estratégia de implementação e focalização” e “Monitoramento, avaliação e controle”), com resultados entre 58% e 67%.

No Eixo 1 a secretaria declarou ter adotado formalmente 4 dos 6 procedimentos – as exceções ficaram por conta da não apresentação de comparações externas do problema (outros estados, governo federal, internacionais etc.) e da ausência de levantamento anterior à implementação de política pública específica com vistas a identificar outras intervenções que buscaram combater

o mesmo problema e as possíveis razões de suas discontinuidades. Convém ressaltar que em 100% das justificativas apresentadas no caso de adoção formal do procedimento fizeram referência a informações constantes nos instrumentos de planejamento e orçamento.

No Eixo 3 a secretaria alegou ter adotado 4 dos 8 procedimentos de modo formal, enquanto no Eixo 6 foi destacada a realização de 2 dos 5 procedimentos. Em ambos casos, a avaliação de aderência teve seu resultado limitado pela marcação de 2 e 3 opções “D” – Outros (pontuada em 0,30) nos Eixos 3 e 6 respectivamente.

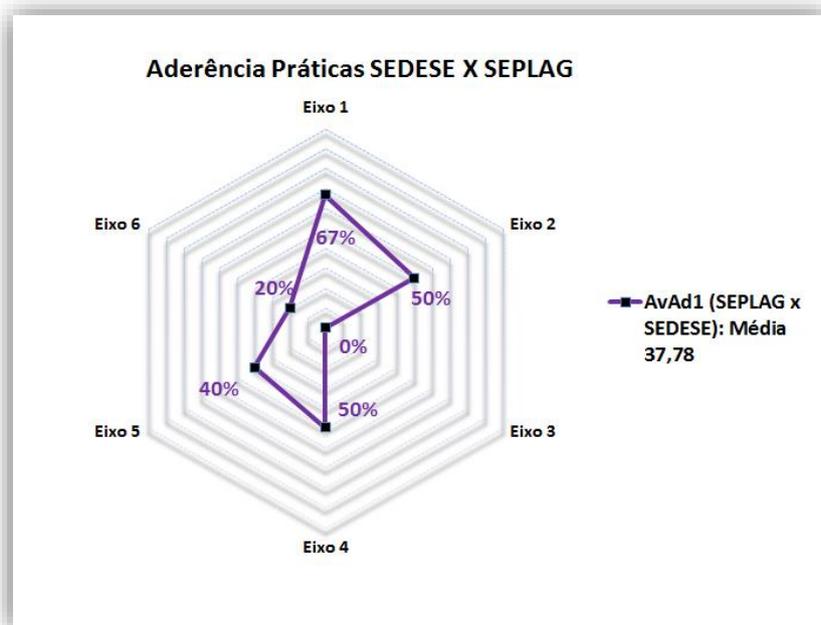
Os resultados apurados na AvCentral/Programas foram muito afetados pelo desempenho nos Eixos 4 e 5 (respectivamente “Impacto orçamentário e financeiro” e “Estratégia de construção de confiança e suporte”), com resultados de 33% e 26%. No Eixo 4 a SEPLAG declarou ser adotado formalmente apenas um dos 4 procedimentos sugeridos – o que inclui a ausência de avaliação quanto aos custos da proposta. Situação parecida foi identificada no Eixo 5, no qual apenas um dos 5 procedimentos é adotado formalmente, contra 3 que não são adotados – o que inclui a ausência de manifestação dos atores envolvidos na elaboração da proposta.

II.1.2 Avaliação entre SEPLAG e SEDESE

Conforme exposto na metodologia de apuração apresentada no Anexo I, em que pese a grande similaridade, a avaliação de aderência entre as práticas declaradas pela SEPLAG e SEDESE (AvAd1) foi realizada usando metodologia distinta das avaliações anteriores, dado que, nessa modalidade, se buscou avaliar apenas a convergência entre as duas respostas e não sua proximidade de acordo com as práticas recomendadas na metodologia de referência.

A aderência entre as respostas de SEPLAG e SEDESE, segregada por eixos, é apresentada no gráfico a seguir:

Figura 2





Note-se que a distribuição das aderências por eixo teve maior dispersão do que as apuradas anteriormente (AvExec1 e AvCentral/Programas), sendo que para o Eixo 3 - “Desenho, estratégia de implementação e focalização” - sequer houve identidade de respostas entre SEPLAG e SEDESE. Ou seja, para esse eixo as oito respostas da SEPLAG utilizadas em conformidade com o Anexo II foram distintas das respostas da SEDESE às questões equivalentes. Apenas para o Eixo 1 os órgãos tiveram convergência de respostas acima de 50% - quatro respostas na alternativa “A” para as mesmas questões, totalizando 67%. Nos Eixos 2 e 4 esse índice foi de exatos 50% (mesma resposta em 3 e 2 questões respectivamente).

Ainda que se tenha usado metodologias com alguma distinção, há de se destacar que a aderência apurada entre as respostas da SEPLAG e da SEDESE (37,78%) foi significativamente menor do que a aderência apurada de cada órgão isoladamente diante das práticas indicadas pela metodologia de referência (mais de 10 pontos percentuais contra a SEDESE e 15 contra a SEPLAG).

A grande variação entre as respostas de SEPLAG e SEDESE sugere uma percepção distinta quanto à efetiva realização dos procedimentos e avaliações sugeridas pelas boas práticas – o que evidencia uma pouca convergência das práticas sugeridas na metodologia de referência por parte dos órgãos

