

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

LUCI MACHADO DE ANDRADE NETSKA

**PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PARANÁ**

Maringá
2019

LUCI MACHADO DE ANDRADE NETSKA

**PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PARANÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de Concentração: Elaboração de Políticas Públicas

Orientador: Prof.º Dr.º William Antonio Borges

Maringá
2019

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por ter me proporcionado mais este desafio, fortalecendo-me em um dos momentos mais difíceis da minha vida.

A Deus também atribuo às pessoas que estiveram ao meu lado e as que surgiram no decorrer deste processo e me auxiliaram, de uma maneira ou outra, na finalização do trabalho.

Aos meus filhos que demonstraram não com palavras, mas com atitudes, o orgulho e admiração pelo esforço desempenhado por mim.

Aos colaboradores da Controladoria, pelo incentivo e apoio durante toda a empreitada, especialmente a Erika Marcilio e Sandro Luiz Santi, que, além do apoio, sempre estiveram ao meu lado, auxiliando-me nas entrevistas, na coleta de dados, na confecção de relatório e na apresentação da metodologia junto aos Órgãos envolvidos na política pública escolhida para validação da proposta.

Ao Professor Doutor William Antonio Borges, meu agradecimento pela disponibilidade, paciência e dedicação nas orientações dadas para a elaboração deste trabalho.

Aos colegas Auricélia Reitz e Kurt Werner do curso de Especialização em Auditoria Governamental, realizado pela FAE – Business School - Centro Universitário, que aceitaram o desafio de iniciar os estudos com o Programa Leite das Crianças.

Aos colegas do curso de Mestrado, especial agradecimento por compartilharem suas experiências, enriquecendo as aulas e por demonstrarem a importância de cada um dos participantes, de fazer do grupo uma família. Em especial, aos colegas Cesar Gaioto e Almir pelas conversas sobre as experiências de vida que compartilhamos nas idas e vindas de Curitiba à Maringá/Pr.

O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis.

(José de Alencar)

PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PARANÁ.

RESUMO

Para cumprir suas funções e justificar sua existência o Estado estabelece leis e diretrizes para enfrentar problemas públicos, criando e fomentando campanhas, programas, dentre outros mecanismos capazes de mitigar ou mesmo extinguir esses infortúnios. Nessa intervenção ordenada que objetiva assegurar direitos constitucionalmente garantidos à população, como: saúde, educação, segurança, meio ambiente e outros afetos ao estado de bem-estar social, o Estado tem um desafio a ser enfrentado que é a redução da desigualdade social. O objetivo deste trabalho é apresentar um método para monitorar e avaliar os programas de governo, de maneira a identificar os controles capazes de indicar o grau de eficiência, eficácia e efetividade na implementação dessas políticas, por meio da construção e análise de fluxograma e de dados obtidos por meio dos Institutos de Pesquisa e Estatísticas conceituados como: IBGE, IPARDES, IPEA, OCDE, dentre outros. É importante enfatizar que o método proposto tem a finalidade de assegurar que o Sistema de Controle Interno, exercido pela Controladoria Geral do Estado do Paraná, cumpra suas competências constitucionais, relativas à avaliação do cumprimento das metas, da execução e dos orçamentos contidos no Plano Plurianual. Para tanto, o Programa Leite das Crianças (PLC) foi escolhido pela sua importância sócio econômica, sendo utilizado para validar a metodologia proposta, possibilitando ajustes nos procedimentos de execução do programa, se necessário. Cabe destacar ainda, que os resultados obtidos, a partir da aplicação da metodologia proposta, foram fundamentais na identificação e conhecimento dos controles existentes no programa, suas fragilidades, os atores envolvidos e os percentuais de eficiência, eficácia e efetividade, propiciando ações e mostrando simplicidade e aplicabilidade na atividade de monitorar e avaliar diferentes programas de maneira simples.

Palavras-chaves: Indicadores. Políticas Públicas. Avaliação. Monitoramento.

PROPOSED METHODOLOGY FOR MONITORING AND EVALUATING PUBLIC POLICIES IN THE STATE OF PARANÁ.

ABSTRACT

In order to fulfill its functions and justify its existence, the State establishes laws and guidelines to face public issues, creating and fomenting campaigns, programs, among other mechanisms capable of mitigating or even extinguishing these misfortunes. In this orderly intervention which aims to secure constitutionally guaranteed rights, such as health, education, public security, adequate environment and others relating the concept of welfare state, the State faces a challenge to be addressed that is the reduction of social inequality. The objective of this dissertation is to present a method for monitoring and evaluating programs by the government, in order to identify the controls capable of indicating the degree of efficiency, effectiveness in general and also in the implementation of such policies, through data and flowchart construction and analysis, obtained by highly regarded research and statistics institutes, such as IBGE, IPARDES, IPEA, OECD, among others. It is important to emphasize that the proposed method has the purpose of ensuring that the Internal Control System, exercised by the General Controllorship of the State of Paraná (Controladoria Geral do Estado do Paraná), fulfills its constitutional competences, regarding the evaluation of goal accomplishments, the execution and the budgets contained in the State's Pluriannual Plan. To such end, the so-called Children's Milk Program (CMP) was chosen for its socioeconomic importance and will be used to validate the proposed methodology. also allowing adjustments to the program implementation procedures, if necessary. It is also worth mentioning that the results obtained from the application of the chosen method showed simplicity and applicability in order to monitor and evaluate different programs.

Keywords: Indicators. Public policy. Evaluation. Monitoring.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo da Política Pública (Netska; et al, 2018)	26
Figura 2 - Ciclo da Política Pública (Secchi, 2010)	27
Figura 3 - Art. 74 da Constituição Federal/88	38
Figura 4 - Sistema de Freios e Contrapesos	39
Figura 5 - Etapas do Ciclo PDCA	47
Figura 6 - Ciclo da Gestão Pública	48
Figura 7 - Componentes do processo de criação de valor	49
Figura 8 - Esquema de descentralização da CGE	60
Figura 9 - Modelo de três linhas de defesa adotado pela CGE	64
Figura 10 - Esquema <i>Workflow</i> dos formulários dentro do Sistema SIAC	66
Figura 11 - Níveis de Capacidade	77
Figura 12 - Matriz do IA-CM	78
Figura 13 - Organograma da Controladoria Geral do Estado (Decreto Estadual nº 9978/2014)	80
Figura 14 - Organograma da Controladoria Geral do Estado com as alterações da consultoria	81
Figura 15 - Correlação entre tipos de indicadores e o fluxo de implementação de programas	84
Figura 16 - Fluxograma do Programa Leite das Crianças (PLC)	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Compreendendo o processo de monitoramento e avaliação do setor público	17
Quadro 2 -	Etapas do Ciclo de Política e respectivos resultados e produtos	24
Quadro 3 -	Programas Finalísticos	53
Quadro 4 -	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	53
Quadro 5 -	Dinâmicas do Processo	56
Quadro 6 -	Demonstrativo da Quantidade de Órgãos e Entidades por Categoria	62
Quadro 7 -	Indexação dos formulários	67
Quadro 8 -	Quadro de monitoramento e avaliação de políticas públicas	890
Quadro 9 -	Resultado da Análise dos Controles do PLC	98
Quadro 10- 10-	Indicador Geral do Projeto	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Avaliação Nutricional por amostragem das crianças beneficiárias do PLC.	99
Tabela 2 - Itens avaliados no período de 2015 a 2018.	102

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APCBRH/UFPR	Associação Paranaense de Criadores de Bovinos da Raça Holandesa/ Universidade Federal do Paraná
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADUNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAISAN/PR	Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CCI	Coordenadoria de Controle Interno
CELEPAR	Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988
CGE	Controladoria Geral do Estado
CGPLC	Comissão Gestora do Programa Leite das Crianças
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CMPLC	Comissão Municipal do Programa do Leite das Crianças
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CONSEA	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSELEITE/PR	Conselho Paritário de Produtores/Indústrias de Leite do Estado do Paraná
CORESAN	Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional

COSO I e COSO II *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission*

CPF Cadastro de Pessoa Física

CRAS Centro de Referência de Assistência Social

CREAS Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRPLC Comissão Regional do Programa do Leite das Crianças

CTPLC Comitê Técnico do Programa Leite das Crianças

DESAN Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional

DHAA Direito Humano à Alimentação Adequada

EMATER Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural

ERP Sistema Integrado de Gestão Empresarial (*Enterprise Resource Planning*)

FUNDEPAR Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional

FUNSAÚDE Fundo Estadual de Saúde do Paraná

GpR Gestão para Resultados

IA-CM Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (*Internal audit Capability model*)

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IIA Instituto de Auditores Internos (*The Institute of Internal Auditors*)

INTOSAI Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

IPARDES Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

KPMG Empresa de prestação de serviços profissionais

LACEN Laboratório Central do Estado do Paraná

LCR Leite cru refrigerado

LDO Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA Lei Orçamentária Anual

LPI Leite Pasteurizado Integral

LRF Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU	Organizações das Nações Unidas
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PLC	Programa Leite das Crianças
PNAD Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PPA	Plano Plurianual
PREMIX	Composto vitamínico-mineral com bisglicinato ferroso, bisglicinato de zinco, vitamina "A" e vitamina "D" e outros elementos vitamínicos e minerais
SBQC	Seleção baseada na qualidade e custo
SEAB	Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento
SEDS	Secretaria de Estado da Família e do Desenvolvimento Social
SEED	Secretaria de Estado da Educação
SEFA	Secretaria de Estado da Fazenda
SEPL	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
SESA	Secretaria de Estado da Saúde
SIAC	Sistema Integrado de Avaliação e Controle
SMI	Solicitação de Manifestação de Interesse
TCE/PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
UCIs	Unidades de Controle Interno
USINA	Usina de Beneficiários de Leite
VISA	Vigilância Sanitária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	15
2 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	17
3 POLÍTICAS PÚBLICAS, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLE POR RESULTADO	20
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
3.1.1 Ciclo da Política Pública	24
3.1.2 Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	30
3.2 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA	33
3.3 GESTÃO PARA RESULTADOS	46
3.3.1 Estrutura e Elementos da GpR.....	49
3.4 O CONTROLE NO ESTADO DO PARANÁ - HISTÓRICO E EVOLUÇÃO.....	54
3.5 COORDENADORIA DE CONTROLE INTERNO - CCI.....	62
3.5.1 Atuação da Coordenadoria de Controle Interno.....	65
3.5.1.1 Auditoria	67
3.5.1.2 Metodologia de trabalho: Sistema Integrado de Avaliação e Controle - SIAC	70
3.5.1.3 Prestação de Contas do Poder Executivo	73
4 CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO E A CONSTRUÇÃO DE UMA METODOLOGIA PARA MONITORAR E AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS	75
4.1 NOVO MODELO DE ATUAÇÃO INSTITUCIONAL	78
4.2 DIRETORIA DE AUDITORIA GERAL	81
5. ANÁLISE DO RESULTADO: PROPOSTA METODOLÓGICA PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PARANÁ	88
5.1 Metodologia para a Atividade de Monitoramento e Avaliação dos Programas de Governo.....	91
5.2 PROGRAMA LEITE DAS CRIANÇAS: DESENVOLVIMENTO E APLICABILIDADE DE UMA METODOLOGIA PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	98
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110

1 INTRODUÇÃO

O órgão Central do Sistema de Controle Interno objetiva padronizar e avaliar os controles internos em toda as áreas e órgãos da administração pública do Poder Executivo, reconhecendo a importância da gestão na maximização dos recursos e nos resultados alcançados na implementação de políticas públicas.

O art. 74 da Constituição da República Federativa de 1988 estabelece a criação de um sistema de controle interno e determina sua finalidade: No inciso I – avaliar o cumprimento do plano plurianual, quanto às metas e execução dos programas de governo e no inciso II - validar a legalidade e os resultados quanto à **eficiência** e **eficácia** da gestão.

A INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores¹, (1991, p. 295) define eficiência e eficácia, como:

A eficiência se refere à relação entre os recursos utilizados e os resultados produzidos para alcançar os objetivos. Significa gastar o mínimo de recursos para alcançar uma dada quantidade e qualidade de resultados, ou alcançar o máximo de resultados com uma dada qualidade e quantidade de recursos empregados.

A eficácia se refere ao alcance dos objetivos ou ao nível em que os resultados de uma atividade cumprem com o objetivo ou com os impactos pretendidos por aquela atividade.

No Governo do Estado do Paraná, monitorar e avaliar políticas públicas, apesar de requerida pela CF/88, no art. 74 e Decreto Estadual nº 2741/2019 da CGE, ainda é uma atividade embrionária e sem regularidade, vez que a Controladoria Geral do Estado não possui estrutura organizacional suficiente para atender as demandas de todos os órgãos e entidades sob sua gestão e necessita de investimentos em recursos humanos, tecnológicos, materiais e metodológicos para viabilizar o cumprimento de suas atribuições com eficiência, eficácia e efetividade.

Ressalta-se que uma política pública terá êxito e continuidade se houver controles capazes de aferir a conformidade do cumprimento do planejado e o alcance dos objetivos, a considerar a dinâmica conjuntural. A avaliação exige a definição de padrões e o

¹ Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização (INTOSAI) é uma organização não governamental que reúne entidades de fiscalização político-administrativa. A organização é autônoma, independente e não política possui status consultivo especial junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.intosai.org/about-us.html>. Acesso em: 14/09/2019.

monitoramento e avaliação objetivam corrigir falhas, evitar recidivas, prevenir novos erros, indicar medidas de correção e sugerir como evitá-los.

A adoção de uma metodologia para realizar as atividades de controle nos programas de governo inseridos no Plano Plurianual – PPA, faz-se urgente e este estudo caracteriza-se como sendo a primeira etapa de um processo de desenvolvimento e aprimoramento na avaliação e controle de políticas públicas no Governo do Estado do Paraná, não apenas no resultado quanto à eficiência e eficácia, mas a de oportunizar ao gestor, aos beneficiários e à sociedade a efetividade da ação.

Para isso, cabe ressaltar o conceito de indicadores para avaliação da efetividade, que para Jannuzzi (2003, p. 25) significa responder os “[...] efeitos do programa em termos de justiça social, de contribuição para o aumento da sociabilidade e engajamento político, [...] dos efeitos do programa em termos mais abrangentes de bem-estar para a sociedade”.

O trabalho contará com o Programa inserido no PPA 2016 – 2019, de responsabilidade da Secretaria de Estado da Saúde (SESA), intitulado “SAÚDE PARA TODO PARANÁ”, que tem como objetivo manter e consolidar as Redes de Atenção à Saúde. Sua atuação está no monitoramento e mitigação dos grupos de risco e da população em geral, visando a redução da mortalidade materno-infantil; da mortalidade por causas externas (acidentes, homicídios e outras); da mortalidade por doenças crônico-degenerativas; a ampliação da longevidade e redução da incapacidade.

Dentro do Programa para validação da metodologia proposta, será realizada a Atividade² - Programa Leite das Crianças (PLC), que representará o conjunto de programas e iniciativas que compõe as estratégias de Governo.

O PLC, criado em maio de 2003, tem dois objetivos: o combate à desnutrição infantil no Estado do Paraná, por meio da oferta de alimento às crianças de 6 a 36 meses, cujas famílias tenham renda que não ultrapasse meio salário mínimo regional e segundo objetivo, o estímulo ao desenvolvimento da cadeia produtiva do leite em propriedades da agricultura familiar.

Como em qualquer política pública, acompanhar, monitorar e avaliar faz parte do seu ciclo de vida. No PLC o ciclo inicia-se na seleção dos beneficiários e fornecedores de leite, segue na avaliação da qualidade higiênico-sanitária do leite e do estado nutricional das

² Atividade é o conjunto de ações do governo realizadas de forma contínua.

crianças pelas Unidades Básicas de Saúde e finaliza no momento em que os beneficiários deixam o Programa, porque atingiram o limite de idade atribuído como requisito do programa.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Considerando que o processo de uma política pública tem a preocupação de comprovar a eficiência, a eficácia e a efetividade na aplicação dos recursos orçamentários, financeiros e patrimonial da Administração Pública, é dada a importância de constituir processos e estabelecer procedimentos de controle capazes de responder se a ação deve ser mantida, alterada ou descontinuada.

O monitoramento e avaliação fazem parte do ciclo de vida da política, bem como do ciclo do controle; porém, é necessário estabelecer padrões para a execução das atividades com o propósito de obter êxito nos resultados quanto aos desígnios da política.