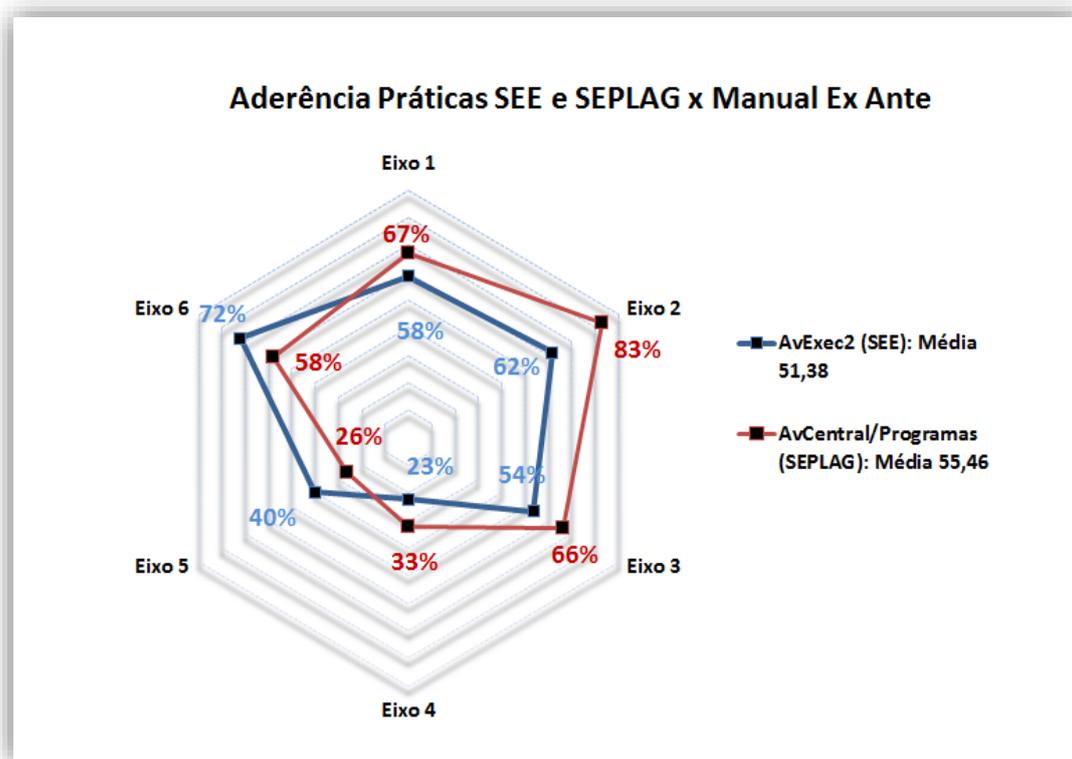
II.2 Ensino Médio Integral

Considerando a metodologia exposta no Anexo I e as avaliações apresentadas no Quadro 01 (pg. 15), com o objetivo de responder à segunda questão deste trabalho de auditoria – qual seja a avaliação quanto ao grau de aderência às boas práticas da avaliação *ex ante* de política pública existente entre SEPLAG e SEE, observado à luz da execução do programa “Ensino Médio Integral” – a CGE elaborou três avaliações relacionadas com a concepção do programa, quais sejam: (a) Avaliação Órgão Executor – Metodologia (AvExec2), considerando as práticas declaradas pela SEE; (b) Avaliação Órgão Central/Procedimentos Específicos (AvCentral/Programas), considerando as práticas declaradas pela SEPLAG (relacionadas especificamente com o programa); e (c) Avaliação de Aderência Interna (AvAd2) considerando as práticas declaradas por SEE e SEPLAG.

II.2.1 Avaliações Frente à Metodologia de Referência

No que tange as avaliações frente à metodologia de referência, como tanto a AvExec2 quanto a AvCentral/Programas apresentam metodologias análogas – criando escalas para respostas de acordo com as boas práticas recomendadas, as mesmas serão apresentá-las conjuntamente no gráfico a seguir, segregadas por eixo:

Figura 3



Assim como no caso dos resultados relacionados ao programa anterior, note-se haver uma aderência de ambos os órgãos nas proximidades de 50% na apuração total, mesmo com todas as limitações de identificação de aderência apontadas na seção VIII da Introdução.

No que diz respeito à AvCentral/Programas, deve ser destacado que se trata de igual avaliação àquela já exposta para o programa anterior, haja vista a metodologia constante no Anexo I. Assim, aplicam-se aqui iguais ponderações àquelas da seção II.1.1.

No âmbito da AvExec2 (SEE), observou-se índices superiores à média apurada em 4 dos 6 eixos. O maior destaque ficou por conta da apuração relacionada ao Eixo 6 (“Monitoramento, avaliação e controle”), no qual a pontuação alcançada pela SEE – 72% - foi a terceira maior de toda avaliação, superando todos os resultados por eixo da AvExec1 (SEDESE) e os resultados da SEPLAG (AvCentral/Programas e AvCentral/Geral) com exceção dos obtidos pelo órgão central referentes ao Eixo 2. De acordo com a resposta da SEE, o órgão adotou formalmente 3 dos 5 procedimentos sugeridos na referência técnica.

O resultado apurado para o Eixo 2 (“Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados”) foi mais de 10 pontos percentuais superior ao índice geral. Nele a secretaria afirmou adotar formalmente 3 dos 6 procedimentos sugeridos de modo formal e um informalmente. No entanto, não houve registro de procedimentos relacionados com a apuração de resultados dos impactos esperados para a sociedade e bem como da identificação de relação existente entre as causas do problema, ações propostas e resultados esperados.



No Eixo 1 (“Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências”) foi apurado índice de 58%, cerca de 7 pontos acima do resultado geral. Entretanto, é perceptível a falta de formalização dos procedimentos: segundo a SEE, foram realizados 5 dos 6 procedimentos sugeridos, mas nenhum formalmente. Ademais, não houve preocupação quanto à realização de comparações externas do problema com a situação de outros estados, Governo Federal e experiências internacionais.

Já no caso do Eixo 3 (“Desenho, estratégia de implementação e focalização”) observou-se que o resultado de 54% apresenta magnitude semelhante àquele verificado para o Eixo 1, mas com composição bastante distinta: para o eixo, apenas um dos procedimentos foi considerado de realização informal. Foram mencionados 3 procedimentos formais e 2 ausentes, dentre eles a característica e as estimativas da população elegível à política.

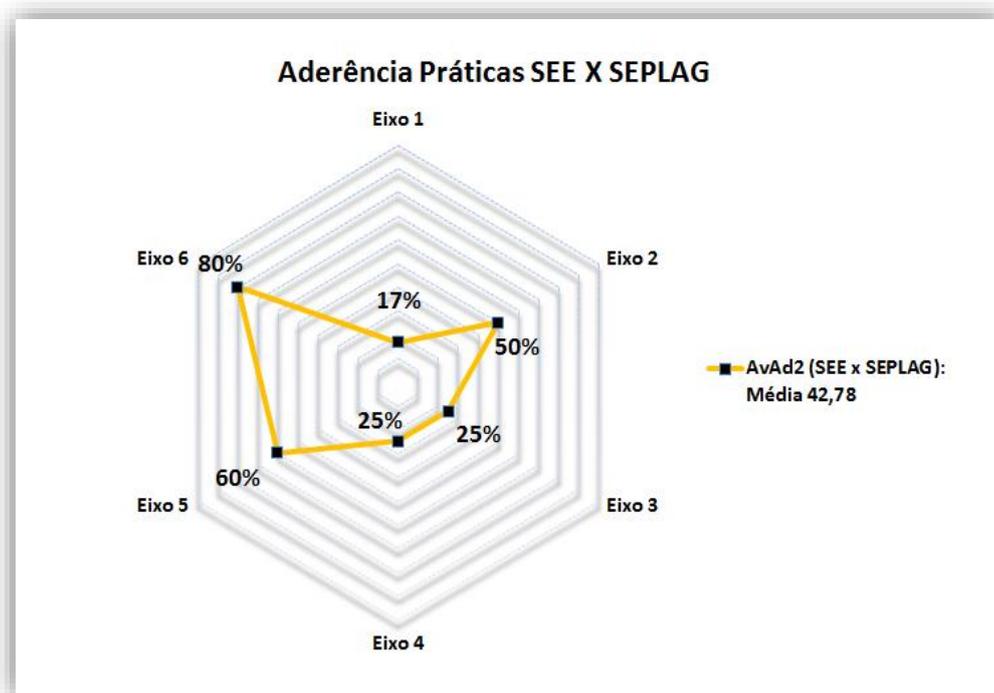
Os Eixos 4 e 5 (respectivamente “Impacto orçamentário e financeiro” e “Estratégia de construção de confiança e suporte”) receberam menor pontuação – 23% e 40%. No caso do Eixo 4 a menor pontuação se justifica pela adoção da opção de resposta “D” (Outros, pontuada em 0,3) para 3 das 4 questões. De acordo com a resposta da SEE, não há registro quanto à avaliação se a proposta implicou aumento de despesas ou renúncia de receitas ou benefícios. Já no que tange ao Eixo 5, observou-se que o índice foi represado pela ausência de adoção de 2 procedimentos, quais sejam a identificação de evidências de que haveria participação efetiva dos agentes interessados e dos envolvidos para o apoio da política.

II.2.2 Avaliação entre SEPLAG e SEE

Conforme exposto na metodologia de verificação apresentada no Anexo I, em que pese a grande similaridade, a avaliação de aderência entre as práticas declaradas pela SEPLAG e SEDESE (AvAd1) foi realizada usando metodologia distinta das avaliações anteriores, dado que, nessa modalidade, se buscou avaliar apenas a convergência entre as duas respostas e não sua proximidade de acordo com as práticas relativas à metodologia de referência.