O Governo do Estado do Paraná instituiu, por meio da Lei Estadual 15.524/2007, o Sistema de Controle Interno, com o objetivo de estabelecer o regramento necessário para o cumprimento das ações implementadas nas Leis de planejamento, assim como na avaliação da gestão dos agentes públicos e a correta aplicação das políticas públicas.

A Lei Estadual 17.745/2013 criou a Controladoria Geral do Estado e o Decreto Estadual nº 2741/2019, aprova o regulamento da Controladoria.

À Controladoria compete: definir o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos de controle para assegurar que os fins a que servem os órgãos e entidades da Administração pública sejam alcançados de forma confiável, concreta, com eficiência, eficácia e efetividade.

Diante desse contexto, faz-se necessário e é importante considerar o momento como apropriado para apresentar uma proposta metodológica de monitoramento e avaliação de políticas públicas, como forma de padronizar a implementação da atividade de controle, inserida nos órgãos e entidades da administração pública.

O presente estudo tem o objetivo apresentar proposta de metodologia para monitorar e avaliar políticas públicas no Estado do Paraná, por meio das competências legais e afeta à

Controladoria Geral do Estado do Paraná – CGE, que contemplam as atividades de Controle Interno.

Como objetivos específicos tem-se:

- Compreender o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas;
- Conhecer a aplicabilidade dos indicadores de gestão em função do monitoramento e da avaliação das políticas públicas;
- Aprender as metodologias consolidadas e aplicadas ao setor público.

Este trabalho está dividido em seis seções: na primeira seção é apresentada a Introdução de forma a posicionar o leitor ao conteúdo de toda a pesquisa; na segunda seção é apresentada a Metodologia da pesquisa, que explicita a mesma como teórica e empírica; aborda ainda os procedimentos adotados para realizar o levantamento de dados; na terceira seção parte de uma revisão teórica que trata das Políticas Públicas, Administração Pública e o Controle por resultado, apresentando autores como Celina Souza (2002), Enrique Saraiva e Elizabete Ferrarezi (2006), Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (2016), Paulo de Martino Januzzi, dentre outros que tratam, em especial, de Gestão Pública; a quarta seção pauta-se nas leis, normas e pesquisas realizadas para materializar a construção da metodologia de avaliação e monitoramento de Políticas Públicas; a quinta seção relata o resultado obtido a partir da aplicação da metodologia proposta no Programa de Governo intitulado de “SAÚDE PARA TODO PARANÁ”, validado no Programa Leite das Crianças. E, por fim, a sexta seção, que apresenta as considerações finais.

O conteúdo do trabalho tem o propósito de municiar o leitor com conhecimento quanto à estrutura organizacional do órgão central do Sistema de Controle Interno do Estado do Paraná, bem como das suas atribuições e competências, e de colocar os resultados obtidos com a implementação das políticas públicas. Tem também a finalidade de trazer a reflexão da importância de conhecer e compreender as atividades realizadas pelo órgão central de controle do Estado do Paraná e de como são executadas na prática as avaliações e o monitoramento das Políticas Públicas.

2 METODOLOGIA DE PESQUISA

Esta dissertação tem por objetivo aperfeiçoar o conhecimento na área de monitoramento e avaliação de Políticas Públicas, para realizar as atividades precípuas da Controladoria Geral do Estado no tocante à área de controle interno.

O trabalho caracteriza-se em teórico-empírico. De acordo com os dizeres de Cavalini (2016), teórico porque pressupõe a discussão e fundamentação da teoria de possíveis contra-argumentos e questionamentos acerca da legitimação das hipóteses; empírica porque pressupõe a comprovação prática de diversos métodos de observação ou experimentos em determinado contexto, com o objetivo de colher informações e dados em utilização e tem a prerrogativa de comprovar e/ou validar a teoria.

Os procedimentos adotados na pesquisa partem de uma revisão bibliográfica, documental, envolvendo observação, considerando nesse processo guias, livros, leis, manuais e artigos científicos. A análise das normas referentes à criação da Controladoria Geral do Estado, e de suas atribuições, competências e técnicas utilizadas pela Coordenadoria de Controle Interno, para o exercício das atividades.

Incluiu-se também as normas do PLC, política escolhida para validar a proposta e consulta a outros entes da Federação para obtenção de materiais acerca da aplicação da atividade de avaliação dos programas finalísticos de governo.

No que se refere ao estudo empírico, os dados foram coletados a partir de ligações telefônicas e consultas nos sites institucionais dos Estados da Federação, com o objetivo de entender o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Foram obtidos os materiais relacionados:

Quadro 1 – Compreendendo o processo de monitoramento e avaliação do setor público.

Origem	Descrição do material	Ano
Governo do Estado de Minas Gerais	Programa Estado para Resultado: Balanço da Implementação de um Escritório de apoio à Gestão Estratégia e Gestão por Resultados de Minas Gerais	2007
Governo do Estado do Mato Grosso	Manual Técnico de Elaboração do Relatório da Ação Governamental	2018
Governo do Amazonas Manaus	Manual de Avaliação PPA 2012 - 2015	2013
Peter Pfeiffer	Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças	2000
Origem	Descrição do material	Ano
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Indicadores – Orientações Básicas Aplicada à Gestão Pública	2012
Governo Federal	Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores	2009
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Indicadores de Programa; Guia Metodológico	2010
Controladoria Geral da União – CGU	Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo	2015
Tribunal de Contas da União - TCU	Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditoria	2011

Fonte: Autora/2019.

Nesse contexto, ressalta-se que a pesquisa tem natureza de aplicação imediata, tendo como resultado o desenvolvimento de metodologia para monitorar e avaliar programas finalísticos do Governo do Estado do Paraná.

A partir do estudo de diferentes metodologias empregadas por outros Estados e Órgãos, mobilizando elementos referenciais, delimitou-se o programa Leite das Crianças para o desenvolvimento da proposta de uma metodologia para monitorar e avaliar variados programas conduzidos pelo governo do Estado do Paraná.

Cabe ainda dizer, que a proposta deve trazer simplicidade na aplicação da atividade, tendo em vista o alto número de programas contidos no Plano Plurianual.

Considerando a importância de identificar e conhecer os controles existentes em uma política, a avaliação passa a cumprir a sua função de auxiliar, de identificar, de prevenir falha, de evitar recidivas e de prevenir novos erros; para tanto, deverá obedecer padrões. O monitoramento cumprirá com sua finalidade de identificar as fragilidade dos controles para, então, possibilitar a constatação da continuidade, melhorias a serem adotadas ou da descontinuidade da política.

A definição da proposta está condicionada à melhoria dos controles e ao diagnóstico da eficiência, eficácia e efetividade do processo de elaboração, implementação e execução das Políticas públicas, bem como do seu acompanhamento.

Espera-se que a proposta de avaliação e monitoramento de Políticas Públicas do Estado do Paraná possibilite identificar os controles existentes na política, os autores e Secretarias envolvidas, assim como o grau de eficiência, eficácia e efetividade.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLE POR RESULTADO

O Brasil detém a soberania em seu território, exercida pelo Estado brasileiro, mediante ações orientadas à realização do bem comum e capazes de proporcionar ou possibilitar o pleno desenvolvimento de seus cidadãos. O exercício da cidadania implica no conjunto de direitos e deveres aos quais os indivíduos estão sujeitos em relação à sociedade em que vivem, constitui na busca, no engajamento e na participação das atividades do Estado (NETSKA; REITZ; REICHENBACH, 2018, p. 20)

Segundo Queiroz (2009), ao Estado é dado pleno poder para cumprir suas funções e justificar a sua existência. As deficiências do Estado na realização de determinados fins pelos quais a sociedade anseia são frutos da ineficiência, ineficácia, existência ainda do patrimonialismo e do excesso de burocracia, muitas vezes causados pela falta de conhecimento teórico e de metodologias adequadas na elaboração e avaliação das Políticas Públicas.

Silva (2008, p.117) ensina-nos que o Estado democrático fundamenta-se “no princípio da soberania popular, que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública”,

ou seja, uma sociedade efetiva principia a inclusão do povo nas decisões e participação na produção de Políticas Públicas, compreendidas atividades governamentais, cujo propósito ou dever, é superar as desigualdades sociais e regionais mediante um regime democrático apto à realização da justiça social.

Para o Estado do Paraná o desafio é superar as desigualdades sociais. O resgate de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social segue o processo de globalização das Políticas Públicas de combate à fome e à pobreza, traçado a partir da oferta de serviços públicos e finalizando no reconhecimento dos direitos fundamentais de seus cidadãos (SEAB/PLC, 2019).

Diante desse contexto, pretende-se, nesta seção, contextualizar os conceitos de políticas públicas, administração pública e controle por resultados, com o propósito de aclarar os objetivos do presente trabalho.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Nas últimas décadas viu-se ressurgir a pesquisa no campo de conhecimento das políticas públicas; da mesma maneira observam-se as instituições procurando conhecer as regras e modelos capazes de identificar o problema, a decisão, a elaboração, a implementação e a avaliação. Isso ocorre pela escassez dos recursos financeiros e pela necessidade de estabelecer políticas que sejam capazes de modificar, de forma positiva, uma determinada situação de desconforto social (SOUZA, 2002).

Segundo Souza (2002), vários fatores contribuíram para o interesse pelos estudos e pesquisa sobre políticas públicas: o primeiro refere-se à adoção de políticas públicas restritivas de gasto, que dominou a agenda da maior parte dos países em desenvolvimento; o segundo é a definição do papel dos governos, que ganharam hegemonia e políticas keynesianas, as quais guiaram a política do pós-guerra, sendo substituídas pela ênfase no ajuste fiscal. Destaca-se que o ajuste fiscal exigiu o equilíbrio entre receitas e despesas e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais; o terceiro, relacionado aos países em desenvolvimento ou de democracia recente, em especial, a América Latina, fato que não se constituiu em políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e a inclusão social da população carente.

Política Pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasce nos EUA, rompendo a tradição europeia de pesquisar as responsabilidades do Estado, estendendo os trabalhos que se fundamentam em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do Governo como precípuos produtores de políticas públicas. Nos Estados Unidos, esses estudos acadêmicos não tiveram relação com as bases teóricas sobre o papel do Estado e de imediato deram ênfase aos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006).

Souza (2006) afirma que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais”: H. Laswell (1936), que instituiu a análise de políticas públicas e introduziu a expressão “*policy analysis*” como forma de integrar conhecimento científico/acadêmico com as práticas dos governos, estabelecendo o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo; H. Simon (1957), que conceituou a racionalidade condicionada aos decisores públicos; C. Lindblom (1959 a 1979), que questionou os estudos de Laswell e Simon e incorporou outros elementos, como a relação de poder com a integração dos processos decisórios; e D. Easton (1965), definiu as políticas públicas como um sistema interferido pela formulação, pelo resultado e pelo ambiente. As políticas públicas recebem *inputs* de diversos atores, sejam eles da mídia, dos grupos de interesse, de partidos políticos, da sociedade, dos servidores públicos, dentre outros.

Saravia e Ferrarezi (2006) definem política pública como sendo um fluxo de decisões públicas, conduzido de forma a manter o equilíbrio social ou habilitado à introdução de desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Essas decisões são condicionadas pelo próprio fluxo e pelo comportamento e pelas transformações que causam ao ambiente social, e ainda, pelos valores, ideias e visões daqueles que as adotam ou que influem no processo decisório. Para atingir os fins, consideram estratégica a participação dos diversos grupos no processo decisório.

Segundo Schenini (2002), políticas públicas podem ser conceituadas como “uma atividade legalista, administrativa, estratégica e gerencial; uma ferramenta para os gestores trabalharem e se adequarem às regras estabelecidas”.

As políticas públicas, afirma Silva (2010, p. 65):

[...] são *outputs*, resultantes dos processos políticos (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para executar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor

grau, certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

Por sua vez, Parsons (1996, *apud* SCHMITHÜSEN, 2005, p. 10), afirma que, “*La expresión ‘política pública’ indica los contenidos y las decisiones relativos a campos o sectores específicos, según lo determinan los planes, objetivos y medidas predominantes que regulan cuestiones de interés público importantes*”.

Schenini (2012, p. 66), contudo, assim se manifesta, sobre esse assunto:

As políticas públicas são formadas e tem seus ajustes ou alterações em conformidade com a dinâmica da própria sociedade, ou seja, ou se submete ao poder dominante e determinante das políticas públicas no meio em que vivem, ou fazem valer por meio de conflitos as demandas de segmentos da população com o uso de grupos de poder e de pressão, ou estarão tentando mediar conflitos entre esses diversos grupos de interesse agindo na conjuntura.

Secchi (2016) ensina que para compreender o significado de Políticas Públicas é necessário saber a definição de problema público e política pública. O primeiro trata do propósito ou a intenção de resolver um determinado problema social; o segundo, da forma como o primeiro será resolvido. Para o autor o problema público só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores; logo, uma Política Pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviços, entre outros, com a finalidade de diminuição ou de resolver o problema público.

Secchi (2016) explica que problemas públicos e políticas públicas estão presentes em todas as áreas da vida em sociedade, sejam elas na educação, saúde, segurança, justiça, assistência social, dentre outras e afirma que onde houver situações desfavoráveis à sociedade existirão problemas públicos e existindo esses, deverá haver a implementação de uma política pública como forma de combate. Significa dizer que políticas públicas são as escolhas que o governo faz ou não faz em um conjunto de iniciativas, decisões e ações conformadas ao regime político, capaz de fazer frente a situações socialmente problemáticas no fito de resolvê-las, ou pelo menos, trazê-las a níveis manejáveis.

Cabe ainda dizer que as políticas públicas afetam todos os cidadãos inseridos no contexto do “bem-estar social”, mesmo porque, com o advento da Carta de 1988, a todos são dirigidas, independentemente do sexo, raça ou cor, classe social ou grau de instrução.

Heidemann e Salm (2010, p. 28) aduzem que o termo político-administrativos refere-se ao:

[...] desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas.

Segundo Heidemann e Salm (2010, p. 29) numa acepção, de caráter operacional, a política é entendida como ações, práticas e diretrizes políticas, estabelecidas por dispositivos legais e que se estabelecem como funções de Estado, para resolução das mazelas da sociedade, e pode ser definida como:

[...] a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios ou distritos especializados). Nesse sentido, ela estuda e sistematiza o ‘fato político básico’ assim caracterizado e engloba, portanto, todas as acepções anteriores.

Nesse contexto, cabe, ainda, à palavra política algumas definições: a política envolve tudo o que se refere à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações; trata-se de um conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter o poder; “é a arte de governar” é a realização do bem público, o ramo da ética que trata do organismo social como um todo e não apenas das pessoas como entidades individuais (HEIDEMANN; SALM, 2010).

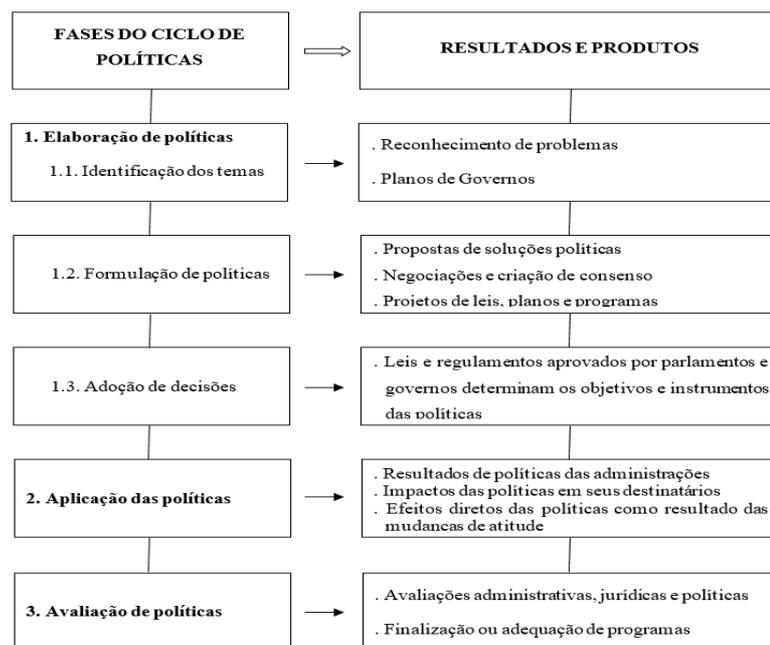
Por fim, na averiguação dos inúmeros conceitos existentes de política pública, constata-se o entendimento comum pertinente à aglutinação das atividades dos governos para atuação direta ou mediante instrumentos como: parcerias, transferências voluntárias, delegação, concessão ou permissão, visando influenciar a vida dos cidadãos, com o objetivo de assegurar a “dignidade da pessoa humana”.