A aderência entre as respostas de SEPLAG e SEE, segregada por eixos, é apresentada no gráfico a seguir:

Figura 4



Note-se que a distribuição das aderências por eixo teve maior dispersão do que as apuradas anteriormente (AvExec2 e AvCentral/Programas), sendo que para os Eixos 1, 3 e 4 – respectivamente “Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências”, “Desenho, estratégia de implementação e focalização” e “Impacto orçamentário e financeiro” – o resultado ficou limitado a 25%

Ainda que se tenha usado metodologias com alguma distinção, há de se destacar que a aderência apurada entre as respostas da SEPLAG e da SEE (42,78%), em que pese ter sido pouco superior àquela verificada entre SEDESE e SEPLAG (AvAd1 – 37,78%), ficou cerca de 8 pontos percentuais abaixo da avaliação isolada da SEE (AvExec2) e quase 13 pontos percentuais abaixo da avaliação isolada da SEPLAG (AvCentral/Programas).

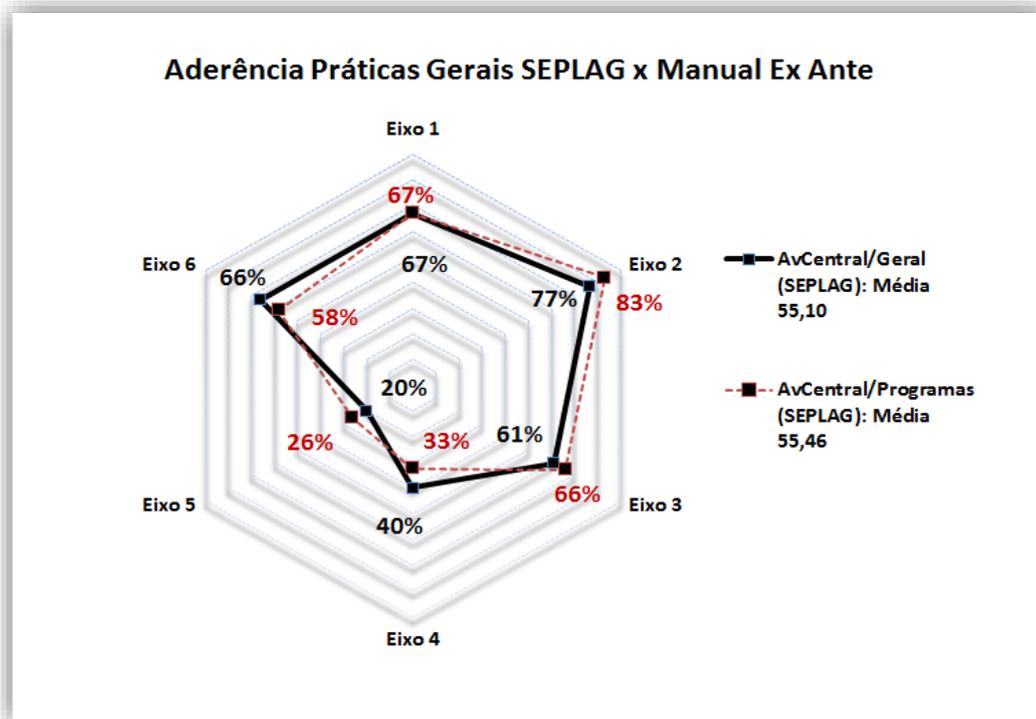
A grande variação entre as respostas de SEE e SEDESE sugere uma percepção distinta quanto à efetiva realização dos procedimentos e avaliações sugeridas na metodologia de referência – o que evidencia uma pouca convergência das práticas sugeridas pela metodologia por parte dos órgãos

II.3 Procedimentos Gerais da SEPLAG

Considerando a metodologia exposta no Anexo I e as avaliações apresentadas no Quadro 01 (pg. 15), com o objetivo de responder à terceira questão deste trabalho de auditoria – qual seja a avaliação do grau de aderência da SEPLAG, considerando os procedimentos e as avaliações gerais aplicáveis à gestão dos programas no âmbito estadual, às boas práticas da avaliação ex

ante de políticas públicas, a CGE elaborou avaliação considerando as informações prestadas pela SEPLAG quanto aos procedimentos gerais (AvCentral/Geral), a qual foi comparada com as mesmas respostas relativas às práticas relatadas pela própria SEPLAG relacionadas aos programas “Percurso Gerai: Trajetória para Autonomia” e “Ensino Médio Integral”.

Figura 5



Como esperado, os resultados gerais e os específicos para os dois programas, em conformidade com a tabela exposta no Anexo II, foram similares, não havendo variação superior a 8% para cada um dos seis eixos.

Nos Eixos 1, 2, 3 e 6 – respectivamente “Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências”, “Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados”, “Desenho, estratégia de implementação e focalização” e “Monitoramento, avaliação e controle” – os resultados declarados apontaram uma aderência superior a 60%. Já os dois eixos restantes apresentaram resultado médio de aderência de 30%. Haja vista a similaridade dos resultados, a breve análise de cada eixo realizada pela CGE na seção II.1.1 aplica-se aos procedimentos gerais.

Faz-se necessário enfatizar o seguinte: (a) em 4 respostas “A” às questões do Eixo 1 (100% das respostas “A” e 67% das questões do eixo); (b) em 4 respostas “A” às questões do Eixo 2 (100% das respostas “A” e 67% das questões do eixo); (c) em 4 respostas “A” às questões do Eixo 3 (100% das respostas “A” e 50% das questões do eixo) – situações em que o procedimento foi realizado de modo formal - a SEPLAG fez referência às metodologias de elaboração/revisão do PPAG. Ao realizar um exercício de simulação, caso exclua-se tais respostas, o resultado da AvCentral/Geral cairia de 55,10 para 24,54 (redução da ordem de 55%).



III - PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES

III.1 Recomendações Comuns à SEPLAG, SEE e SEDESE

Considerando a aderência apurada das práticas e procedimentos relatados pela SEDESE, SEPLAG e SEE frente à referência técnica deste trabalho, bem como as possibilidades de adoção de boas práticas mediante a formalização ou implementação de processos e procedimentos específicos alinhados com os instrumentos de análise *ex ante*, recomenda-se:

Recomendação n. 01 - Elaborar documento técnico, segregado por questão objetiva constante no *check list* do Guia Prático de Análise *Ex Ante* (pg. 16-20) da Presidência da República, contemplando o estudo e análise crítica da adoção de cada um dos procedimentos sugeridos no contexto da Secretaria;

Recomendação n. 02 - Avaliar a possibilidade de promover o aperfeiçoamento do processo interno de desenho e proposição de políticas públicas, como resultado da recomendação n 01, adotando-se procedimentos formais e devidamente documentados e arquivados das avaliações e análises que, de acordo com as boas práticas, devem ser executadas de modo antecedente à implementação das políticas públicas.

III.2 Recomendação Específica à SEPLAG

Considerando os resultados das recomendações n. 01 e 02 e diante de suas competências, recomenda-se:

Recomendação n. 03 – Adotar mecanismos de avaliação *ex ante* de políticas públicas do Poder Executivo com o objetivo de mitigar o risco de ocorrência de possíveis erros de formulação e de desenho e proporcionar maior racionalidade no processo de implantação das políticas públicas.

IV – CONCLUSÃO

A partir dos exames realizados e em resposta às questões de auditoria, conclui-se que há oportunidades de aprimoramento dos processos e procedimentos relacionados à avaliação *ex ante* de políticas públicas no âmbito do órgão central (SEPLAG) e dos executores (SEDESE e SEE), considerando o resultado do grau de aderência das práticas relatadas pelos órgãos executores e central àquelas estabelecidas como “boa prática”, em torno de 50%, e do índice de percepção quanto à realização de um determinado procedimento entre o órgão executor (SEDESE ou SEE) e o central (SEPLAG), cerca de 40%.

Diante desse contexto, é desejável que o órgão central avalie a possibilidade de adoção de mecanismos de avaliação *ex ante* de políticas públicas do Poder Executivo Estadual com o



objetivo de mitigar o risco de ocorrência de possíveis erros de formulação e de desenho, para fins de proporcionar maior racionalidade no processo de implantação das políticas públicas e de otimizar o uso dos recursos públicos e do bem-estar social.