3.1.1 Ciclo da Política Pública

Assim como os conceitos de políticas públicas são inúmeros, distintos em alguns aspectos, o mesmo ocorre quando os autores abordam fases, etapas ou ciclo das políticas públicas. São várias as classificações, algumas com três fases, outras com quatro e até com

sete fases. A exemplo, o ciclo de políticas públicas apresentado por Hoeflich, et al (2007, p. 30, adaptado de Hyowlet e Ramesh, 1995), sugere três fases distintas: 1) Elaboração de Políticas; 2) Aplicação das políticas; e 3) Avaliação das políticas, conforme detalhado no quadro 2.

Quadro 2 – Etapas do Ciclo de Política e respectivos resultados e produtos.



Fonte: HOEFLICH, *et. al.* (2007, p. 30). Adaptado de Howlet e Ramesh (1995), citados por Schmithüsen (2005).

Saravia e Ferrarezi (2006) esclarecem que, na América Latina, quando se referem às fases da política pública, é necessário certo grau de especificação e defendem que no processo de formulação cabe a elaboração. Para os autores, a elaboração é a preparação da decisão política e a formulação da decisão tomada politicamente; ambas, por meio da norma jurídica, materializam o plano, o programa e o projeto, para então seguirem à preparação e à execução propriamente ditas. Cumpre destacar que a distinção de cada etapa aponta maneiras distintas de negociação.

Saravia e Ferrarezi (2006) identificam as seguintes etapas na existência de uma política pública:

I - Primeira etapa - agenda - é a inclusão de determinado pleito ou necessidade social na lista de prioridades do poder público, caracterizando os fatos sociais de modo a adquirirem

o *status* de “problema público” e comporem objeto de discussão e de controvérsias políticas na mídia.

II – Segunda etapa – elaboração – consiste no estudo e delimitação de “problemas públicos” ou “necessidades reais das comunidades”, na identificação de alternativas para solucionar essas questões, na avaliação dos custos e efeitos que produzirão e no estabelecimento das prioridades, fase na qual é discutida por vários atores no fito de identificar as necessidades prioritárias da comunidade. Saravia e Ferrarezi *apud* HILL (2006, p.33) esclarecem que:

[...] os pesquisadores podem, por um lado, assumir que a elaboração de políticas é, essencialmente, um processo racional baseado nos clássicos passos, que vão desde a formulação do problema à avaliação de alternativas até a implementação. Podem ser admitidos os conflitos sobre metas ou percepções da situação, mas considera-se que eles resultam em efeitos estáveis e determinados e não interferem na consistência das operações do sistema. O problema é visto como técnico, o clima como consensual, e o processo como controlado.

III – Terceira etapa – formulação – nela ocorrem a escolha e o detalhamento da alternativa definida prioritária, definindo-se uma decisão, os objetivos, a constituição da norma jurídica e as regras administrativa e financeira.

IV – Quarta etapa – implementação – consiste na preparação para a execução propriamente dita, contemplando o planejamento, a organização da estrutura administrativa e os recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para a execução da política pública. Para Saravia e Ferrarezi *apud* HILL (2006, p. 34), a implementação trata dos objetivos específicos, da tradução, na prática, das políticas que emergem do processo decisório. Os efeitos (*outcomes*) referem-se aos resultados enquanto conjunto da decisão e implementação, descrevendo ainda as condições para a plena realização da política pública, a saber:

Que a implementação é possível se as circunstâncias externas ao agente implementado não impõem obstáculos paralisantes; se o programa dispõe de tempo adequado e recursos suficientes; se a combinação precisa de recursos está efetivamente disponível; se a política a ser implementada baseia-se numa teoria de causa-efeito válida; se a relação entre causa e efeito é direta e se existem poucos, ou nenhum, vínculo de interferência, se as relações de dependências são mínimas; se existem compreensão e acordo sobre os objetivos; se as tarefas estão totalmente especificadas e na sequência correta; se há perfeita comunicação e coordenação; e se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência.

V – Quinta etapa – execução – é o conjunto de ações destinadas ao atingimento dos objetivos estabelecidos na política pública.

V – Sexta etapa – acompanhamento – é o processo sistemático de inspeção da execução das atividades no propósito de garantir informações que viabilizem detectados ajustes que assegurarão a consecução dos objetivos.

VII – Sétima etapa – avaliação – é o processo de mensuração e análise *a posteriori* dos impactos que a implementação de certa política pública produziu na sociedade, especialmente quanto às realizações e consequências previstas e não previstas.

Abaixo, as etapas da política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Figura 01 – Ciclo da Política Pública.



Fonte: Netska; Reitz; Reichenbach, 2018, p. 25.

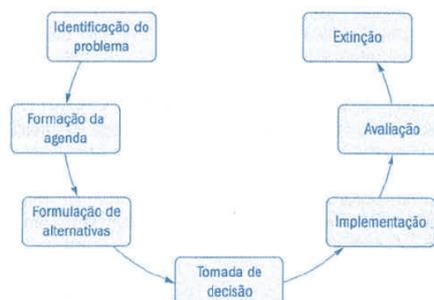
Saravia e Ferrarezi (2006) aduzem que a divisão por etapas das políticas públicas é uma classificação teórica e que na prática elas fazem-se presentes de forma improvisada e desordenada. O processo nem sempre observa a sequência sugerida, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas geralmente estão presentes.

Secchi (2012) compartilha da observação dos autores acima, considera também que o ciclo de políticas públicas raramente obedece a sequência encontrada no campo teórico. Afirma que, em algumas situações, a identificação do problema está no fim do processo e não no início, e que as avaliações normalmente acontecem antes de estabelecer qual será o problema prioritário. Considera, ainda, a importância das fases da política pública, na

organização das ideias e na condução de um referencial comparativo para casos heterogêneos, simplificando e auxiliando os atores envolvidos em cada processo.

O ciclo de políticas públicas segundo Secchi (2010, p. 33):

Figura 02 – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Secchi, 2010.

Na identificação do ciclo de políticas públicas reconhecida por Secchi (2012) tem-se:

Identificação do problema – é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Ensina que, nesse contexto, um problema não caracteriza uma deterioração, mas a melhoria de uma situação em outro contexto.

Formação da agenda – o autor conceitua como sendo: agrupamento de problemas sociais considerados como relevantes, podendo ser de cunho político, formal e de mídia:

- a) Agenda política: agrupamento de problemas que a comunidade política entende como prioritário à intervenção pública;
- b) Agenda formal: agrupamento de problemas que o poder público considerou prioritário e vai enfrentar;
- c) Agenda da mídia: agrupamento de problemas que recebe atenção especial dos meios de comunicação. Essa, se sobrepõe à agenda política e à agenda formal.

Formulação de alternativas – é o estudo de viabilidade e construção de soluções para os problemas mais urgentes, estabelecendo objetivos e estratégias, motivados pelas consequências de cada ação. Segundo o autor, a decisão é discutida e firmada a partir de votação, considerando os custos e benefícios apresentados de cada alternativa disponível.

Tomada de decisão – representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas:

- a) O tomador de decisão busca escolher, dentre as alternativas, a mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério considerado relevante para a tomada de decisão.
- b) O tomador de decisão busca ajustar o problema, as soluções e vice versa;
- c) O tomador de decisão possui a solução para determinada política, porém esse fomentará um problema na opinião pública e no meio político de maneira a tornar sua proposta em política pública.

Implementação da política pública – esse momento representa a produção dos resultados concretos da política pública em ações.

Avaliação da política pública – processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como a avaliação quanto o sucesso ou falha de projeto que foram colocados em prática.

É sabido que a avaliação é uma etapa do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desenvolvimento da política são examinados com o propósito de conhecer melhor o estado e o nível de impacto que geraram. Segundo o autor é o *time* para a produção de *feedback* sobre as fases que antecederam a avaliação.

O autor ainda cita os critérios para avaliar se a política pública atingiu seu objetivo bem ou mal.

Os critérios na ótica de Secchi (2010, p. 50) são:

Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (inputs);
Eficiência econômica: trata da relação entre inputs (recursos utilizados) e outputs (produtividade);
Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de confrontação da execução a métodos preestabelecidos;
Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos; e
Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Extinção da política pública – é o momento da morte da política pública, que pode ser explicado pela resolução do problema, pela ineficácia ou o problema não resolvido pode perder a importância e sair da agenda.

Conclui-se que existem várias formas de representar o ciclo de políticas públicas, alguns com três, quatro e até mesmo com sete etapas ou fases. No entanto, fica clara a existência de três fases em comum, a formulação, a implementação e a avaliação. Dessa forma, fica evidenciado que, apesar de haver conceitos diferenciados em cada fase, o objetivo

ainda é o mesmo para todos, ou seja, os modelos objetivam alcançar a melhoria de vida da sociedade.

3.1.2 Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Segundo a obra de Ramos e Schabbach (2012), a avaliação das políticas públicas é um instrumento fundamental no processo de verificação da gestão e possibilita que determinado processo passe por ajustes e correções para a obtenção do resultado mais favorável, proporcionando a melhoria da eficiência dos gastos públicos, da qualidade da gestão, promovendo ações de controle social, com a divulgação dos resultados quanto à efetividade das ações de governo.

De acordo com Ramos e Schabbach (2012), nas últimas décadas, instituições internacionais de cooperação e financiamento, como as Organizações das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (World Bank), o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) geraram propostas de avaliação.

Ramos e Schabbach (2012), apud Costa e Castanhar, definem avaliação como a supervisão sistemática e objetiva de um projeto ou programa durante todas as fases da política, com foco na eficiência, na efetividade, nos impactos gerados pela ação, na sustentabilidade e na relevância de seus objetivos; a avaliação é uma atividade que integra as fases do referido ciclo das políticas públicas, com a finalidade de auxiliar os tomadores de decisão quanto à continuidade ou a necessidade de correções ou de suspensão da política ou programa e, como parte do planejamento de qualquer política pública, gera uma retroalimentação que permite decidir dentre diferentes projetos de acordo com a eficiência, eficácia e a efetividade ao comparar os resultados, propicia retificar a ação ou reorientá-la (NETSKA; REITZ; REICHENBACH, 2018, p. 31-32).

Ala-Harja e Helgason (2000) definem a avaliação como os resultados de um programa em relação aos seus objetivos, idêntico ao que foi defendido por Ramos e Schabbach.

Trevisan e Bellen (2007) citam o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, para o qual o objetivo da avaliação é conhecer o resultado em face dos objetivos do programa, com análises da eficiência, eficácia e efetividade, resultados dos impactos e da

sustentabilidade que a ação gerou. Para os autores acima citados, a avaliação é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisão, capaz de garantir melhores informações para fundamentá-las e de facilitar a prestação de contas sobre a política pública.

Ramos e Schabbach (2012) aduzem que no Brasil tem havido um crescente interesse dos governos no tema avaliação, o qual está diretamente relacionado às questões de eficiência (fazer melhor com menos), à eficácia (ultrapassar a meta), e efetividade (impacto positivo gerado pela intervenção), ao desempenho e à *accountability* da gestão pública. A avaliação permite conhecimento dos resultados do programa, informações que poderão ser utilizadas para melhorar a geração e implementação das políticas públicas, bem como fundamentar as decisões e facilitar e promover a prestação de contas.

Jannuzzi (2009) esclarece que os termos monitoramento e avaliação definem procedimentos técnicos formais de acompanhamento de programas e têm foco na eficiência, eficácia e efetividade, com a finalidade de aprimorar a ação pública. Para o autor, monitoramento e avaliação são processos pormenorizados, estruturados e complementares no tempo e subsidiam o gestor público tanto com informações sinóticas e oportunas sobre a operação do programa, resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento, quanto analíticas acerca de seu funcionamento, levantadas por pesquisas de avaliação.

Ramos e Schabbach (2012, p. 1280), conceituam avaliação e monitoramento de programas como sendo:

Consiste na verificação da adequação do desenho, da finalidade e dos objetivos pretendidos, da correlação entre os serviços prestados e das metas definidas estrategicamente, dos efeitos (resultados e/ou impactos) mensuráveis e, por fim da lógica de eficiência subjacente, ou seja, examinar se os benefícios advindos da política compensam seus custos.

Para Lemos (2009), a avaliação de políticas públicas não tem a intenção de buscar uma verdade absoluta, mas possibilitar que as decisões políticas sejam tomadas de maneira mais consciente. Segundo Ala-Harja & Helgason (2000, p. 10), as principais metas de uma avaliação estão ligadas à:

- ✓ Melhoria do processo de tomada de decisão: a avaliação proporciona informações sobre os impactos das políticas; auxilia os formuladores no julgamento do valor dos programas públicos, propiciando elementos para novos projetos;
- ✓ Alocação apropriada dos recursos públicos: Auxilia os formuladores de políticas e os responsáveis pelo orçamento a melhor distribuir os recursos e aplicá-los de maneira eficiente e eficaz para alcançar os resultados desejados, viabilizando novas áreas de prioridade;

- ✓ Responsabilidade: a avaliação pode contribuir para o aumento da responsabilidade da política pública, melhorar a transparência e o controle social, a prestação de contas.

A realização da avaliação deve estar acompanhada do monitoramento para que os fatos inerentes às políticas sejam continuamente verificadas, para obter maior grau de confiabilidade das informações colhidas.

Tanto a avaliação como o monitoramento devem integrar todo o ciclo da política, desde a identificação do problema, subsidiando o planejamento, a formulação da intervenção, o acompanhamento, a implementação, os consequentes ajustes a serem adotados e as decisões sobre sua mensuração, aperfeiçoamento, mudanças de rumo e/ou interrupção (LEMOS, 2009).

Para Jannuzzi (2009), apud Rossi *et al*, os estudos avaliativos deveriam compor um programa de investigação completo, seguindo as etapas do ciclo de vida da política pública. Cita que a proposta de Rossi et al (2004) é um avanço conceitual, na forma de se entender os diferentes focos dos estudos avaliativos, que vão além da divisão entre “avaliação de processos/avaliações de impactos” e “avaliação *ex-ante* / avaliação *ex-post*”.

Segundo Ramos e Schabbach (2012), o momento de realização da avaliação diferencia-se entre *ex ante* e *ex post*. A avaliação *ex ante* é realizada antes do início do programa, tem a finalidade de proporcionar elementos que darão suporte à decisão de implementar ou não e dispor os vários projetos de acordo com sua eficiência para o alcance dos objetivos. As autoras destacam que esse tipo de avaliação está diretamente relacionado ao diagnóstico, quando se mapeiam as necessidades e são realizados os estudos de viabilidade que conduzirão à formulação do programa, bem como do estudo do custo-benefício e do custo-efetividade³, que objetiva adaptar recursos disponíveis aos objetivos propostos.

A avaliação *ex post* é realizada durante a execução do programa ou no seu final; as decisões baseiam-se, integralmente, nos resultados alcançados, nesse caso, se o programa está em execução, considera-se se ele deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento. Se a resposta for positiva, é realizada uma análise para identificar a necessidade

³ Custo-benefício é a relação monetária entre os custos e os benefícios de um programa, sendo aceitável se os últimos excederem os primeiros. Adequa-se mais a projetos econômicos, com benefícios facilmente quantificáveis. Mais utilizada em projetos sociais, a relação custo-efetividade não se baseia em custo monetários, mas na premissa de que, diante de um volume limitado de recursos, esses devam ser aplicados de forma tal que permitam um maior número de unidades de benefícios, qualquer que seja o valor monetário.

de modificações ou redirecionamento dos objetivos, proposta ou atividades, segundo Ramos e Schabbach (2012)

Para Ramos e Schabbach (2012), quando o programa já foi concluído, é realizada análise para constatar se o programa poderá ser replicado ou não. A autora nos aclara que o tipo mais utilizado de avaliação é a *ex post*, porém aduz que para obter o impacto, recomenda-se a aplicação de ambas as análises.

Destaca-se a importância da avaliação dos resultados da gestão pública no fortalecimento da instituição democrática, estimulando uma gestão mais responsável, transparente, eficiente no uso dos recursos, com servidores motivados em solucionar as angústias do cidadão, melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo setor público, melhorar a produtividade, dentre outras situações que venham a contribuir com a democratização da gestão, fortalecendo a capacidade de governança do Estado.