Belo Horizonte, 30 de setembro de 2020, data de encerramento do trabalho.

30 de dezembro de 2020.

Luciana Cássia Nogueira
Auditora-Geral/CGE-MG



Apêndice I

I.1 O papel da Análise *Ex Ante*

A relevância da realização da análise *ex ante* deve-se pelo fato de ser possível verificar, por meio de suas etapas, se a política pública responde a um problema bem delimitado e pertinente, bem como se há um objetivo claro da atuação do estado por meio de um desenho que, de fato, possa ser alcançado.

Sua importância para a Administração Pública foi reforçada com a publicação, no âmbito federal, do Decreto nº 9.191 de 1º de novembro de 2017⁶ que estabelece que os atos normativos submetidos pelos diversos órgãos ao Presidente da República, deverão apresentar, além da exposição de motivos, pareceres de mérito que contemplem elementos da análise *ex ante*, tais como a análise do problema que visa solucionar e os objetivos que se pretende alcançar.

Na mesma linha, tem-se o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017⁷, que destaca entre as diretrizes da boa governança pública “avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios”.

Desse modo, busca-se evitar a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, teriam mais chances de terem sido previstos e eventualmente eliminados. Em última análise, espera-se que com a realização deste tipo de análise os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados.

I.2 O Papel da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Conforme mandamento legal exposto no art. 44, incisos I e II da Lei nº 23.304 de 30 de outubro de 2019⁸, compete à SEPLAG “formular, propor, planejar e coordenar a ação governamental”, bem como “promover a gestão estratégica e o acompanhamento das metas e dos resultados das políticas públicas”.

Em análise à estrutura orgânica da SEPLAG disposta no Decreto nº 47.727 de 02 de outubro de 2019⁹, percebe-se que há duas superintendências que se incumbem de desenvolver as atribuições dispostas na lei acima citada.

A Superintendência Central de Planejamento e Orçamento que, por força do art. 12, inc. XIII do Decreto detém atribuição de “promover a qualidade de programas, por meio de avaliações de

⁶ Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

⁷ Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

⁸ Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.

⁹ Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências.

projetos, de modo a contribuir para o alcance dos objetivos estabelecidos no planejamento governamental”.

Ademais, a Superintendência Central de Gestão de Ações Estratégicas, por força do art. 22, *caput* e inc. III do Decreto tem como competência “promover a gestão estratégica, mediante a coordenação do planejamento, o monitoramento e avaliação das políticas estratégicas junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como promover a consolidação das informações referentes às políticas estratégicas do governo” e atribuições específicas de “definir diretrizes para a gestão dos projetos estratégicos, coordenando o processo de planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos estratégicos do governo, fornecendo o apoio técnico e metodológico visando ao atingimento dos seus objetivos”.

I.3 Programa Percursos Gerais–Trajetória para Autonomia (SEDESE)

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei nº 23.304 de 30 de maio de 2019, tem como competência formular, planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas: a) à coordenação da política de assistência social e sua regionalização, inclusive no que tange às medidas socioeducativas em meio aberto; b) ao fomento das políticas públicas de trabalho, emprego e renda; c) à articulação e à integração dos órgãos e entidades da administração pública estadual para garantir a formulação, a implementação e o monitoramento da política estadual de Segurança alimentar e nutricional, tendo como instrumento de gestão o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional; d) à promoção do esporte, da atividade física e do lazer e; e) à formulação e à promoção de planos, programas e projetos que compõem a política de habilitação.

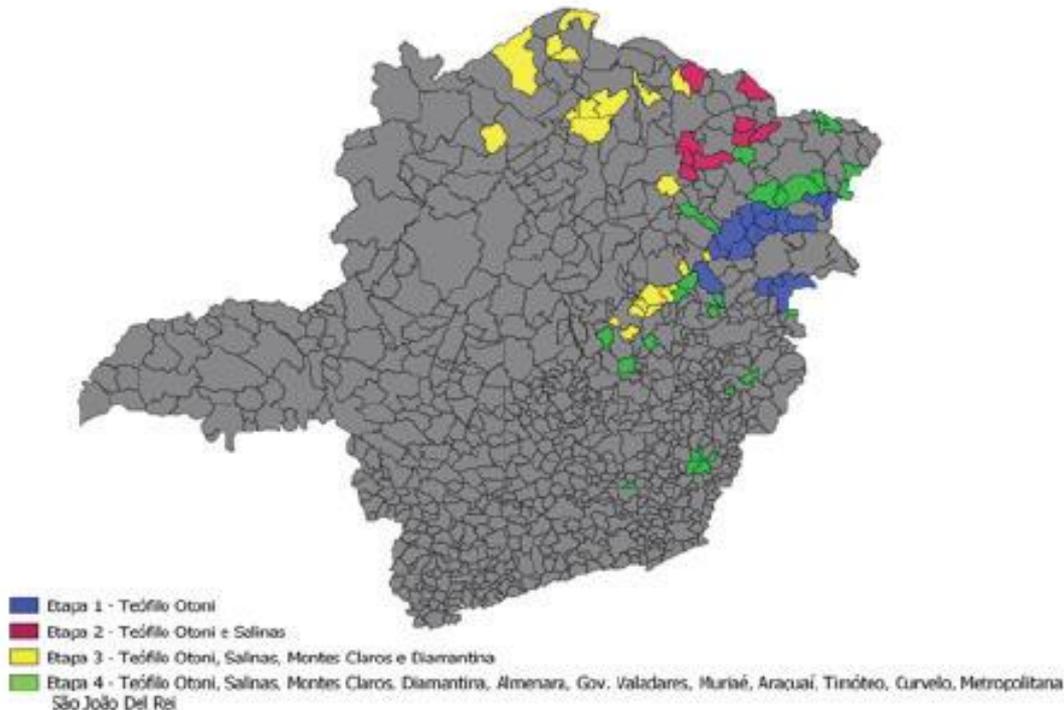
Considerando as competências específicas citadas, o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais por meio da SEDESE, no intuito de reduzir as vulnerabilidades sociais sofridas pelas populações de baixa renda nas regiões mais carentes de Minas, lança em dezembro de 2019 o Programa Percursos Gerais - Trajetória para autonomia.

As diretrizes¹⁰ para o desenvolvimento do programa consistem basicamente em: a) aperfeiçoar as condições que permitam aos cidadão em vulnerabilidade alcançarem autonomia social através de ações inovadoras envolvendo a proteção social, a garantia de direitos, e o acesso ao mundo do trabalho e empreendedorismo, na perspectiva intersetorial; b) priorizar a concepção e a execução de políticas de inclusão aplicadas às regiões de maior vulnerabilidade social e; c) articular e fomentar iniciativas a serem implementadas pelos municípios e consórcios de acordo com as demandas e especificidades regionais.

A proposta é que o programa seja executado nos municípios mineiros com o menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Ao todo, são 73 municípios divididos em 4 etapas (Etapa 1 – Teófilo Otoni, contemplando 16 municípios; Etapa 2 - Salinas, contemplando 9 municípios; Etapa 3 – Montes Claros e Diamantina, contemplando 22 municípios; e Etapa 4 –

¹⁰ Constam no arquivo Template Percursos Gerais (Anexos 1.1.2 e 6.2.2)

Almenara, Araçuaí, Curvelo, Governador Valadares, Metropolitana, Muriaé, São João Del Rei e Timóteo, contemplando 26 municípios).



O programa, que foi lançado em 16 de dezembro de 2019, teve sua execução iniciada nos municípios com baixo IDHM que fazem parte da Diretoria Regional de Desenvolvimento Social em Teófilo Otoni. Tal regional se tornou o alvo prioritário do programa piloto por ser aquela que mais concentra municípios vulneráveis no estado de Minas Gerais. Conforme informações repassadas pela Diretoria de Projetos Especiais da SEDESE por e-mail em 05 de junho de 2020, a execução de fato das atividades planejadas do Programa deu-se apenas em janeiro de 2020.