3.2 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

O controle apresenta-se na Constituição Brasileira como forma de limitar o poder dos governantes. A obra “O Espírito das Leis” de Charles–Louis de Secondat, nos aduz:

“todo o homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar dele, e assim irá seguindo, até que encontre algum limite”. Nesse sentido, Dromi (2005, p. 6511–6525) corrobora dizendo que: “*el control es una actividad incescindible de la realidad estatal, tan vieja como la propia organización política y en consecuencia há adquirido a lo largo de la historia los más diversos ropajes*” (CASTRO, 2016, p. 135).

De acordo com Castro (2016), a resistência dos gestores em exercer o controle de suas atividades e a ausência de controle efetivo traz os Estados totalitários e representativos do ideal absolutista, modelos que tiravam o pressuposto de controle temendo suas limitações no poder.

Historicamente, o controle teve seu surgimento na Grécia antiga, sendo constituída em Atenas uma Corte de Contas, formada por 10 oficiais eleitos por Assembleia Popular, com mandato de um ano, os que tinham por finalidade a fiscalização das contas públicas. Perante ela compareciam arcontes, senadores, embaixadores, sacerdotes, comandantes de galeras, que prestavam contas do dinheiro recebido e gasto, justificando suas despesas (FERREIRA,

1989). Contudo, é interessante saber que o Brasil vivenciou alguns modelos de administração pública. Segundo Silva (2018), na fase colonial o modelo utilizado foi o patrimonialismo; conceito adotado em que tudo se resumia a *res principis*, ou seja, o tempo só fez com que a sociedade brasileira observasse que o modelo não trazia benefícios algum, pelo contrário, a corrupção e o nepotismo estavam sempre presentes em todos os atos da administração. A distinção entre patrimônio público e patrimônio privado não fazia parte desse modelo.

No modelo de administração patrimonialista encontrava-se um Estado absolutista. Nesse período surgiram algumas formas análogas de Tribunais de Contas, quando, em 1.661, o Império Austríaco criou sua Corte de Contas. Em 1.714 a Prússia também estabelece uma Corte de Contas e, em 1.767, a Espanha. Cabe aqui destacar que a criação da Corte de Contas não teve o objetivo de controlar os gastos dos governantes e, sim de justificar, legitimar, validar a atuação do poder central. A preocupação encontrava-se no controle do patrimônio do governante/Estado (CASTRO, 2016).

Bresser-Pereira (1996) nos ensina que se no século XVIII, observou-se a importância de proteger o indivíduo contra um Estado oligárquico, assim como, no século XIX compreendeu-se a magnitude de garantir aos cidadãos a participação no processo político e de proteger os desvalidos e fracos contra os ricos e nobres. A relevância de proteger o patrimônio público só passou a ser dominante na segunda metade do século XX. Ainda segundo Bresser-Pereira refere-se ao oportuno, quando:

[...] um cientista político social-democrata brasileiro (Martins, 1978) escreveu sobre “privatização do Estado”, e uma economista norte-americana conservadora (Krueger, 1974) definiu *rent-seeking*. Ambos se referiam ao mesmo problema: percebiam que era necessário proteger a *res pública* contra a ganância de indivíduos e grupos poderosos (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 8).

Diante do contexto, definidos os direitos civis e os direitos políticos e sociais, restou definir um quarto direito, que segundo o autor é básico - os direitos públicos, o direito de todos os cidadãos, de que o que deve ser público seja, na verdade público. Ainda de acordo com os escritos de Bresser -Pereira (1996):

À medida em que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república; que a reforma do Estado ganhava uma nova prioridade, que a democracia e a administração pública burocrática, [...], as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público, tinham que mudar; a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração gerencial (BRESSER -PEREIRA, 1996, p. 8).

Bresser-Pereira (1996) destaca o avanço ocorrido nesse século XIX, em decorrência da substituição do modelo patrimonialista para uma administração pública voltada para o modelo burocrático; esclarece-nos, ainda, que no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, estabelecendo o controle hierárquico e formal sobre os procedimentos.

Silva (2018) destaca que o modelo burocrático após a segunda Guerra Mundial apresentou características conflitantes com o modelo inicialmente formatado, gerando excesso de formalismo e registro, internalização e apego aos regulamentos, despersonalização do relacionamento, categorização como base de processos decisórios, resistências às mudanças, superconformidade às rotinas e aos procedimentos, dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Não obstante, o modelo apresentou ineficácias, pois o custo benefício era alto e os processos lentos. Repensou-se no Estado Liberal do século XVIII, que apresentava-se pequeno, porém dedicado à proteção dos direitos à propriedade, que, naquela concepção faziam-se necessários, apenas, um sistema judiciário e policial para editar leis e fazê-las ser cumpridas, as forças armadas para proteção dos inimigos externos, um ministro das finanças para cobrança de impostos (BRESSER-PEREIRA,1996)

Ainda segundo Bresser-Pereira (1996), o Estado passou a acrescentar às suas funções a de garantidor e provedor de educação, saúde, cultura, seguridade social básica, incentivos à ciência e à tecnologia, investimentos na infra-estrutura e na proteção ao meio ambiente; por fim, o Estado cresceu e suas atribuições aumentaram, gerando maior número de Ministros e servidores; os impostos, que representavam 5% a 10%, agora não bastava e passaram a representar 30% a 60% do PIB.

Diante da crise fiscal que emergiu na metade do século XX, a administração pública gerencial, como forma de combater os problemas causados pelo modelo de administração pública burocrática, Bresser-Pereira (1996), aclara a necessidade de mudar a estratégia de administrar a coisa pública para reduzir os custos e tornar a máquina pública mais eficiente, eficaz e efetiva:

[...] A administração pública gerencial é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão (Bresser-Pereira, 1996, p. 9).

Os modelos de administração pública são distintos entre si: enquanto a administração pública burocrática foca na legalidade do processo, estabelecendo procedimentos para contratação de pessoal, para compras de bens e serviços e em satisfazer as demandas dos cidadãos, e assume que procedimentos rígidos para combater o nepotismo e a corrupção, não considerando a ineficiência dos procedimentos, estabelece, em seu bojo, que os controles devem ser preventivos, estabelecendo estritos controles legais. Já a administração pública gerencial está focada nos resultados e considera que o nepotismo e a corrupção devem ser combatidos, porém não necessariamente com controles rígidos (Bresser-Pereira, 1996).

Segundo IPEA (2010), apenas, no pós-1.930, no Brasil é constituído o movimento de reforma administrativa, avesso às nomeações de servidores com apadrinhamento, fato que contribuía com a desorganização administrativa, pois o propósito estava na criação de um modelo moderno e racional.

Portanto, em 1930, o País passa a adotar o modelo burocrático que responderia aos abusos e vícios do modelo anterior.

A necessidade de vigilância da administração pública sugeria medidas para mitigar os problemas administrativos gerados pela expansão da máquina pública e determinava novos desafios. Diante da situação posta, o movimento de reforma administrativa envolveu, dentre outras medidas, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, órgão previsto na Constituição de 1.937 e criado em 1.938, subordinado ao Presidente da República, com o desígnio de auxiliar na orientação, coordenação e fiscalização do serviço público.

As atribuições impostas ao DASP previam a elaboração da proposta do orçamento federal e a fiscalização orçamentária. Porém, as atividades relativas às políticas orçamentárias permaneceram sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda até 1.940. Apenas a partir de 1.945 o DASP assumiu integralmente a elaboração da proposta do orçamento federal.

Em 1.964 foram instituídas normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos, por meio da edição da Lei 4.320/64, art. 76, que estabelece os três tipos de controle da execução orçamentária, a que se refere o art. 75 da citada Lei, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas, as quais são:

Art. 75. O Controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A edição da Lei n 4.320/64 foi um avanço institucional: determinou que todo recurso orçamentário e financeiro estivesse sob o manto do controle.

Por fim, o modelo de administração burocrática apresentou inúmeras deficiências e, em 1967, é emitido o Decreto-Lei nº 200, que tratou da organização da administração pública, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa, em obediência aos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competências e controle, conforme preconiza o art. 6º da Lei. As alíneas do art. 13, e o art. 14 do Decreto-Lei nº 200/67, estabelecem a forma de controle exercido pela administração, como segue:

Art. 13. O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Destaca-se que o Decreto – Lei nº 200/67 estabeleceu a Reforma Desenvolvimentista, numa tentativa de propiciar nova forma de administração pública Gerencial no Brasil que possibilitou que as atividades de produção de bens e serviços da administração direta fossem descentralizadas, ficando a encargo das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista a execução desses serviços. Seu objetivo era que esses serviços, ora prestados de forma descentralizados fossem dotados de instrumentos de planejamento, orçamento e controle focado nos resultados, com a finalidade de organizar e controlar os atos da administração.

Silva (2018) estabelece que, na prática, restaram algumas características do modelo anterior de administração pública e, em meados dos anos 1980, houve nova tentativa de reforma do Modelo de administração Burocrática para o Modelo de administração Gerencial.

Em 1.988 é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, instituída como Estado Democrático, com a finalidade de assegurar direitos sociais e individuais que serão assegurados por meio de políticas públicas, estabelecendo e garantindo o exercício das atividades precípuas do Governo.

Silva (2018) elucida que o Brasil atravessou a década alheio a esse processo de embate e, em 1988, a Constituição voltava-se para o modelo burocrático. Apenas em 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) o gerencialismo é implementado no País, valorizando a produtividade, a orientação ao serviço, a descentralização, a eficiência na prestação de serviços, o *marketization* e a *accountability*. Segundo Bresser-Pereira (2004, p. 547), “A Reforma da Gestão Pública de 1995/1998 parte de uma visão crítica da administração pública burocrática e propõe substituí-la pela administração pública gerencial”.

Como resultados do MARE, houve a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e a edição da Emenda Constitucional da Reforma Administrativa (nº 19/1998), inserindo o Princípio da Eficiência ao artigo 37 da Constituição/88, com o objetivo de reduzir os custos e ofertar qualidade nos serviços públicos, bem como a valorização e o fomento à participação das entidades não governamentais na realização das políticas públicas.

Schenini (2012) nos alerta para o art. 37, da CF/88, que condiciona a atuação da Administração Pública a cumprir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como alicerce da própria atividade administrativa.

Para Guedes (2001), a Lei Complementar nº 101, aprovada em 4 de maio de 2.000 (batizada como Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), visa disciplinar a conduta do gestor público, na perspectiva dos princípios éticos inerentes à administração, como planejamento, equilíbrio financeiro, economicidade, produtividade, transparência, controle e responsabilidade, propiciando dar eficácia a alguns dispositivos da Constituição Federal – CF/88, especialmente aos arts. 163 e 169. O fundamento da referida Lei Complementar é a gestão fiscal, que, determina dentre seus princípios, os aspectos relativos ao planejamento, ao orçamento, à programação financeira, ao fluxo de caixa, à receita, à tributação, à despesa; à execução orçamentária e financeira; às transferências; ao endividamento; ao patrimônio e à previdência social.

Cabe aqui considerar que o legislador preocupou-se em estabelecer, nas normas brasileiras, em especial na CF/88 e LRF, controle em todas as atividades exercidas pela administração pública, sejam elas do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Desse modo, toda a atuação administrativa necessária para o funcionamento da

máquina pública, bem como das atividades fim de órgãos ou entidades, está sujeita ao monitoramento e à avaliação, como forma de obter garantia razoável, no sentido de verificar se os objetivos e as metas serão cumpridos.

Justen Filho (2005, p. 732), define controle como sendo “um processo de redução do poder, estendida essa expressão no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem”.

Comparato (*apud* JUSTEN FILHO, 2005, p. 732) aduz que a nomenclatura controle abarca dois sentidos. O primeiro, controle-fiscalização, com a finalidade de fiscalizar a conduta alheia, avaliando o cumprimento dos requisitos necessários à realização dos fins adequados. O segundo controle, orientado pelo objetivo de determinar o conteúdo da conduta alheia, escolhendo os fins que o terceiro realizará e o modo pelo qual se desenvolverá.

Meirelles (2005, p. 659) propõe um conceito mais orgânico de controle, quando estabelece que “controle, em tema de Administração Pública, é a faculdade de orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Di Pietro (2016, p. 881) menciona o controle da Administração Pública como sendo “o poder de fiscalização e correção que a administração pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sobre os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação”.

O fortalecimento do controle, como atividade intrínseca do Estado, ganha atenção especial com o advento da Constituição da República de 1988, em seu art. 74, que estabelece a instituição de um Sistema de Controle Interno de forma integrada aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, determinando sua finalidade:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

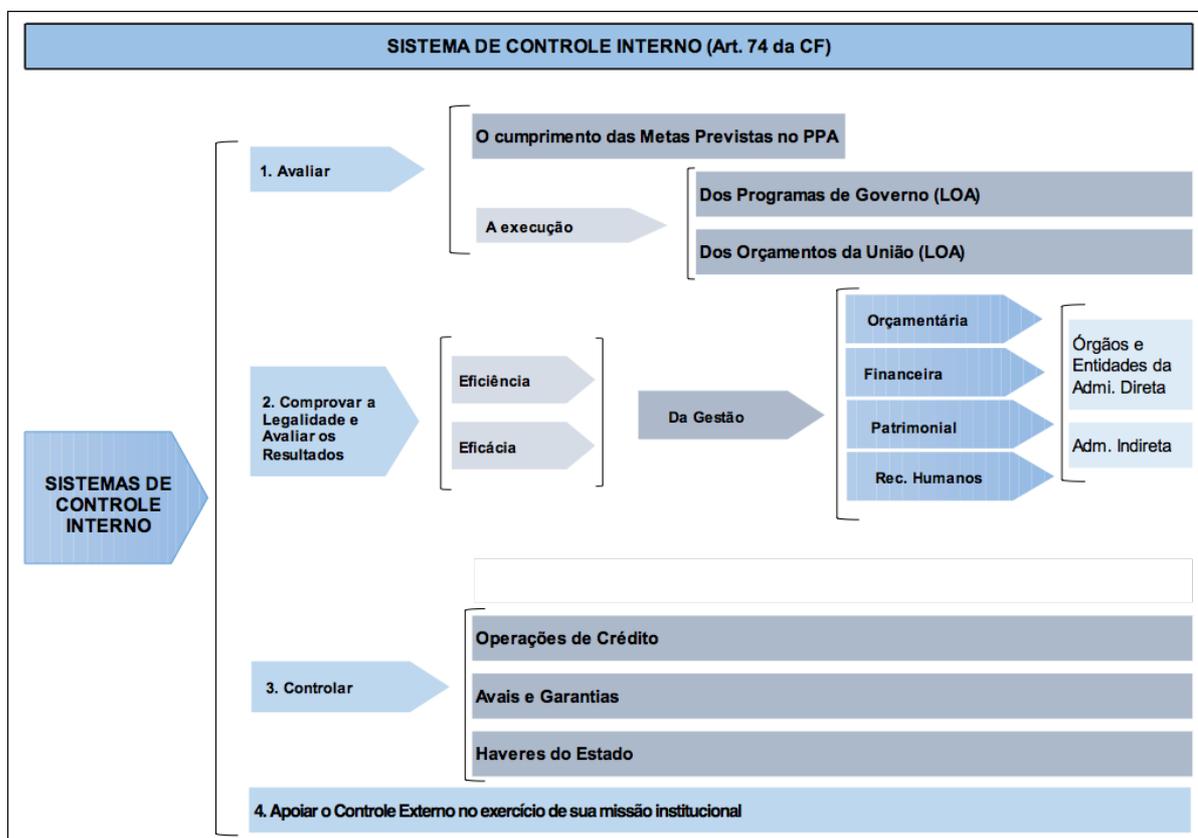
IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A figura abaixo ajuda a compreender melhor a finalidade do Sistema de Controle Interno estabelecido no art. 74 da CF/88.

Figura 3 – Art. 74 da Constituição Federal/88.



Fonte: Castro (2015, p. 394)

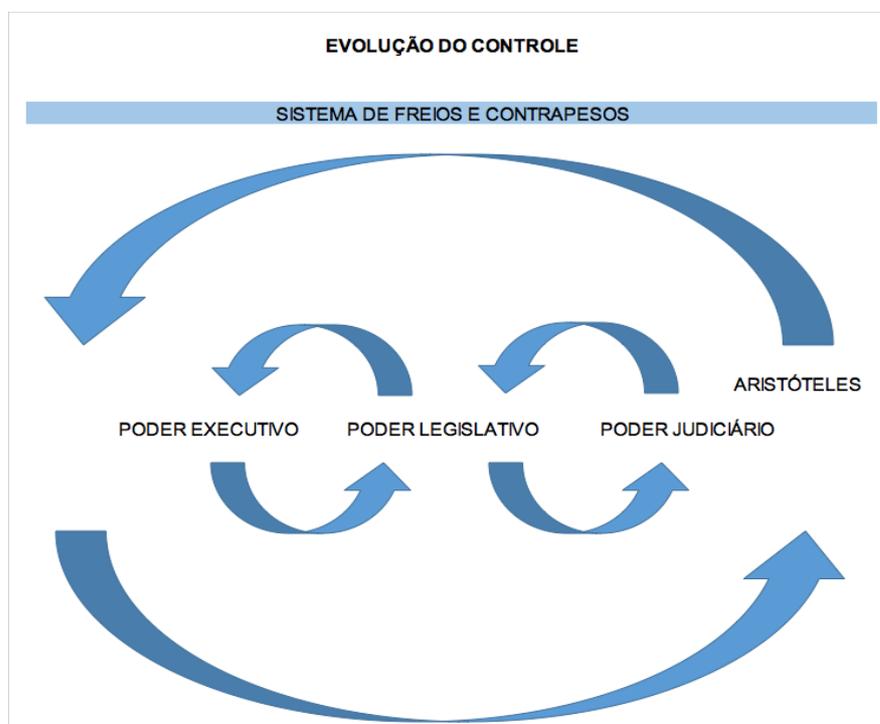
Castro (2006, p. 145) elucida os parágrafos primeiro e segundo do art. 74, da Constituição:

O referido artigo acena ainda em seu parágrafo primeiro que serão responsabilizados solidariamente os gestores pelos atos e fatos delituosos de que tomarem conhecimento, os responsáveis pelo controle interno devendo, tão logo tomarem conhecimento comunicar o ocorrido ao Tribunal de Contas da União, Estados ou Municípios. A Carta Magna não deixou de fora a participação da sociedade na fiscalização e controle das atividades do Estado, e em seu parágrafo segundo, garantindo legitimidade ativa a toda forma de controle social.

Cabe ressaltar que os constituintes tomaram cuidado para que a Constituição Federal de 1.988 estabelecesse um sistema de freios e contrapesos entre os poderes. O artigo 74 integrou os três poderes por meio de um sistema de controle interno. Cada um possui uma função específica, porém está sujeito à intervenção do outro, com a finalidade de corrigir atos discrepantes dentro dos limites fixados pela Constituição. No exercício das atividades da

administração pública os Poderes, além de exercer e controlar seus atos da administração estão sujeitos ao controle um do outro (CASTRO, 2015).

Figura 4 – Sistema de Freios e Contrapesos



Fonte: Castro (2015, p. 350)

Di Pietro (2015) afirma que a finalidade do controle na administração pública é de assegurar que suas funções sejam exercidas em observância aos princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico; evidencia que, em determinadas situações, o controle de mérito e os aspectos discricionários da atuação administrativa devem também possuir enfoque normativo.

Ainda, de acordo com Di Pietro (2015), o controle consiste no poder-dever dos órgãos e entidades públicas para os quais a lei concedeu essa função, justamente pela sua finalidade corretiva, não devendo ser renunciado nem tão pouco retardado, sob pena de responsabilidade de quem o omitiu e envolve a fiscalização e a correção dos atos ilegais, inconvenientes ou inoportunos, que são exercidos pelos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir razoável conformidade de sua atuação.

O controle deve atuar de forma ampla em todas as atividades exercidas pela administração; deve-se levar em conta que cada órgão possui sua especificidade e que acaba

exercendo o controle, de acordo com o art. 74 da Constituição de 1988. Portanto, a avaliação dos resultados, no que se refere à eficiência à eficácia e à efetividade da gestão administrativa, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos da administração direta e indireta, bem como da aplicação de recursos por entidades de direito privado e da aplicação de recursos por meio de convênios é plena, não constituindo a avaliação dos controles por partes, relata Castro (2016).

Ainda para Castro (2016), não basta controlar os bens e as receitas, é necessário que as atividades exercidas pelos entes públicos tenham foco no atendimento às necessidades da coletividade de forma eficiente e satisfatória. Para tanto, é importante que o controle social seja exercido de forma contínua, que a sociedade exerça o seu papel de controlador e passe a influenciar nas decisões administrativas do Estado.

Para Justen Filho (2005, p. 734) a interpretação democrática do controle:

O agente estatal é um servo do povo, e seus atos apenas se legitimam quando compatíveis com o direito. Toda a disciplina da atividade administrativa tem de ser permeada pela concepção democrática, que sujeita o administrador à fiscalização popular e à comprovação da realização democrática dos direitos fundamentais.

Para Bresser (2004), o Estado forte e legítimo nasceu da necessidade das demandas da sociedade e pelo surgimento do sistema global. O autor enfatiza que o Estado, que está surgindo, precisa ser liberal, democrático e social. Um Estado liberal forte significa garantir os direitos civis como a proteção à vida, à propriedade e à liberdade e assegurar que cada cidadão seja tratado com respeito independente do sexo, raça ou cor, classe social ou grau de instrução, como já citava Locke (2014) no século XVII. Um Estado democrático forte significa que deve garantir os direitos políticos, considerando todos iguais perante a Lei. Um Estado social forte garante direitos sociais, minimizando o desemprego e a desigualdade econômica.

Porém, para ser forte é necessário ter um Estado que cumpra a sua parte e que seja capaz de garantir os direitos republicanos, contando com a participação dos seus cidadãos, os quais devem se integrar nos assuntos do País, do Estado e do Município.

Como resultado dessa visão democrática da atividade de controle tem-se: ampla publicidade dos atos de controle; definições e repercussão da função de controle; disponibilidade de mecanismos para o que o cidadão possa acionar o Estado, buscando a efetivação de seu poder de controle; proporcionar o fácil acesso aos mecanismos de controle.

Ainda, segundo Castro (2016), o resultado é a ascensão do grau de consensualidade e legitimação das atividades da administração pública.

Para a INTOSAI, a definição de sistema de controle interno é:

Todo o sistema de controle financeiros e de qualquer outra natureza da entidade, [...] incluindo a estrutura organizacional, os métodos, os procedimentos e a auditoria interna, estabelecidos pelo administradores segundo os objetivos da entidade, que contribuem para que ela seja regularmente administrada de forma econômica, eficiente e eficaz, garantindo, assim, a observância das políticas determinadas pela administração, salvaguardando bens e recursos, assegurando a fidedignidade e integridade dos registros contábeis e produzindo informações financeiras e gerenciais confiáveis e tempestivas (INTOSAI, 2007, p. 16).

Nesse sentido, Di Pietro (2015), argumenta que:

O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem o omitiu. Ele abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida dos inconvenientes ou inoportunos.

Com base nesses elementos, pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenador jurídico (DI PIETRO, 2015, p. 879).

Gomes e Salas (1997) admitem duas perspectivas diferenciadas dentro do conceito de controle. A primeira limitada no controle da organização, condicionada às funções financeiras. A segunda considera o conceito de controle amplo, onde as atividades ocorrem de forma estratégica, considerando a estrutura organizacional, comportamental, cultural e social. Os autores consideram que, a partir de perspectiva mais ampla, o controle é exercido por diferentes mecanismos motivacionais, orienta, influencia e cria o ambiente de controle onde todos os envolvidos estão inseridos de forma a alcançar os objetivos da organização. Nessa perspectiva tem-se:

- ✓ As atividades de controle realizadas pela gerência e por todos os integrantes da organização;
- ✓ As atividades de controle permanentes e não somente a *posteriori*;
- ✓ As atividades de controle não limitadas aos aspectos técnicos, mas também na cultura e nas pessoas que fazem parte da organização;
- ✓ As atividades de controle fixadas nos resultados e considerando também o processo de controle como instrumento de melhoria contínua.

Segundo Schenini (2012) existem dois tipos de controle quanto a sua origem: os internos e os externos, os quais estão claramente dispostos na Constituição/1988, em inúmeros artigos e incisos, determinando a sua criação e permanência nas organizações, bem como estabelecendo suas finalidades e alertando sobre as responsabilidades sob pena solidária.

De acordo com os escritos de Schenini (2012), que se expressam na perspectiva de Di Pietro (2003), a capacidade de fiscalizar e corrigir as atividades exercidas pela administração pública competem aos órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade da sua atuação com os princípios básicos da administração, para atingir os interesses da coletividade.

Ainda de acordo com Schenini (2012), o controle dos poderes divide-se em internamente, ou seja, controle exercido pela própria organização e externamente o controle exercido pelo Judiciário e o Legislativo, que irão estabelecer regras por meio de normas a fim de fiscalizar o funcionamento do Executivo.

Schenini (2016) orienta que os controles internos são classificados pelo seu uso ou local de utilização dentro da organização e poderão ser controles internos contábeis que trataram de salvaguardar os bens, direitos e obrigações financeiras, contábeis e orçamentárias; a outra forma poderá ser entendida como controle interno administrativo, que atua em toda a organização, a fim de garantir a conformidade no desempenho operacional e na observância das políticas.

O controle externo a cargo do Poder Legislativo é exercido com auxílio do Tribunal de Contas, que tem como atuação fiscalizar o Poder Executivo Estadual e Municipal (CF/88, art. 71, e incisos I a XI, §§1º ao 4º)

O Tribunal de Contas é o órgão responsável pela fiscalização do dinheiro público em todas as suas formas, de acordo com a Lei Complementar nº 113/2005, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2019), e tem como atribuições:

- ✓ Controlar a receita e a despesa do Estado e dos Municípios;
- ✓ Acompanhar a legalidade das contratações de pessoal, das aposentadorias, reformas e pensões estaduais e municipais;
- ✓ Analisar e julgar a legalidade das prestações de contas dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e de todos os órgãos públicos;
- ✓ Emitir parecer prévio nas contas do governador do Estado e dos prefeitos, para posterior julgamento pelo Poder Legislativo, quer estadual, quer municipal;

- ✓ Julgar as contas de todas as associações e entidades que tenham recebido recursos do Estado ou dos municípios, para atividades sociais;
- ✓ Apreciar e julgar as denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas por administradores públicos;
- ✓ Prestar orientação nas ações administrativas, respondendo às consultas formuladas.

A efetiva participação da sociedade nas intervenções do Estado é garantida por meio de mecanismos de controle, como a criação de conselhos de políticas públicas, audiências públicas, dentre outros, capazes de garantir direitos republicanos, confiando que os mesmos participem ativamente dos assuntos de interesse da coletividade.

Desse modo, tem-se o controle social considerado, pela administração pública como controle externo exercido pela população, que se manifesta no exercício do voto na escolha dos governantes e representantes junto ao Parlamento, seja ele municipal, estadual ou federal. Outras formas de exercer o controle social são pelos meios de comunicação, corregedoria e ouvidorias. A Lei Complementar nº 101/2000 determina a obrigatoriedade dos poderes em dar transparência dos atos praticados, disponibilizar a prestação de contas do Chefe do Poder Executivo durante todo o exercício e realizar audiências públicas durante a elaboração e discussão das prioridades a serem incluídas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei Orçamentária Anual.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Em 2011, com a edição da Lei Federal nº 12.527⁴ de 18 de novembro, foi regulamentado o acesso a informações, trazendo no art. 6º a obrigação dos órgãos e entidades do poder público à observância da norma:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:
I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

⁴ Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro, regulou o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Que alterou a Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e revogou a Lei Federal nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e seus dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Dessa forma, o controle busca efetivar a transparência dos atos praticados pelo Poder Público, mediante⁵ a aplicabilidade dos recursos públicos em consonância com a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei de Transparência) e a Lei 12527/2011 (Lei de Acesso às Informações), garantindo que os cidadãos tenham acesso a todas as informações que julgarem pertinentes à fiscalização das atividades dos governantes.

3.3 GESTÃO PARA RESULTADOS

Considerando que a administração pública vem sofrendo constantes questionamentos quanto a sua eficiência e eficácia nos diferentes setores de governo e que a quantidade de informações disponíveis nos portais de transparência institucionais dos entes da federação, no tocante aos recursos públicos aplicados pela gestão, quanto a sua forma de execução e outros dados disponíveis, nem sempre são de fácil acesso para o cidadão, que deseja auferir o grau de eficiência, eficácia e efetividade da gestão, em alguma área específica da administração pública.

Diante da conjuntura, observa-se a importância de levar à administração pública novos conceitos e ferramentas de gestão. Nesse sentido, é fundamental a implementação de metodologias eficientes e eficazes que sejam capazes de garantir resultados efetivos, com dados e informações fidedignas sobre os resultados obtidos na intervenção do poder público na sociedade.

A gestão pública orientada para o alcance de resultado é frequentemente vista como uma nova tendência na administração pública.

Destaca-se que muitos estudos foram realizados sobre o tema gestão para resultado e, em 2007, foi elaborado o Modelo Abierto de Gestión para Resultados em el Sector Público,

pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)⁶ e pelo CLAD (Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento)⁷. Uma edição brasileira da publicação surgiu em 2008, com o incentivo da Governadora do Estado do Rio Grande do Sul. No Brasil o BID e o CLAD são representados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Destaca-se, dentre os trabalhos realizados, o documento de Gestão para Resultados – GpR, que passou a ser um marco conceitual da gestão organizacional tanto pública como privada; sua função é a execução do processo com foco no resultado e apresenta-se, de forma simplificada, com capacidade de integrar inúmeros elementos do processo de gestão. Na esfera pública molda-se como uma proposta de cultura organizadora de gestão, mediante a qual se põe ênfase nos resultados e não nos processos e procedimentos (BID/CLAD, 2008).

Portanto, a GpR pode ser entendida como uma ferramenta cultural, conceitual e operacional que orienta e prioriza o resultado em todas as ações, com capacidade de otimizar o desempenho governamental. Esse documento trata do funcionamento das estruturas públicas que procuram conhecer e atuar sobre todos os aspectos que afetem ou modelem os resultados (BID/CLAD, 2008).

O Modelo elaborado pelo BID e pelo CLAD enfatiza que a missão da GpR não é utilizar a ferramenta como instrumento de controle das atividades dos gestores públicos, mas propiciar formas de monitoramento e regulação, que possam assegurar o exercício de suas responsabilidades, conhecimento, capacidade de análise, condições de desenho das alternativas e tomada de decisões para a obtenção dos melhores resultados, afinados com os objetivos pré-fixados, e objetiva a efetividade da política pública, a flexibilidade das normas e procedimentos adotados na melhoria dos resultados quanto à eficiência, eficácia e *accountability* da administração pública. Ressalta que na formulação das políticas públicas, a

⁶ BID – Banco Internacional de Desenvolvimento: é uma organização financeira internacional com sede na cidade de Washington, Estados Unidos, criada com o objetivo de financiar projetos viáveis de desenvolvimento econômico, social e institucional, nos países que atuam com foco na redução da pobreza e na desigualdade social, oferecendo empréstimos, subsídios e cooperação técnica. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/visão-geral>. Acesso em 14 ago 2019.

⁷ CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento: é uma organização pública internacional, criada pelos governos do México, Peru e Venezuela, recomendada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com a finalidade de estabelecer uma entidade regional com foco na modernização da administração pública, nos processos estratégicos focado no desenvolvimento econômico e social. Disponível em: https://es.wikipedia.org/wiki/Centro_Latinoamericano_de_Administraci%C3%B3n_para_el_Desarrollo. Acesso em 14 ago 2019.

ferramenta caracteriza-se pela transposição dos objetivos em resultados. Nas fases seguintes ao ciclo da política a GpR materializa-se com o monitoramento e a avaliação, proporcionando um ambiente mais seguro.

Destaca-se que o objetivo do Modelo é o resultado e seu objeto de ação é o fenômeno sobre o qual intervém. O significado de “resultado” na área pública: do ponto de vista semântico, resultado é efeito e consequência de qualquer ação, exemplo: o resultado de um ajuste orçamentário é o grau de aproximação atingido entre receita e despesa. Do ponto de vista estratégico da administração privada, resultado é a criação de maior valor para o acionista; para a administração pública, é a maximização da criação do valor público. Segundo o autor Moore (1995) valor público cria-se quando se realiza atividade capaz de proporcionar respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas da sociedade, a partir de um processo que configure ações de natureza pública, para que (BID/CLAD, 2008)

- Sejam politicamente concebíveis num processo de legitimação democrática;
- Sejam ações coletivas;
- Resultem em geração de mudança sociais (resultados) que modifiquem certos aspectos do conjunto da sociedade como destinatários legítimos de bens públicos.