A previsão inicial seria que até 2022, 73 municípios de 12 diferentes regionais da SEDESE fossem atendidos. Contudo, devido à Pandemia causada pela COVID-19, nos foi informado que desde março de 2020 a Diretoria de Projetos Especiais da SEDESE tem trabalhado junto às áreas na readequação da execução e do cronograma dos projetos. Em fevereiro foi realizado o planejamento local, atividade de planejamento da execução junto aos 16 municípios que compõem a Etapa 1, com previsão de iniciar a execução em março de 2020. Todavia, conforme repassado, devido ao novo contexto, as ações presenciais do Programa foram suspensas e a fase da Regional Salinas (Etapa 2) foi adiada para 2021.

I.4 Programa Ensino Médio Integral (SEE)

Consoante as determinações constitucionais, a Educação¹¹, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno

¹¹ Art. 205 CF



desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Neste sentido, um dos destaques da política educacional do Governo Federal em 2016 foi o lançamento do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral – EMTI¹², criado pelo Ministério da Educação - MEC por meio da Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016, que visava apoiar a implementação da proposta pedagógica de escolas de ensino médio em tempo integral das redes públicas dos estados e do Distrito Federal.

Após a criação do EMTI, o Governo Federal instituiu a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral por meio da Lei Federal nº 13.415/2017 (arts. 13-17), sendo que por meio da Portaria MEC nº 727, de 13 de junho de 2017, estabeleceram-se novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o EMTI, em conformidade com a Lei nº 13.415/2017.

A Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, por seu turno, aderiu ao EMTI estabelecido pela Portaria MEC nº 727 de 13 de junho de 2017 por meio da regulamentação disposta no Decreto Estadual nº 47.227 de 02 de agosto de 2017, que dispunha sobre a Educação Integral e Integrada na rede de ensino pública do Estado, visando assegurar o acesso e a permanência dos estudantes na educação básica, com a melhoria da qualidade do ensino e o respeito à diversidade, garantindo-se as condições necessárias ao desenvolvimento dos diversos saberes e habilidades pelos estudantes e a ampliação da oferta da jornada em tempo integral, em consonância com as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

Importante destacar que ainda em 2015, antes mesmo da criação do EMTI em 2016 pelo Governo Federal, o Estado de Minas Gerais já dispunha de política própria, instituída por meio da Resolução SEE nº 2.749, de 01 de abril de 2015, que disciplinava sobre o funcionamento e a operacionalização das ações de Educação Integral nas escolas da rede estadual de ensino de Minas Gerais. Por meio desta política, conforme informações repassadas pela Coordenação de Educação em Tempo Médio Integral por e-mail em 10/06/2020, houve a adesão no ano de 2016 de 35 escolas no modelo de Educação Integral.

No ano de 2017, com a publicação do Decreto nº 47.227 de 03 de agosto de 2017, garantiu-se a implantação gradativa da Educação Integral e Integrada na rede pública de ensino do Estado. Uma das estratégias adotadas à época foi a constituição de Escolas Polo de Educação Múltipla – “Polem”, em um total de 44 de ensino médio em tempo integral. Estes polos tem como propósito promover iniciativas voltadas à melhoria da aprendizagem, nas suas múltiplas dimensões, ao fortalecimento da integração da escola com a sua comunidade e à participação estudantil.

Ainda com base nas informações prestadas pela Coordenação de Educação em Tempo Integral da SEE, em 2019, o EMTI atendia 78 escolas. Já em 2020, o total de escolas que ofertam o EMTI no Estado passou para 276 escolas, havendo um acréscimo de 198 escolas no Programa em 2020.

¹² Fonte: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-suplementares/ps-ensino-medio/ps-emi>.

Recentemente, em consulta ao sítio eletrônico da SEE¹³, por conta da pandemia causada pela COVID-19, a Secretaria lançou o Plano de Estudos Tutorados, que são apostilas para que os alunos e os professores trabalhem os conteúdos curriculares ao longo do período de isolamento social, estando disponível também material para o Ensino Médio Integral (1º, 2º e 3º ano).

I.5 Verificações efetuadas pela equipe de auditoria

Com o objetivo de responder às três questões propostas para este trabalho de auditoria, realizou-se apuração de aderência das práticas adotadas pelos órgãos estaduais auditados frente às boas práticas da avaliação *ex ante* de políticas públicas dispostas na metodologia de referência, composta por 34 questões segregadas em 6 eixos temáticos.

As apurações de aderência tiveram por base a análise de respostas de questionários aplicados aos órgãos auditados (SEPLAG, SEDESE e SEE) com vistas a obter subsídios para comparar as práticas autodeclaradas sob dois primas, quais sejam: (a) comparação das práticas frente àquelas constantes no guia de referência, segregadas por programa e considerando as práticas gerais da SEPLAG; (b) comparação das práticas declaradas entre os órgãos executores (SEDESE e SEE) e o órgão central (SEPLAG).

O *check list* foi adaptado para os dois programas “Percurso Geral - Trajetória para Autonomia” (questionário aplicado à SEDESE) e “Ensino Médio Integral” (questionário aplicado à SEE).

Ressalta-se que o questionário enviado à SEPLAG, além de conter questões específicas relacionadas aos dois programas sob análise – usadas para responder as duas primeiras questões de auditoria deste trabalho -, contou com questões que visavam levantar a prática geral para todos os programas sob acompanhamento do órgão auditado, com a intenção de obter uma visão mais ampla das práticas de avaliação *ex ante* adotadas pelo Poder Executivo Estadual e responder a terceira questão de auditoria deste trabalho.

Os questionários respondidos pelos órgãos auditados foram devidamente arquivados pela equipe de auditoria no formato eletrônico. No Anexo II são apresentadas as correlações das questões de cada formulário enviado aos órgãos auditados com o *check list* e o compilado de respostas recebidas pela equipe de auditoria.

I.6 Terminologias utilizadas

Com vistas a sistematizar a apresentação dos resultados dos exames e simplificar a apresentação da metodologia de verificação da aderência constante no Anexo I, foram utilizadas as seguintes denominações :

- (a) considerando os aspectos já mencionados no presente relatório, a SEDESE e a SEE como “Órgãos Executores” e a SEPLAG como “Órgão Central”;

¹³ <https://estudeemcasa.educacao.mg.gov.br/inicio>

- (b) a avaliação entre a aderência das práticas dos Órgãos Executores ante a metodologia de referência como “Avaliação Órgão Executor-Metodologia” (“AvExec”) – sendo a “AvExec1” a avaliação relativa ao programa ““Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia” (Órgão Executor: SEDESE) e “AvExec2” a avaliação relativa ao “Ensino Médio Integral” (Órgão Executor: SEE);
- (c) a avaliação entre a aderência das práticas do Órgão Central ante a metodologia de referência como “Avaliação Órgão Central-Metodologia” (“AvCentral”), sendo a “AvCentral/Programas” a avaliação considerando as práticas adotadas para os programas específicos sob análise e “AvCentral/Geral” a avaliação considerando as práticas gerais, conforme correlações apresentadas no Anexo II. Vale destacar que o questionário aplicado à SEPLAG referente a AvCentral/Programas foi idêntico para os dois programas específicos estudados neste relatório;
- (d) a avaliação de aderência das respostas correlatas aos programas específicos sob análise fornecidas pelos Órgãos Executores e o Órgão Central como “Avaliação de Aderência Interna” (“AvAd”), sendo a “AvAd1” a aderência entre as respostas da SEPLAG (Órgão Central) e SEDESE (Órgão Executor) relativa ao programa “Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia” e AvAd2 a avaliação relativa ao “Ensino Médio Integral” (Órgão Executor: SEE).