As condições acima elencadas ajudam a determinar o objeto de trabalho da GpR no âmbito estatal, que se resume como sendo: o processo que assegura a criação de valor público, dentro dos preceitos democráticos, tendo como garantia o valor identificado como desejável, e que seja realmente público. Logo, é tão importante a definição dos objetivos da ação do governo, como a alocação de recursos ao processo de criação do valor – a previsão orçamentária, os custos de produção e os bens que se realizem. Não é possível obter resultados sem que todos estes fatores estejam presentes no processo.

A partir da definição do objeto de trabalho da GpR, é possível conhecer os objetivos da ferramenta, seja na ação do governo ou nos órgãos públicos, proporcionando (BID/CLAD, 2008):

- Informações, conhecimento e condições para que os responsáveis pela administração pública possam controlar e maximizar o processo de criação de valor com o propósito de atingir o melhor resultado possível a respeito do que se espera da ação de governo.

- Contribuir com a melhoria da capacidade da prestação de contas das autoridades e das organizações públicas, bem como permitir que a sociedade e os órgãos de controle possam avaliar melhor a gestão.
- Auxiliar na concretização dos objetivos e responsabilidades na avaliação do desempenho daqueles que exercem as funções gerenciais.

Assim sendo, os objetivos que o modelo propõe atingir, integram inúmeros conceitos de ferramentas administrativas, tais como: controle de gestão, administração por objetivo, gestão estratégica, gestão de desempenho, avaliação e monitoramento, dentre outros. Portanto, pode-se considerar que a ferramenta conceitua-se como sendo um instrumento de gestão política e gerencial, cuja finalidade é trazer a efetividade nos resultados da gestão.

3.3.1 Estrutura e Elementos da GpR

De acordo com o Modelo aberto de Gestão para Resultados no Setor Público, fica claro que a intenção é melhorar o desempenho do processo de criação do valor público. A GpR se assemelha às características típicas de dinâmica circular, como no caso do PDCA, sigla inglesa para denominar - Planejar-Fazer-Avaliar-Reconduzir, elaborado por Walter Shewhart (1939).

Figura 5 – Etapas do Ciclo PDCA

Ciclo PDCA



Fonte: Elaborado pela autora, com base no modelo de Walter Shewhart (1939). BID/CLAD, 2008, p. 42.

A partir do ciclo PDCA e considerando a sua simplicidade, o modelo de GpR presta-se a segui-lo, com base nas características do setor público, indicando um ponto de referência e um eixo articulador dos distintos elementos da GpR, conforme explicitado no Modelo, (BID/CLAD, 2008):

O processo de criação de valor se produz numa esfera organizacional concreta, que mantém uma relação ativa com seu contexto. Nesse âmbito, a criação de valor se realiza mediante um sistema complexo que transforma os recursos em produtos e mudanças sociais. Os elementos básicos que integram este processo de transformação se configuram ao redor de três categorias principais:

- Componentes do processo de criação do valor;
- Integração entre os componentes; e
- Ferramentas.

E mais, a estes elementos básicos se lhes acrescentam as partes envolvidas no sistema.

De acordo com o processo de criação de valor, tem-se na Figura 6 a identificação dos processos para a consecução dos objetivos traçados na política pública.

Figura 6 – Ciclo da Gestão Pública



Fonte: BID/CLAD, 2008, p. 44.

É importante enfatizar que os componentes do ciclo da gestão pública devem, obrigatoriamente, assegurar a integração e a otimização das relações entre eles, como forma de obter os melhores resultados em todos os momentos do processo. É relevante destacar a presença de todos os atores envolvidos, sejam eles em nível estratégico, tático ou são partes necessárias e legítimas, que estabeleça condições favoráveis para o alcance dos objetivos previstos no programa, (BID/CLAD, 2008).

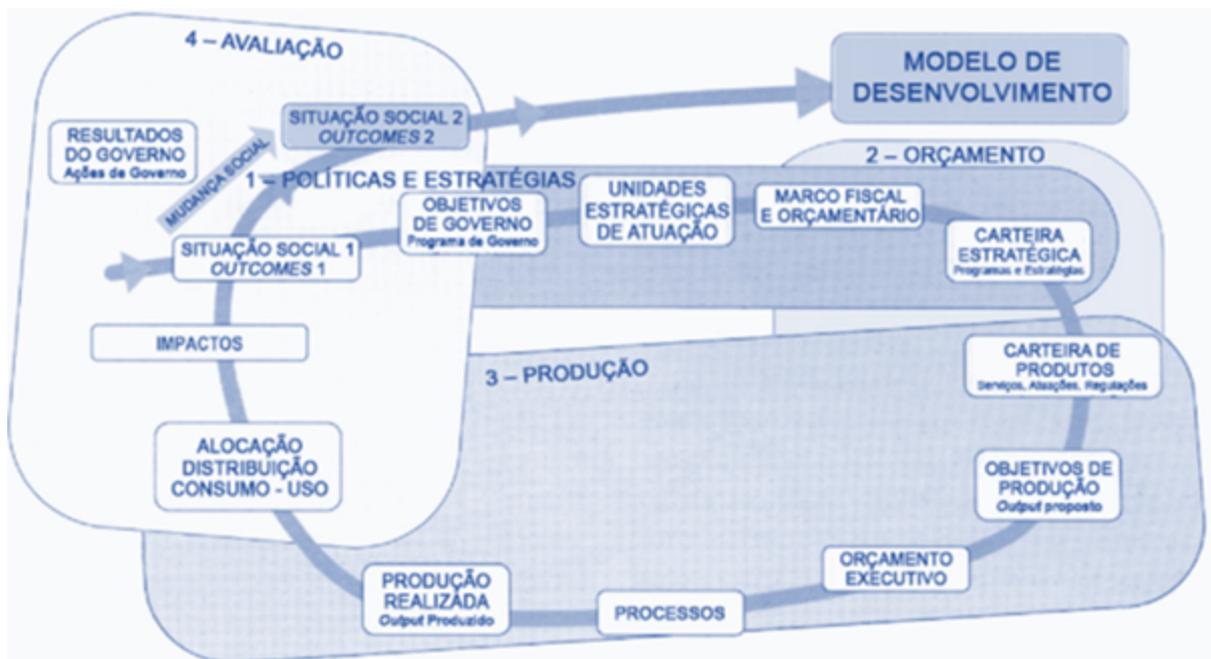
Os componentes do processo de criação de valor estão abaixo discriminados:

1. Situação social inicial – situação social que se pretende mudar
2. Objetivo estratégico (plano de governo) – decisão do governo: é onde a ação se legitima diante da sociedade;
3. Unidade estratégica de atuação (instituição) – são os órgãos e entidades da estrutura do Governo do Estado;
4. Carteira Estratégica (programa de governo) – é o relacionamento entre o plano de governo com as unidades de ação estratégica e com o orçamento;
5. Carteira de Produto (bens e serviços) – constitui o ponto de contato entre a instituição pública e os cidadãos;

6. Objetivo de produção (volume de bens e serviços) – é a fixação da eficácia, a eficiência, a produtividade e a qualidade do bem ou serviço ofertado para os cidadãos;
7. Orçamento e sistema contábil – Os recursos aplicados nos bens e serviços representam a materialização do plano de governo e a aprovação do programa;
8. Produção de bens e serviços – Aferir a relação entre o tempo x custo x satisfação na execução de bens e serviços, exige esforços importantes na medida em que a produção do Estado acaba em serviços com baixo controle sistêmico e fortes interações entre fornecedores e usuários desses bens e serviços;
9. Resultados estratégicos da ação de governo e seu impacto – Se o processo de criação de valor ocorrer conforme os componentes básicos, os produtos planejados deverão impactar sobre a situação social e provocar as mudanças esperadas, atingindo-se os objetivos do plano de governo. Entretanto, a possibilidade de acrescentar a este processo outros métodos de avaliação (análise de políticas, avaliações parciais e finais, avaliação dos impactos) pode contribuir para a melhoria da capacidade de reação, reprogramação, aprendizado e adaptação, necessários para encarar um novo ciclo;
10. Esferas da GpR – Convém identificar as quatro esferas de ação nas quais se encontram estes componentes, que são: políticas e estratégias, orçamento, execução e avaliação.

A ligação dos componentes com as esferas realizam-se com fins exclusivamente teóricos, tendo em vista não estarem delimitados os limites de um e de outro, como demonstrado abaixo:

Figura 7 – Componentes do processo de criação de valor



Fonte: BID/CLAD, 2008, p. 44.

Explicitando a figura 7, revelam-se as seguintes esferas e seus componentes, BID/CLAD (2008, p. 50):

1 - Políticas e estratégias: compreende os processos de planejamento e programação das estratégias e objetivos da ação de governo. Nesta esfera estão alocados os seguintes componentes:

- a) situação social inicial;
- b) objetivos estratégicos (plano de governo);
- c) unidades de ação estratégica; e
- d) carteira de estratégias.

2 - Orçamento: implica a definição do cenário macroeconômico, fiscal e financeiro, além da administração do ciclo orçamentário. Aqui se tem os componentes:

- a) carteira de produtos e serviços;
- b) objetivos produtivos; e
- c) orçamento e sistema contábil.

4 - Execução: compreende a criação de serviços, produtos e intangíveis geradores de valor público. Nesta esfera estão alocados os seguintes componentes:

- a) carteira de produtos;
- b) objetivos produtivos; e
- c) processos produtivos, produções realizadas, alocações e distribuições realizadas.

5 - Avaliação: esta esfera se entrelaça com a análise do resultado (em relação com os objetivos de governo) e com avaliação de impactos e consistências. E neste âmbito se localizam os seguintes componentes:

- a) processos produtivos e distributivos; e
- b) resultados estratégicos da ação de governo e seus impactos.

A identificação das quatro esferas de ação, nas quais se encontram os componentes, têm a finalidade de demarcar ainda mais o método de criação de valor na área da administração pública, delimitando muito bem o papel de cada componente dentro do processo e atribuindo a cada fase seu grau de importância.

3.4 O CONTROLE NO ESTADO DO PARANÁ – HISTÓRICO E EVOLUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, nº 101/2000 - tem como pressuposto a ação planejada, o equilíbrio e a transparência nas contas públicas. Destaca-se na interligação administrativa e financeira entre os instrumentos legais de planejamento, o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e a Lei Orçamentária - LOA a imposição de ações de planejamento, controle, transparência e responsabilização pelas ações dos gestores da administração pública.

Planejamento é uma ferramenta que qualquer instituição deve utilizar para administrar suas funções, com a finalidade de atingir seus objetivos de forma organizada e preferencialmente padronizada na interpretação da missão, da visão, dos valores e dos meios necessários para a sua realização, com eficiência e eficácia.

Sua importância advém na medida em que as atividades da instituição tornam-se mais complexas, propiciando o alcance dos resultados propostos, definindo as diretrizes, metas e objetivos.

A Lei Estadual nº 19.848, aprovada e sancionada em de 03 de maio de 2019, dispõe sobre a organização básica administrativa do Poder Executivo do Estado do Paraná e define, no art. 17 e incisos as competências, da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes – SEPL, como sendo:

Art. 17. À Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes – SEPL compete:

I – [...]

II – a formulação, acompanhamento, monitoramento e avaliação da implementação de políticas públicas de desenvolvimento de caráter multisetorial;

III – [...]

IV – [...]

V – a coordenação da elaboração, monitoramento, revisão e atualização do plano Plurianual – PPA e dos Planos Regionais de Desenvolvimento e a análise de resultados;

A SEPL tem como campo de atuação as atividades concernentes ao planejamento das ações de Governo, ou seja, partindo das necessidades e interesse da sociedade e tendo como base a realidade econômica e social do Estado, para a realização da gestão do Plano Plurianual, das concessões e parcerias público-privadas, bem como da execução dos projetos e ações do Governo, definidos nas Leis e regulamentos da Secretaria.

A Constituição do Estado do Paraná, em seu art. 133, incisos I, II e III, refere-se igualmente ao art. 165 da Constituição Federal de 1988, que estabelece em seus incisos:

I – o Plano Plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias anuais;

III – os orçamentos anuais.

A Constituição do Estado do Paraná define, no § 1º, do art. 133 que o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Estadual, direta e indireta, compreendendo as ações governamentais, analisando e acompanhando as políticas sociais, a fim de garantir o que preconiza a Constituição Federal/1.988, no que diz respeito a “dignidade da pessoa humana”.

A Lei Estadual 18.661, de 22 de dezembro de 2015, dispõe sobre o PPA para o quadriênio de 2016 a 2019, conforme disposto no art. 133 da Constituição Estadual, que traz em seu bojo as políticas públicas e organiza a atuação da Administração Pública Estadual, direta e indireta. Como finalidade tem-se o reconhecimento dos objetivos e prioridades do Governo para o atendimento à população paranaense.

De acordo com a Lei Estadual nº 18.661/2015, o Governo do Estado do Paraná buscou aprimorar o PPA utilizado no período anterior (2012 – 2015). Ressalta-se que o Plano Plurianual do Estado do Paraná, no período anterior, teve a influência do planejamento estratégico adotado pela União. Sua elaboração foi composta por partes das novas orientações do Governo Federal, adaptando-as às especificidades do Estado.

As mudanças justificam-se pela atuação mais estratégica do PPA, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas.

Ainda em consonância com a Lei Estadual nº 18.661/2015, a integração do PPA com o Orçamento se dá ao nível dos Programas e das Iniciativas, as quais possuem metas que traduzem os resultados esperados no final do quadriênio, hoje, no que diz respeito à eficiência e à eficácia da gestão.

Integram o PPA os seguintes Programas:

I – Programas Finalísticos -São instrumentos que vinculam um conjunto de iniciativas (orçamentárias e não orçamentárias) para alcançar os resultados desejados, em conformidade com a agenda de governo.

II – Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado - São instrumentos que especificam um conjunto de iniciativas destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como aquelas não tratadas nos Programas Finalísticos e contemplam as Iniciativas dos Outros Poderes e Ministério Público.

III – Obrigações Especiais - Representam o detalhamento da função Encargos Especiais, enquadrando as despesas relativas a proventos de inativos, pagamento de sentenças judiciais, precatórios, PIS/PASEP, amortização, juros e encargos das dívidas públicas interna e externa e reserva de contingência.

O Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019 tem em sua estrutura, 20 Programas Finalísticos, 4 Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, além das Obrigações Especiais.

Quadro 3 – Programas Finalísticos

Nº	Programas Finalísticos	Órgão Responsável
1	Rotas do Desenvolvimento	SEIL
2	Desenvolvimento Social	SEDS
3	Minha Escola Tem Ação – META	SEED
4	Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento	SEAB
5	Paraná: Esporte e Turismo, um Estado de Bem-Estar	SEET
6	Educação para Todos	SEED
7	Energia e Telecomunicações	CC - COPEL
8	Excelência no Ensino Superior	SETI
9	Políticas de Direitos Humanos e Cidadania	SEJU
10	Morar Bem Paraná	SEPL - COHAPAR
11	Desenvolvimento Econômico Sustentável	SEPL

12	Paraná Inovador	SETI
13	Paraná Seguro	SESP
14	Paraná Sustentável	SEMA
15	Paraná tem Cultura	SEEC
16	Trabalho, Emprego e Renda	SEJU
17	Desenvolvimento Sustentável das Cidades	SEDU
18	Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Curitiba	SEDU
19	Saúde para Todo Paraná	SESA
20	Universalização do Saneamento Básico	CC - SANEPAR

Fonte: Lei 18.661/2015, PPA 2016 – 2019.

Quadro 4 – Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado

Nº	Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	Órgão Responsável
10	Governança & Inovação	SEAP
41	Assegurar o Equilíbrio Fiscal	SEFA
42	Gestão Administrativa	TODOS OS ÓRGÃOS
43	Gestão Institucional - Outros Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública	TODOS OS ÓRGÃOS

Fonte: Lei 18.661/2015, PPA 2016 - 2019.

O processo de construção e acompanhamento do Plano Plurianual é coordenado pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação – CMA, em articulação com as unidades setoriais responsáveis pelas atribuições de planejamento nos órgãos e entidades do Governo do Estado do Paraná, os quais alimentam o Sistema Integrado de Gestão, Avaliação e Monitoramento Estadual – SIGAME, com as informações quanto à previsão orçamentária, despesa empenhada e despesa fixada, bem como as Metas físicas realizadas e Metas físicas previstas, que irão configurar na aferição dos recursos aplicados e na análise dos resultados alcançados nos programas.

Para efeitos de avaliação da execução orçamentária dos Programas de Governo do Poder Executivo, a CGE adota critérios definidos como: boa execução - o índice encontrado acima de 90%; execução razoável - o índice encontrado entre 80% e 90%; baixa execução orçamentária - o percentual apurado entre 50% e 80% e execução muito baixa - o índice encontrado inferior a 50%.

Os resultados alcançados durante o exercício de 2018, conforme informações obtidas pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL foram: o desenvolvimento de 190 iniciativas finalísticas, envolvendo 14 órgãos. Os resultados apurados no exercício de 2018, no que se refere à boa execução foram: Taxa de Abandono Ensino Fundamental (SEED), Taxa de Mortalidade Infantil Neonatal por 1.000 Nascidos Vivos (SESA) e Taxa de Mortalidade Infantil por 1.000 Nascidos Vivos (SESA), que apresentaram índices de realização acima de 90%, considerado um resultado positivo, vez quanto menor o atingimento do índice melhor o resultado.

Para o índice de realização razoável apurado entre 50% e 90% das metas previstas para o exercício de 2018, foram: Proporção Média de Municípios Apoiados nas Áreas de Garantia de Direitos (SEDS); Público Participante nas Atividades Culturais do Estado (SEEC); IDEB - Ensino Médio (SEED); Adolescentes Participando em Ações Contempladas no Cumprimento de Medidas Socioeducativas (SEJU); Índice de Otimização de Processos Operacionais (SEPL); Índice de Gestão da Segurança Pública (SESP); Agentes Universitários com Graduação (SETI); Docentes das IES Estaduais com Título de Mestre (SETI); Ocupação de Vagas na Pós-Graduação, Nível Doutorado (SETI) e Patentes Solicitadas e Concedidas (SETI).

É importante compreender que para a obtenção do resultado das iniciativas é considerada a soma de todas as ações contidas no programa, como por exemplo: se uma unidade teve durante o exercício 100% de atingimento das suas metas, tendo como resultando desempenho “bom” e outra unidade do mesmo programa teve um desempenho “baixo”, o resultado será a soma das duas unidades dividida pelo número de ações com meta. Nesse contexto o resultado do programa poderá ser “razoável” ou ainda “muito baixo” para aquela ação que obteve 100% da sua meta.

Nesse contexto é importantíssimo definir metas atingíveis às ações de determinado programa, o gestor da Pasta deverá consignar boas ações com metas para que os resultados ao final do exercício sejam satisfatórios.

Para o PPA de 2016-2019 foi atribuído um total de 59 indicadores, para todos os Programas Finalísticos e os Programas de Gestão Estratégica, divididos em 56 de Programas Finalísticos e 03 de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado, com índices de referência fixados no início do PPA previstos para o final de cada exercício e para todo o período,

permitindo, com isso, fazer uma avaliação do desempenho de cada programa e das políticas e ações de governo, ano a ano.

Neste estudo tratar-se-á do programa inserido no SAÚDE PARA TODOS, que tem por objetivo “manter e consolidar as Redes de Atenção à Saúde e Projetos Estratégicos e implantar novos projetos voltados à qualificação das ações e dos serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) no Estado do Paraná”.

Mais precisamente, o presente trabalho abordará o Projeto Atividade 4174 – Programa Leite das Crianças, que está inserido dentro do programa SAÚDE PARA TODOS, que, de acordo com a Lei 16.385, de 25 de janeiro de 2010, institui no Governo do Estado do Paraná o Programa Leite das Crianças como um dos direitos e garantias fundamentais, para as crianças com idade de 6 a 36 meses, nos termos do § 1º do artigo 5º da Constituição Federal/1.988.

O estudo tem por finalidade responder, por meio do monitoramento e avaliação da política, a evolução do estado nutricional das famílias beneficiárias no programa. A atividade é capaz de fornecer subsídios à identificação de medidas que aprimorem as rotinas de acompanhamento e de avaliação clínica e nutricional dos beneficiários, na obtenção de dados obtidos a partir do monitoramento e da avaliação realizada pela CGE.

Cumprido salientar que o Decreto 518, de 24 de fevereiro de 2015, em decorrência da Lei 18.374, de 15/12/2014, a Atividade Orçamentária nº 4174 – Recuperação de Deficiência Nutricional – Leite das Crianças, na Unidade Orçamentária nº 4760/Fundo Estadual de Saúde – FUNSAÚDE, passa a ter como ordenador de despesas o Diretor Geral da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento – SEAB, não obstante a manutenção dos recursos pela Secretaria de Estado da Saúde – SESA/FUNSAÚDE.

Considerando que o programa está inserido na Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, significa dizer que, por meio da Secretária de Estado da Agricultura e Abastecimento – SEAB, está assegurado o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente.

Cabe lembrar que a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com a finalidade de possibilitar o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA:

Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, art. 1º estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da

sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Nesse contexto cabe reflexão quanto à problemática que será respondida na pesquisa; para tal, a dinâmica de processo nos dá condições de definir mais claramente o problema, a política pública e a política, como segue no quadro abaixo:

Quadro 5 – Dinâmicas do Processo

DINÂMICAS DE PROCESSO		
<i>PROBLEMA</i>	<i>POLIÍTICA PÚBLICA</i>	<i>POLÍTICA</i>
Realizar o monitoramento e avaliação das políticas públicas	Avaliação dos Programas finalísticos do Governo do Estado do Paraná.	Metodologia para o monitoramento e avaliação de políticas públicas no Governo do Estado do Paraná.

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o quadro acima, realizar o monitoramento e avaliação das políticas públicas é o problema encontrado na dinâmica de processo. A política pública é a consecução da avaliação dos Programas finalísticos e a política é a criação de uma metodologia para monitorar e avaliar políticas públicas no Governo do Estado do Paraná.

Conhecer os resultados e identificar oportunidades está condicionado à prática das atividades de controle, de avaliação e de monitoramento. Um processo contínuo poderá garantir resultados relevantes e úteis ao processo final, além de permitir a definição de formas mais assertivas para as questões determinantes da política pública.

Importante evidenciar que é nula, em todo o Brasil, a prática pelos entes da federação de avaliar e monitorar políticas públicas. As pesquisas realizadas para elaboração deste trabalho, mostrou que não há uma metodologia capaz de auferir os resultados das etapas do ciclo da política, quanto a sua eficiência, eficácia e efetividade, sob ponto de vista positivo ou negativo com o propósito de municiar os gestores com informações determinantes à tomada de decisões, bem como de propiciar resultados relevantes aos beneficiários da política.

Diante dessa problemática e considerando a instituição do órgão central do Sistema de Controle Interno do Estado do Paraná, criado pela Lei Estadual nº 15.524 de 05 de julho de 2007, que estabelece em seu art. 1º. o regramento necessário para o cumprimento das ações referentes aos programas de Governo estabelecido nas Leis de Planejamento.

O Governo do Estado do Paraná, por meio da Lei 17.745, de 30 de outubro de 2013, cria a Controladoria Geral do Estado – CGE, vinculada diretamente ao Governador do Estado, com a finalidade de exercer o planejamento, a coordenação, o controle e a avaliação das atividades de controle interno do Poder Executivo Estadual; de conferir a obediência às normas legais; o acompanhamento dos limites legais e constitucionais na aplicação dos gastos em áreas afins; a observância quanto ao cumprimento dos princípios, da legalidade, impessoalidade, economicidade, publicidade e a moralidade, bem como da defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos contra atos e omissões cometidos pela Administração Pública Estadual; das irregularidades no âmbito do Poder Executivo Estadual e de reclamações e denúncias fundamentadas que lhes forem dirigidas.

Integram a CGE, as Coordenadorias de Controle Interno - CCI, a Coordenadoria de Corregedoria, da Coordenadoria de Ouvidoria, e a Coordenadoria de Transparência e Controle Social, e suas atribuições são regulamentadas por meio do Decreto nº 9.978/14, de 23 de janeiro de 2014.

É importante registrar a existência da PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45/2009, que vai de encontro à integração das Coordenadorias da CGE, no que se refere ao incremento ao inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

XXIII - As atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a que faz referência do art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercida por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei.

Segundo Glock (2015, p. 22), a PEC é de autoria do Senador Renato Casagrande e se fundamenta a partir de estudos desenvolvidos pelo Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das Capitais – CONACI, como indica o Parágrafo único do art. 3º. O Conselho representará seus associados, nos termos do art. 5º, inciso I, da CF/88, para a defesa dos interesses comuns aos Órgãos de Controle Interno dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios-Sede das Capitais e da União.

Em 2016, por meio do Decreto Estadual nº 4.334/2016, houve a instituição do Observatório de Despesa Pública do Estado do Paraná - ODP, unidade da CGE coordenada pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União – CGU, que a partir da adesão dos Observatórios dos entes federativos, constituiu mecanismo de apoio a Gestão com o objetivo de fornecer informações estratégicas para melhoria da gestão, no que tange aos controles e ao monitoramento das ações da Administração Pública.

Ressalta-se que essa dissertação tratará de uma das atividades e atribuições da Coordenadoria de Controle Interno – CCI, dispostas nos dispositivos legais elencados a seguir:

- ✓ Constituição Federal, artigo 70, sobre as atividades do Controle Interno, bem como no artigo 74, que trata das finalidades do Sistema de Controle interno.
- ✓ Constituição Estadual, artigos 74 e 78, definem as atribuições do Controle Interno.
- ✓ Lei Complementar nº 101/2000, parágrafo único, artigo 54, determina que o relatório de Gestão Fiscal seja assinado pelas autoridades responsáveis e pelo controle interno e, artigo 59, que definiu responsabilidade ao Sistema de Controle Interno quanto à fiscalização da Gestão Fiscal.
- ✓ Lei nº 15.524/2007 institui as funções e atribuições do controle interno, tendo como destaque a criação do Sistema de Controle Interno.
- ✓ Lei nº 17.745/2013 extingue a Coordenação de Controle Interno e cria a Controladoria Geral do Estado – CGE, incluindo as competências da Corregedoria e da Ouvidoria Geral.
- ✓ Decreto nº 9.978/2014 institui a Estrutura de Controle do Poder Executivo e aprova o Regulamento da CGE.
- ✓ Decreto nº 11.290/2018 institui e regulamenta as Unidades de Controle Interno – UCI, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, e dispõe sobre os respectivos conceitos, competências e responsabilidades, bem como fomenta as medidas voltadas à implementação da cultura do ambiente de controle.

3.5 COORDENADORIA DE CONTROLE INTERNO - CCI

A Controladoria Geral do Estado - CGE, órgão central do Sistema de Controle Interno tem como objetivo exercer as atividades de avaliação dos controles internos dos órgãos e entidades do Poder Executivo de maneira a obter garantia razoável de que o cumprimento da missão do Estado e dos objetivos gerais serão exercidos de forma organizada, ética, econômica, eficiente, eficaz e efetivo, em cumprimento às leis e procedimentos, com o propósito de melhorar e aprimorar a gestão, no intuito de assegurar um Estado Republicano, atendendo ao interesse público (Decreto Estadual nº 9.978/2014).

As atividades de avaliação dos controles internos são exercidas por meio da Coordenadoria de Controle Interno – CCI; suas competências estão definidas na Lei Estadual nº 15.524/2007 e regulamentadas pelos Decretos Estaduais nº 9.978/2014 e 11.290/2018, avaliando os processos e procedimentos administrativo adotados em cada órgão/entidade da Administração Pública, compondo assim o Sistema de Controle Interno do Estado do Paraná.

Para o IA-CM (Modelo de Capacidade de Auditoria Interna)⁸, o Sistema de Controle Interno configura-se como sendo o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos, visando a otimização e a segurança de que os objetivos das unidades sejam alcançados, assim como impedir erros, retrabalhos e fraudes, sendo de responsabilidade de cada ordenador de despesa, conforme artigo 6º, da Lei Estadual nº 15.524/2007 e, também, artigo 11, do Decreto Estadual nº 9.978/2014, que tem autoridade para constituir conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam o atingimento dos objetivos específicos da sua administração.

Desse modo, a Controladoria Geral do Estado, por meio da Coordenadoria de Controle Interno - CCI, atua como órgão central de Coordenação das Unidades de Controle Interno (UCIs), com competência e atribuições de planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de Controle Interno, exercida em cada órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Paraná (Decreto Estadual nº 9.978/2014).

Grande parte da atuação da Coordenação ocorre de forma descentralizada em cada órgão/entidade da Administração. Com a edição do Decreto 11.290/2018, foram instituídas Unidades de Controle Interno (UCIs) em todos os órgãos da Administração, direta e indireta,

⁸ O IA-CM é uma matriz, já difundida em vários países, que identifica os fundamentos necessários para uma auditoria interna eficaz no setor público. Consiste num modelo de melhoria continua. Trabalha com 5 (cinco) níveis de capacidade, por meio do qual uma atividade de auditoria interna pode evoluir e melhorar os seus processos e práticas ao longo do tempo. Disponível em: <https://na.theiia.org/iia/PUBLIC/Public%20Documents/Internal%20Audit%20Capability%20Model%20IA-CM%20for%20the%20Public%20Sector%20Overview.pdf>. Acesso em 14/09/2019.

com o intuito de promover e fortalecer o ambiente de controle, e atribuir as responsabilidades a quem é de direito.

As demandas geradas pela CCI são encaminhadas para as UCI com o objetivo de monitorar e avaliar os controles administrativos dos órgãos e entidades da administração pública, atribuindo ações capazes de proporcionar razoável segurança administrativa na tomada de decisão pelos gestores estaduais, evitando a ocorrência de desvios que possam comprometer a eficiência no uso de recursos e a eficácia na disponibilização de bens e serviços, permitindo assegurar, também, a conformidade legal no exercício das atividades administrativas, e identificando as boas práticas de gestão.

Quando entrevistados, os servidores da CGE, que fizeram parte da constituição do Sistema de Controle Interno, revelaram que a definição do modelo descentralizado de avaliação empregado pela CGE teve como exemplo casos dos Estados como Amazonas, Goiás, Espírito Santo e Acre, os quais promovem suas atividades de forma descentralizada. CGE/2019

O modelo descentralizado utilizado pela CGE proporcionou que as atividades de controle se iniciassem. Na ocasião a CGE contava com um número reduzido de servidores para realizar os trabalhos de mais de cem órgãos/entidades do Poder Executivo, (CGE/2019).

Nesse sentido, o modelo descentralizado apresentou eficácia, haja vista a ausência de estrutura de pessoal para disponibilizar aos órgãos/entidades, com a finalidade de exercerem as atividades de avaliação dos controles internos administrativos.

Figura 8 - Esquema de descentralização da CGE



Fonte: Elaborado pela CCI/CGE

Neste modelo, os agentes de controle interno são designados pelo órgão ao qual pertencem, estando subordinados tecnicamente a CGE, que define suas competências e atribuições por meio do Decreto Estadual nº 10.290/2018.

Durante os exercícios anteriores e atualmente, a CGE ainda atua de forma descentralizada, na qual os responsáveis pelas UCIs são servidores do próprio órgão avaliado, o que torna a atividade de controle interno frágil, pois a independência na atuação dos órgãos e entidades avaliadas é quase nula.

3.5.1 Atuação da Coordenadoria de Controle Interno

A Controladoria, como órgão de controle nem sempre foi bem vista pelos gestores dos órgãos/entidades. A palavra, por si, causa repulsa e na sua maioria as pessoas não se interessam em saber qual o objetivo principal do controle, não compreendem que, se houver controles efetivos, robustos e fortalecidos, os processos serão confiáveis e serão capazes de incorrer em menor número de erros.

No fortalecimento dos controles internos da gestão, a CGE, por meio de Instrução Normativa emitida anualmente, estabelece o Plano de Trabalho das UCIs, dos órgãos e entidades do Poder Executivo, a serem desenvolvidos durante o exercício corrente, definindo os objetos, prazo de envio e demais disposições que serão avaliados pelas UCIs, por meio do SIAC, através de 4 (quatro) formulários (IN nº 002/2019).

Fica expressa na Instrução Normativa que, a qualquer tempo, os formulários poderão sofrer alterações, bem como poderão ser enviados formulários extras com quesitos específicos, a depender das demandas geradas para verificação de denúncias, notícias que exijam investigação quanto aos procedimentos executados em desconformidade com os preceitos da administração pública.