O resultado da avaliação efetuada será apresentado de forma segregada por programa (Exames 1 e 2) e para o procedimento geral do Órgão Central (Exame 3), em conformidade com o quadro a seguir:

Quadro 01 – Verificações Efetuadas Segregadas por Exames de Auditoria

Tipo de Avaliação	Exame 1. Programa Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia (SEDESE)	Exame 2. Programa Ensino Médio Integral (SEE)	Exame 3. Práticas Gerais do Órgão Central (SEPLAG)
A. Avaliação Órgão Executor- Metodologia (“AvExec”)	AvExec1 (SEDESE x Metodologia)	AvExec2 (SEE x Metodologia)	-
B. Avaliação Órgão Central- Metodologia (“AvCentral”)	AvCentral/Programas (SEPLAG* X Metodologia)	AvCentral/Programas (SEPLAG* X Metodologia)	AvCentral/Geral (SEPLAG** x Metodologia)
C. Avaliação de Aderência Interna (“AvAd”)	AvAd1 (SEDESE x SEPLAG*)	AvAd2 (SEE x SEPLAG*)	-

Nota: (*) Apuração com base na resposta da SEPLAG às questões específicas de ambos programas sob análise, nos termos da matriz de correlação do Anexo II. **Apuração com base na resposta da SEPLAG às questões relativas aos procedimentos gerais de avaliação, aplicáveis a qualquer programa.



I.7 Síntese Metodológica

As avaliações “AvExec” e “AvCentral” foram realizadas a partir da atribuição, mediante arbitramento pela equipe de auditoria, de uma nota para cada opção de resposta das 34 questões pontuadas – variando entre 0,0 e 1,0 por questão – seguida da realização de soma ponderada dessas notas de acordo com o peso de cada questão. Tal ponderação foi realizada de modo a tornar o peso de cada um dos 6 eixos temáticos equivalentes.

Já as apurações “AvAd” foram realizadas a partir da comparação das respostas às questões equivalentes – nos termos da tabela de correlações constante no Anexo II – pelo órgão executor (SEDESE ou SEE) e pelo órgão central (SEPLAG). Em caso de igual resposta atribui-se uma pontuação igual a 1 à questão – do contrário foi atribuído valor 0. As notas das questões foram somadas de modo ponderado de acordo com o peso de cada questão. Assim como no caso das apurações anteriores, essa ponderação foi realizada de modo a tornar o peso de cada um dos 6 eixos temáticos equivalentes.

O detalhamento exaustivo da metodologia das avaliações “AvExec”, “AvCentral” e “AvAd” encontra-se no Anexo I.



Matriz de Achados

<p>Objeto de Auditoria: Verificar a aderência das práticas adotadas pelos órgãos estaduais auditados (SEPLAG, SEDESE e SEE) frente às boas práticas da avaliação <i>ex ante</i> de políticas públicas dispostas na metodologia de referência</p>	<p>Folha:</p>
<p>Órgão/Entidade: SEPLAG, SEDESE e SEE.</p>	<p>1/6</p>
<p>Achado nº 1</p>	
<p>Questão de Auditoria:</p> <p>1. Qual o grau de aderência às boas práticas da avaliação <i>ex ante</i> de política pública existente entre SEPLAG e SEDESE, observado à luz da execução do programa Percursos Gerais – Trajetória para Autonomia?</p>	
<p>Descrição do Achado:</p> <p>Falta de adoção de diferentes procedimentos e práticas relacionados com a avaliação <i>ex ante</i>, consoante àqueles constantes na metodologia de referência.</p>	
<p>Situação Encontrada</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Aderência apurada de 48,64% considerando as práticas autodeclaradas pela SEDESE (órgão executor) ante a metodologia de referência; 2) Aderência apurada de 55,46% considerando as práticas autodeclaradas pela SEPLAG (órgão central) ante a metodologia de referência; 3) Aderência apurada de 37,78% considerando a convergência das respostas relatadas entre SEDESE e SEPLAG para questões equivalentes. 	
<p>Critérios de Auditoria</p> <p>Anexo I “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex Ante” (2018); questionários de avaliação enviados aos órgãos auditados (consolidados no Anexo II). Para as apurações, considerou-se a correlação disposta no Anexo II, bem como as respostas dos auditados em sua forma autodeclarada.</p>	
<p>Evidências e Análises:</p> <p>Ausência de registro ou formalização de procedimentos e práticas sugeridos no manual técnico de referência no âmbito do programa em estudo, tanto por parte do órgão executor (SEDESE) quanto pelo central (SEPLAG).</p>	
<p>Possíveis Causas:</p> <p>- Inexistência de ato normativo que determine ou recomende a prática de ações relacionadas à análise <i>ex ante</i> no âmbito do Poder Executivo Estadual; - Ausência de referencial teórico no Estado destinado a avaliação de políticas públicas;</p>	
<p>Possíveis Efeitos:</p> <p>- Criação de política pública sem padrão de formulação; - Resultados da política pública pouco tangíveis e efetivos.</p>	



Limitações:

- Uso de respostas autodeclaradas dos auditados na forma em que foram recebidas; Ausência de base de comparação e crítica metodológica, dado se tratar de trabalho inédito no âmbito da CGE; não identificação, no momento da aplicação dos questionários de avaliação, se o programa se encontrava na fase de criação, expansão ou aperfeiçoamento.

Recomendações:

1) **Recomendação n. 01** - Elaborar documento técnico, segregado por questão objetiva constante no *check list* do Guia Prático de Análise *Ex Ante* (pg. 16-20) da Presidência da República, contemplando o estudo e análise crítica da adoção de cada um dos procedimentos sugeridos no contexto da Secretaria;

2) **Recomendação n. 02** - Avaliar a possibilidade de promover o aperfeiçoamento do processo interno de desenho e proposição de políticas públicas, como resultado da recomendação n 01, adotando-se procedimentos formais e devidamente documentados e arquivados das avaliações e análises que, de acordo com as boas práticas, devem ser executadas de modo antecedente à implementação das políticas públicas.

Benefícios Esperados:

- Criação de padrão de formulação de políticas públicas; possibilidade das políticas públicas terem mais chances de produzir resultados tangíveis e efetivos; aperfeiçoamento das políticas públicas, aprimoramento da alocação de recursos e melhoria da qualidade do gasto.

Objeto de Auditoria: Verificar o grau de aderência das práticas adotadas pelos órgãos estaduais auditados (SEPLAG, SEDESE e SEE) frente às boas práticas da avaliação <i>ex ante</i> de políticas públicas considerando a metodologia de referência.	Folha:
Órgão/Entidade: SEPLAG, SEDESE e SEE.	3/6
Achado nº 2	
Questão de Auditoria:	
1. Qual o grau de aderência às boas práticas da avaliação <i>ex ante</i> de política pública existente entre SEPLAG e SEE, observado à luz da execução do programa Ensino Médio Integral?	
Descrição do Achado:	
Falta de adoção de diferentes procedimentos e práticas relacionados com a avaliação <i>ex ante</i> , consoante àqueles relatadas na metodologia de referência.	
Situação Encontrada	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Aderência apurada de 51,38% considerando as práticas autodeclaradas pela SEE (órgão executor) ante a metodologia de referência; 2) Aderência apurada de 55,46% considerando as práticas autodeclaradas pela SEPLAG (órgão central) ante a metodologia de referência; 3) Aderência apurada de 42,78% considerando a convergência das respostas relatadas entre SEE e SEPLAG para questões equivalentes. 	



Critérios de Auditoria

Anexo I do Guia Prático de Análise *Ex Ante* (2018); questionários de avaliação enviados aos órgãos auditados (consolidados no Anexo II). Para as apurações, considerou-se a correlação disposta no Anexo II, bem como as respostas dos auditados em sua forma autodeclarada.

Evidências e Análises:

Ausência de registro ou formalização de procedimentos e práticas sugeridos no manual técnico de referência no âmbito do programa em estudo, tanto por parte do órgão executor (SEE) quanto pelo central (SEPLAG).

Possíveis Causas:

- Inexistência de ato normativo que determine ou recomende a prática de ações relacionadas à análise *ex ante* no âmbito do Poder Executivo Estadual; ausência de referencial teórico no Estado destinado a avaliação de políticas públicas.

Possíveis Efeitos:

- Criação de política pública sem padrão de formulação; eventuais chances da política pública produzir resultados pouco tangíveis e efetivos.

Limitações:

- Troca de comandos na Pasta durante o período de realização do trabalho; uso de respostas autodeclaradas dos auditados na forma em que foram recebidas; ausência de base de comparação e crítica metodológica, dado se tratar de trabalho inédito no âmbito da CGE; não identificação, no momento da aplicação dos questionários de avaliação, se o programa se encontrava na fase de criação, expansão ou aperfeiçoamento.

Recomendações:

1) Recomendação n. 01 - Elaborar documento técnico, segregado por questão objetiva constante no check list do Guia Prático de Análise *Ex Ante* (pg. 16-20) da Presidência da República, contemplando o estudo e análise crítica da adoção de cada um dos procedimentos sugeridos no contexto da Secretaria;

2) Recomendação n. 02 - Avaliar a possibilidade de promover o aperfeiçoamento do processo interno de desenho e proposição de políticas públicas, como resultado da recomendação n 01, adotando-se procedimentos formais e devidamente documentados e arquivados das avaliações e análises que, de acordo com as boas práticas, devem ser executadas de modo antecedente à implementação das políticas públicas.

Benefícios Esperados:

- Criação de padrão de formulação de políticas públicas; possibilidade das políticas públicas terem mais chances de produzir resultados tangíveis e efetivos; aperfeiçoamento das políticas públicas, aprimoramento da alocação de recursos e melhoria da qualidade do gasto.



<p>Objeto de Auditoria: Verificar o grau de aderência das práticas adotadas pelos órgãos estaduais auditados (SEPLAG, SEDESE e SEE) frente às boas práticas da avaliação <i>ex ante</i> de políticas públicas dispostas no Guia Prático de Análise Ex Ante (2018).</p>	<p>Folha:</p>
<p>Órgão/Entidade: SEPLAG, SEDESE e SEE.</p>	<p>5/6</p>
<p>Achado nº 3</p>	
<p>Questão de Auditoria:</p> <p>1. Qual o grau de aderência da SEPLAG, considerando os procedimentos e as avaliações gerais aplicáveis à gestão dos programas no âmbito estadual, às boas práticas da avaliação <i>ex ante</i> de política pública?</p>	
<p>Descrição do Achado:</p> <p>Falta de adoção de diferentes procedimentos e práticas relacionados com a avaliação <i>ex ante</i>, consoante àqueles relatadas na metodologia de referência.</p>	
<p>Situação Encontrada</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Aderência apurada de 55,10% considerando as práticas autodeclaradas pela SEPLAG para os procedimentos e avaliações aplicáveis à gestão dos programas no âmbito estadual ante a metodologia de referência; 2) Aderência apurada de 55,46% considerando as práticas autodeclaradas pela SEPLAG para os procedimentos e avaliações aplicáveis especificamente aos programas “Percurso Gerais – Trajetória para Autonomia” e “Ensino Médio Integral”. 	
<p>Critérios de Auditoria</p> <p>Anexo I do Guia Prático de Análise <i>Ex Ante</i> (2018); questionários de avaliação enviados aos órgãos auditados (consolidados no Anexo II). Para as apurações, considerou-se a correlação disposta no Anexo II, bem como as respostas dos auditados em sua forma autodeclarada.</p>	
<p>Evidências e Análises:</p> <p>Ausência de registro ou formalização de procedimentos e práticas sugeridos no manual técnico de referência para a gestão dos programas em termos gerais e especificamente quanto aos dois programas em estudo neste trabalho de auditoria.</p>	
<p>Possíveis Causas:</p> <p>- Inexistência de ato normativo que determine ou recomende a prática de ações relacionadas à análise <i>ex ante</i> no âmbito do Poder Executivo Estadual; ausência de referencial teórico no Estado destinado a avaliação de políticas públicas.</p>	
<p>Possíveis Efeitos:</p> <p>- Criação de política pública sem padrão de formulação; eventuais chances da política pública produzir resultados pouco tangíveis e efetivos.</p>	



Limitações:

- Uso de respostas autodeclaradas dos auditados na forma em que foram recebidas; ausência de base de comparação e crítica metodológica, dado se tratar de trabalho inédito no âmbito da CGE; não identificação, no momento da aplicação dos questionários de avaliação, se o programa se encontrava na fase de criação, expansão ou aperfeiçoamento.

Recomendações:

1) **Recomendação n. 01** - Elaborar documento técnico, segregado por questão objetiva constante no *check list* do Guia Prático de Análise *Ex Ante* (pg. 16-20) da Presidência da República, contemplando o estudo e análise crítica da adoção de cada um dos procedimentos sugeridos no contexto da Secretaria;

2) **Recomendação n. 02** - Avaliar a possibilidade de promover o aperfeiçoamento do processo interno de desenho e proposição de políticas públicas, como resultado da recomendação n 01, adotando-se procedimentos formais e devidamente documentados e arquivados das avaliações e análises que, de acordo com as boas práticas, devem ser executadas de modo antecedente à implementação das políticas públicas.

3) **Recomendação n. 03** – Adotar mecanismos de avaliação ex ante de políticas públicas do Poder Executivo com o objetivo de mitigar o risco de ocorrência de possíveis erros de formulação e de desenho e proporcionar maior racionalidade no processo de implantação das políticas públicas.

Benefícios Esperados:

- Criação de padrão de formulação de políticas públicas; possibilidade das políticas públicas terem mais chances de produzir resultados tangíveis e efetivos; aperfeiçoamento das políticas públicas, aprimoramento da alocação de recursos e melhoria da qualidade do gasto.

Anexo I – Metodologia

Base de Dados

Para a realização das avaliações optou-se por usar os questionários autodeclarados na forma com a qual foram recebidos. A equipe de auditoria, portanto, assumiu como verdadeiras as respostas declaradas pelos servidores respondentes da SEDESE, da SEE e da SEPLAG.

As respostas da SEDESE foram consideradas para as avaliações AvExec1 e AcAd1, enquanto as respostas da SEE foram consideradas para as avaliações AvExec2 e AvAd2. Já as respostas da SEPLAG relativas às questões específicas dos programas “Percurso Geral – Trajetória para Autonomia” e “Ensino Médio Integral” foram consideradas para as avaliações AvCentral/Programas, AvAd1 e AvAd2, enquanto as respostas do Órgão Central relativas aos procedimentos gerais foram usadas especificamente para a avaliação AvCentral/Programas.

Ponderação dos Eixos e Questões

O *check list* constante no Guia Prático de Análise *Ex Ante* (2018) – tomado como metodologia de referência - apresenta 34 questões divididas em 6 eixos conforme tabela abaixo. Optou-se por ponderar por igual todos os eixos, independentemente do número de questões. De igual forma, todas as questões de um mesmo eixo receberam o mesmo peso. O conjunto de pesos encontra-se disposto no quadro a seguir:

Quadro 02 – Apurações Realizadas Segregadas por Exames de Auditoria

EIXO (CHECK LIST)	Questões	Peso Questão/Eixo	Peso Eixo/Total	Peso Questão/Total
1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências	6	16,67%	16,67%	2,78%
2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados	6	16,67%	16,67%	2,78%
3. Desenho, estratégia de implementação e focalização	8	12,50%	16,67%	2,08%
4. Impacto orçamentário e financeiro	4	25,00%	16,67%	4,17%
5. Estratégia de construção de confiança e suporte	5	20,00%	16,67%	3,33%
6. Monitoramento, avaliação e controle	5	20,00%	16,67%	3,33%

Avaliação Órgão Executor-Metodologia – AvExec1 e AvExec2

A avaliação da aderência entre o órgão executor e a metodologia de referência (AvExec1 para a SEDESE e AvExec2 para a SEE) foi realizada mediante arbitramento de nota, pela equipe de auditoria, para cada uma das opções de resposta das questões fechadas do questionário aplicado, em conformidade com o quadro a seguir:

Quadro 03 – Nota Atribuída por Opção de Resposta

Opção de Resposta	Nota Atribuída
A. O procedimento foi realizado formalmente	1,0
B. O procedimento foi realizado mas não houve formalização	0,7
C. Não há registro	0,0
D. Outros	0,3

As notas foram somadas de forma ponderada, de acordo com o peso de cada questão constante no Quadro 02 (coluna Peso Questão/Total), de modo que o resultado foi calculado a partir do seguinte somatório:

$$I_g = \sum_{i=1}^{34} PQ_i * NQ_i$$

Onde I_g é o índice de aderência geral obtido para AvExec1 no caso da SEDESE e AvExec2 no caso da SEE, PQ o peso de cada uma das 34 questões nos termos do Quadro 02 e NQ a nota obtida em cada questão de acordo com o Quadro 03.

Os resultados dos exames, para efeito ilustrativo, foram também segregados por eixo, de modo análogo, considerando as ponderações do Quadro 02 (coluna Peso Questão/Eixo).

Avaliação Órgão Central-Metodologia – AvCentral/Programas e AvCentral/Geral

A avaliação da aderência entre o Órgão Central e a metodologia de referência, tanto no que se refere às práticas específicas para os dois programas em análise quanto para os programas no caso geral (AvCentral/Programas e AvCentral/Geral respectivamente) foram realizadas de forma análoga às avaliações Órgão Executor-Manual apresentadas no item anterior, considerando-se iguais pesos para as questões (Quadro 02) e notas de acordo com as opções de resposta (Quadro 03). Os resultados dos exames, além da apuração geral, foram também apresentados segregados por eixo.

Avaliação de Aderência Interna – AvAd1 e AvAd2

De modo diverso das avaliações apresentadas nos dois tópicos anteriores – cujo foco é a verificação da aderência de práticas dos órgãos auditados de forma isolada ante a metodologia de referência -, com a Avaliação de Aderência Interna procurou-se mensurar a convergência



entre o padrão de respostas de questões equivalentes – observada matriz de correlação constante no Anexo III – entre o Órgão Executor e o Órgão Central (AvAd1 para SEDESE x SEPLAG e AvAd2 para SEE x SEPLAG).

Para tanto, usando-se de igual ponderação de questões e eixos, a exemplo das duas avaliações anteriores (Quadro 02), adotou-se uma atribuição binária de notas por questão do seguinte modo:

$$\begin{cases} \text{Se } RQ(\text{Central}) = RQ(\text{Executor}); NQ = 1 \\ \text{Se } RQ(\text{Central}) \neq RQ(\text{Executor}); NQ = 0 \end{cases}$$

Onde RQ é a resposta a cada questão equivalente (nos termos da correlação apresentada no Anexo II), RQ (Central) a resposta dada pelo Órgão Central (SEPLAG) para os procedimentos específicos relacionados aos programas em análise, RQ (Executor) a resposta dada pelo Órgão Executor (SEDESE no caso da AvAd1 e SEE no caso da AvAd2) e NQ a nota atribuída à questão.

De forma análoga às apurações anteriores, o índice de aderência geral foi calculado da seguinte forma:

$$I_g = \sum_{i=1}^{34} PQ_i * NQ_i$$

Onde I_g é o índice de aderência geral obtido para AvAd1 no caso SEDESE x SEPLAG e AvAd2 no caso SEE x SEPLAG, PQ o peso de cada questão “i” nos termos do Quadro 02 e NQ a nota obtida em cada questão de acordo com o Quadro 03.

Os resultados dos exames, para efeito ilustrativo, foram também segregados por eixo, de modo análogo, considerando as ponderações do Quadro 02 (coluna Peso Questão/Eixo).

Anexo II – Correlação de Questões Pontuadas e Respostas Obtidas

Questão	Check List (Metodologia de Referência)	Questionário SEDESE	Questionário SEE	Questionário SEPLAG	
				Gerais	Específicos
1	1.1	1.1.1 - A	1.1.1 - B	1.1.1 - A	1.1.3 - A
2	1.2	1.2.1 - C	1.2.1 - B	1.2.1 - A	1.2.3 - A
3	1.3	1.3.1 - A	1.3.1 - B	1.3.1 - A	1.3.3 - A
4	1.4	1.4.1 - C	1.4.1 - C	1.4.1 - C	1.4.3 - C
5	1.5	1.5.1 - A	1.5.1 - B	1.5.1 - A	1.5.3 - A
6	1.6	1.6.1 - B	1.6.1 - B	1.6.1 - C	1.6.3 - C
7	2.1	2.1.1 - A	2.1.1 - A	2.1.1 - A	2.1.3 - A
8	2.2	2.2.1 - B	2.2.1 - C	2.2.1 - A	2.2.3 - A
9	2.3	2.3.1 - A	2.3.1 - A	2.3.1 - A	2.3.3 - A
10	2.4	2.4.1 - D	2.4.1 - A	2.4.1 - A	2.4.3 - A
11	2.5	2.5.1 - B	2.5.1 - C	2.5.1 - D	2.5.3 - A
12	2.6	2.6.1 - C	2.6.1 - B	2.6.1 - D	2.6.3 - C
13	3.1	3.1.1 - B	3.1.1 - A	3.1.1 - D	3.1.3 - D
14	3.2	3.2.1 - C	3.2.1 - A	3.2.1 - D	3.2.3 - B
15	3.3	3.3.1 - B	3.3.1 - B	3.3.1 - D	3.3.3 - D
16	3.4	3.4.1 - B	3.4.1 - D	3.4.1 - A	3.4.3 - A
17	3.5	3.5.1 - D	3.5.1 - A	3.5.1 - A	3.5.3 - A
18	3.6	3.6.1 - B	3.6.1 - C	3.6.1 - A	3.6.3 - A
19	3.7	3.7.1 - C	3.7.1 - D	3.7.1 - A	3.7.3 - A
20	3.8	3.8.1 - B	3.8.1 - C	3.8.1 - C	3.8.3 - C
21	4.1	4.1.1 - C	4.1.1 - D	4.1.1 - C	4.1.3 - C
22	4.2	4.2.1 - C	4.2.1 - C	4.2.1 - D	4.2.3 - A
23	4.3	4.3.1 - A	4.3.1 - D	4.3.1 - D	4.3.3 - D
24	4.4	4.4.1 - C	4.4.1 - D	4.4.1 - A	4.4.3 - C
25	5.1	5.1.1 - B	5.1.1 - B	5.1.1 - C	5.1.3 - D
26	5.2	5.2.1 - B	5.2.1 - C	5.2.1 - C	5.2.3 - C
27	5.3	5.3.1 - B	5.3.1 - C	5.3.1 - C	5.3.3 - C
28	5.4	5.4.1 - A	5.4.1 - A	5.4.1 - A	5.4.3 - A
29	5.5	5.5.1 - C	5.5.1 - D	5.5.1 - C	5.5.3 - C
30	6.1	6.1.1 - C	6.1.1 - A	6.1.1 - C	6.1.3 - D
31	6.2	6.2.1 - A	6.2.1 - A	6.2.1 - A	6.2.3 - A
32	6.3	6.3.1 - C	6.3.1 - D	6.3.1 - A	6.3.3 - D
33	6.4	6.4.1 - B	6.4.1 - D	6.4.1 - D	6.4.3 - D
34	6.5	6.5.1 - C	6.5.1 - A	6.5.1 - A	6.5.3 - A