A Instrução Normativa /CGE estabelece os prazos de cada fase do processo de envio até a finalização do formulário. Os formulários não respondidos dentro do prazo poderão ser interrompidos pela CCI e irão figurar nos relatórios da CGE como objeto não respondido, podendo ocasionar a desaprovação das contas do exercício pelo Tribunal de Contas. Os formulários não justificados pelo gestor dentro do prazo estipulado serão avaliados pela CGE sem o contraditório das não conformidades. A responsabilidade pela elaboração do plano de

ação fica a encargo do Gestor. Toda e qualquer ação não respondida, justificada ou sem a apresentação do plano de ação, constará no Relatório a ser encaminhado ao Tribunal de Contas. (IN 02/2019/CGE).

Fases do formulário com os prazos estabelecidos:

- ✓ Resposta ao formulário: a ser realizado pela UCI no prazo de 20 dias.
- ✓ Justificativa do formulário: a ser realizado pelo Gestor do órgão no prazo de 7 dias.
- ✓ Envio do Plano de Ação: a ser realizado pelo Gestor do Órgão e enviado à Controladoria, através do Sistema, no prazo de 20 dias.
- ✓ Acompanhamento de Checklist: a ser realizado pela UCI, que deverá acompanhar a execução dos itens que compõe o Plano de Ação no maior prazo nele estipulado.

Ressalta-se a existência de 4 (quatro) categorias de formulários:

- Categoria 1. Administração Direta - Órgãos de Regime Especial
- Categoria 2. Administração Indireta - Autarquia
- Categoria 3. Administração Indireta - Serviços Sociais Autônomos e Empresas Públicas
- Categoria 4. Todos os órgãos.

A formalização da atividade de avaliação dos controles administrativos da gestão, realizada por meio dos formulários, está elencada em Instrução Normativa emitida a cada início de exercício, apresentando o Plano de Trabalho a ser executado pelas UCIs, bem como o fluxo de trabalho, prazos e emissão de formulários extras.

O nome de cada formulário contempla o trimestre que será avaliado, o ano e a categoria, como exemplo: FORM_04_2018_1 ou FORM_02_2018_2, assim como para os formulários extras também se adota nomenclatura padronizada: FORM_EXTRA_01(sigla do órgão/entidade),

Esclarecendo o nome FORM_04_2018_1: FORM significa formulário, 04 o mês de referência, 2018 o ano de referência e o número 1 refere-se à categoria 1, o traço *underline* é apenas para separar os itens informativos.

Quadro 6 – Demonstrativo da Quantidade de Órgãos e Entidades por Categoria

Categoria	Descrição	Quantidade de órgãos/entidades
-----------	-----------	--------------------------------

1	Administração Direta	30
2	Administração Indireta – Autarquia	42
3	Administração Indireta - Serviços Sociais Autônomos e Empresas Públicas	35
4	Todos os órgãos	107

Fonte: SIAC/BI – *Business Intelligence*, acesso em 05/02/2019.

A partir do exercício de 2016, houve a homologação do *BI - BUSINESS INTELLIGENCE*/Indicadores SIAC, que gerencia todos os eventos ocorridos no SIAC – Sistema Integrado de Avaliação e Controle, ou seja, é possível, a partir desse instrumento, analisar de forma gerencial, estratégica e *online*, todas as informações produzidas, tais como: quantidade de quesitos encaminhados por categoria; quantidade de recomendações; acompanhamento de *checklist* de monitoramento por órgão; quais controles apresentam fragilidades; o grau de comprometimento do gestor, dentre outros.

Destaca-se que os formulários emitidos ao longo do tempo são armazenados no sistema SIAC, podendo ser disponibilizados mediante solicitação à Controladoria Geral do Estado. Ademais, os resultados dos levantamentos realizados, considerando o período de apuração definido para cada formulário, estão evidenciados nas constatações consignadas nos Relatórios de cada Órgão/Entidade, com as respectivas recomendações.

3.5.1.1 Auditoria

Com o intuito de inovar e aperfeiçoar a avaliação e monitoramento dos procedimentos de controle interno adotados pela Administração Pública Estadual, a CGE utiliza-se dos instrumentos de auditoria interna para verificar a conformidade dos procedimentos administrativos, conforme o que aduz o inciso IV, do artigo 15, do Regulamento da Controladoria Geral do Estado;

Inciso IV - Realizar, por determinação do Controlador Geral do Estado, inspeções, procedimentos de auditoria, compreendendo o exame detalhado, total ou parcial, nos objetos tratados, assim como nos sistemas institucionais, contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial, de pessoal e demais sistemas verificando a eficiência, a eficácia e a efetividade (Decreto Estadual nº 9.978/2014).

A atuação relacionada à auditoria interna desta CCI pauta-se na definição do “*Institute of Internal Auditors – IIA (2013)*”, que conceitua auditoria interna como sendo

atividade independente, objetiva, segura e consultiva, com o objetivo de agregar valor e melhorias nas operações da organização, para atingir suas metas e, através de uma abordagem sistemática e disciplinada de avaliação, busca a eficácia da gestão de riscos e controles dos processos de governança.

O modelo de Três Linhas de Defesa compreende:

- ✓ Função de gerenciamento;
- ✓ Função de supervisão;
- ✓ Função de avaliação.

Para a aplicação das atividades de avaliação do conceito pelo IIA - Brasil é primordial que haja clareza no modelo de três linhas de defesa. A Declaração de Posicionamento do IIA defende que o desafio é estabelecer funções específicas e coordenar com eficiência e eficácia as três linhas, excluindo falhas e sobreposições desnecessárias; portanto, consiste no conceito simples e eficaz de melhorar a comunicação do gerenciamento de riscos e controle, por meio do esclarecimento dos papéis e responsabilidades essenciais de cada divisão dentro da organização.

No modelo, o controle da gerência é a primeira linha de defesa no gerenciamento de riscos. As diversas funções de controle de riscos e supervisão da conformidade, estabelecidas pela gerência, formam a segunda linha de defesa e a avaliação independente é a terceira linha.

A figura abaixo exemplifica a forma de atuação das três linhas de defesa, onde cada uma desempenha papel distinto dentro da estrutura mais ampla de governança da organização.

Figura 9 – Modelo de três linhas de defesa adotado pela CGE



Explicitando a primeira linha de defesa, a mesma é realizada no contexto da gestão operacional, onde cada gestor possui a responsabilidade direta sobre os controles internos primários. Nessa etapa, a gestão operacional serve naturalmente como primeira linha de defesa, pois os controles adotados são desenvolvidos como sistemas e processos, sob sua orientação.

Quanto à administração pública, a primeira linha de defesa é adotada no âmbito dos grupos setoriais (Administração Direta) e nos departamentos específicos (Administração Indireta) do órgão/entidade.

A segunda linha de defesa, constituída pela função de supervisão, monitoramento e assessoramento, no que tange aos controles internos dos órgãos ou entidades, é executada pelas UCIs etem como objetivo facilitar o gerenciamento de riscos e monitorar a implementação de práticas eficazes da alta administração, executadas pelas divisões operacionais, auxiliando os gestores no processo de tomada de decisão. Essa linha adota a verificação da conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis dentro da própria organização, considerando as responsabilidades que podem variar de acordo com a natureza específica de cada divisão, incluindo:

- Apoio às políticas de gestão, definindo papéis, responsabilidades e estabelecendo metas para implantação;
- Fornecimento de estruturas de gestão de riscos;
- Identificação de questões atuais e emergentes;
- Identificação de alterações na percepção ao risco implícito da organização;
- Facilidade de monitorar a implementação de práticas eficazes de gestão de riscos por parte da gestão operacional;
- Monitoramento da adequação e eficácia dos controles internos primários nas questões que envolvem a conformidade com leis e regulamentos e a resolução oportuna de deficiências (IIA, 2013, p. 4).

A terceira linha de defesa, no seu conceito amplo, prevê avaliações abrangentes baseadas no maior nível de independência e objetividade dentro da organização. O escopo dessa avaliação compreende a conformidade com as leis, regulamentos, políticas, procedimentos e a eficiência, a eficácia e a efetividade das operações.

Portanto, cabe à Controladoria Geral do Estado, por meio da Coordenadoria de Controle Interno, atuar na terceira linha de defesa, utilizando o SIAC, de forma descentralizada com cada UCIs, bem como nas auditorias realizadas em objetos específicos. O modelo tem como principal objetivo a avaliação da legalidade e conformidade nos diversos

objetos que compõem a matriz de quesitos do sistema, permitindo apontar as áreas mais sensíveis do Estado.

3.5.1.2 Metodologia de trabalho: Sistema Integrado de Avaliação e Controle - SIAC

A metodologia definida pela CGE/CCI tem como fito os procedimentos, técnicas e sistemas de controle utilizados na Administração Pública. Esses elementos são avaliados durante o exercício, por meio das UCIs, que se utilizam da verificação dos documentos, análise física de bens, análise do ambiente, entrevistas com servidores, chefes de divisão e ordenadores de despesa, com vistas a formar opinião sobre a suficiência ou inadequação dos controles existentes, por meio do Sistema Integrado de Avaliação e Controle – SIAC (CGE, 2012).

O Sistema Integrado de Avaliação e Controle (SIAC) foi pensado e criado pela CGE em 2012 com o auxílio da CELEPAR, teve como intuito alcançar os controles existentes nos órgãos e entidades do Poder Executivo, conhecer suas fragilidades e atuar de forma incisiva no fortalecimento dos controles.

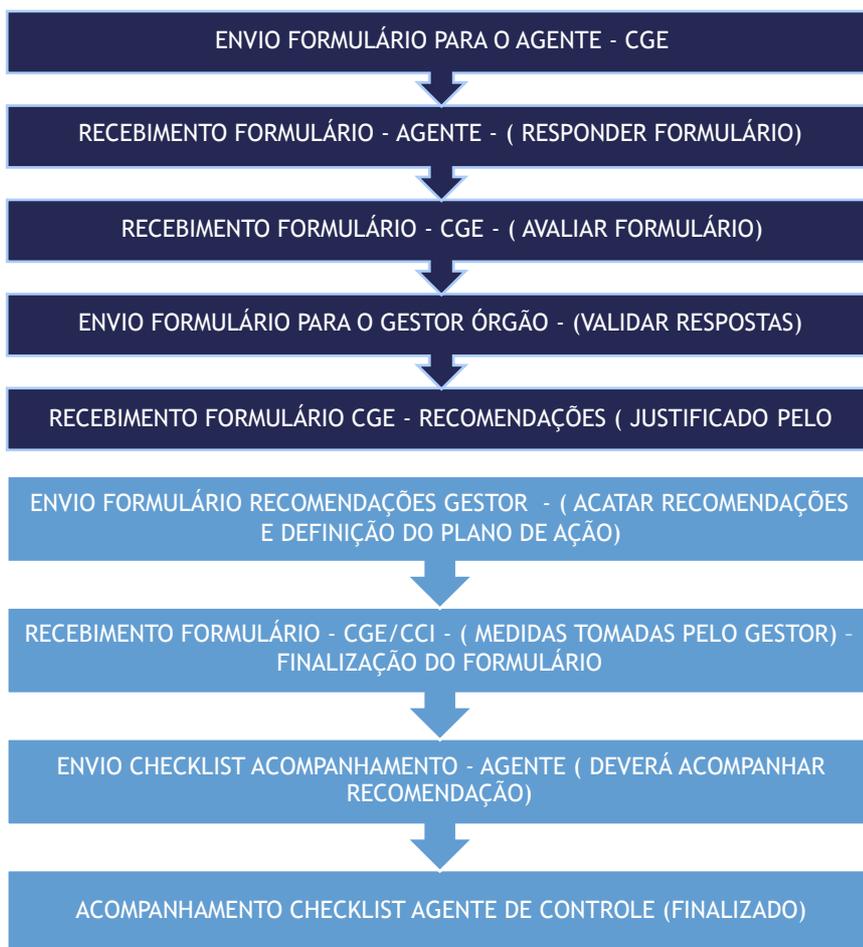
O SIAC é constituído por um fluxo de atividades entre a Controladoria Geral do Estado, as UCIs e o Titular ou Dirigente do Órgão ou Entidade.

Os responsáveis pelas UCIs são regidos e designados conforme dispõe os Decretos Estaduais nº 9.978/2014 e nº 11.290, tendo suas competências definidas no Decreto Estadual nº 11.290/2018 enovadas instituídas pela CGE.

O SIAC executa em ambiente *workflow*, permitindo a integração entre os atores do processo de avaliação, como anteriormente abordado, por meio de formulários que contemplam tarefas específicas.

O papel da CGE/CCI dentro do sistema SIAC é o de estabelecer o plano de trabalho das UCIs e de avaliar e acompanhar o correto preenchimento dos formulários, bem como submeter os mesmos à consideração do Gestor. O fluxo do sistema funciona da seguinte maneira:

Figura 10 - Esquema *Workflow* dos formulários dentro do Sistema SIAC



Fonte: elaborado pela CCI/CGE.

A construção do SIAC foi pensada de forma a estabelecer que cada formulário enviado para o órgão/entidade contemple quesitos que são indexados em três níveis de detalhamento. O menor nível está dividido em cinco áreas específicas: Acompanhamento de Gestão, Administrativa, Financeira, Planejamento e Recursos Humanos. O segundo nível de detalhamento, contempla 18 subáreas: Administração de Materiais e Bens, Deslocamento de Servidores, Gestão da Informação e Documentos, Licitação e Contratos, Quadro Funcional, entre outros. O terceiro nível subdivide-se em 44 objetos: Adiantamento, Almojarifado, Bens Móveis, Bens Imóveis, entre outros. Os quesitos somente podem ser respondidos com SIM ou NÃO; cada quesito respondido negativamente, deve estar, obrigatoriamente, acompanhado de motivação do fato que caracteriza a desconformidade ou a irregularidade.

Quadro 7 – Indexação dos formulários

QUANTIDADE DE QUESITOS POR ÁREA	Área	Subárea	Objeto
163	Acompanhamento de Gestão	Sistema de Controle de Ações e Metas	Controle de Ações e Metas
			Contrato de Gestão
			Prestação de Contas Anual
			Acesso a Informação
		Controladoria	Procedimento de Controle
			Corregedoria
		Sistema Transacionais	Ouvidoria
			SEI-CED
			GMS
			Sistema de Bens e Materiais
343	Administrativa	Administração de Materiais e Bens	Almoxarifado
			Bens Móveis e Imóveis
			Veículos Cedidos/Próprios/locados
			Segurança
		Deslocamento de Servidores	Central de Viagens
		Licitações e Contratos	Licitações
			Obras
			Contratos
		Imóveis	Contratação Direta
		Meio Ambiente e Segurança do Trabalho	Locação de Imóveis
Segurança			
Gestão da Informação e Documentos	Resíduos Recicláveis		
			Trâmite Processual e Arquivamento

QUANTIDADE DE QUESITOS POR ÁREA	Área	Subárea	Objeto
---------------------------------	------	---------	--------

189	Financeira	Contabilidade	Arrecadação
			Registro
			Regularidade
			Empenho
			Despesas com Viagens
			Restos a pagar
		Convênios e Termos de Cooperação	Segregação
			Convênios Concedidos/Recebidos
			Liquidação
		Despesa	Pagamento
			Adiantamento
			Restos a Pagar
			Despesas de Exercícios Anteriores
Pagamentos			
Central de Viagens			
Receita	Legalidade		
	Empenho		
	Liquidação		
	Obra		
			Disponível
			Arrecadação
22	Planejamento	Estruturação Organizacional e Normas	Normas e Regulamento Interno
			Controle de dados
			Cadastro
			Segregação
66	Recursos Humanos	Aspectos Legais	Legalidade
		Política de Recursos Humanos	Folha de Pagamento
		Quadro Funcional	Benefícios
			Acompanhamento
			Legalidade

Fonte: elaborado pela CCI/CGE com dados do BI – Business Intelligence, acesso em 05/02/2019.

O envio do formulário para o Gestor do Órgão/Entidade tem como objetivo apresentar os possíveis quesitos que caracterizam desconformidade, permitindo que o mesmo apresente as devidas justificativas.

O trabalho realizado pelas UCIs deve estar baseado no levantamento das informações, documentos, processos e itens necessários para avaliar a conformidade, de acordo com cada quesito, mediante prova seletiva, a partir do estabelecimento do tamanho da amostra. Destaca-se que os documentos, que fizerem parte do escopo da investigação, deverão ser arquivados, caso seja necessário, para comprovação futura.

3.5.1.3 Prestação de Contas do Poder Executivo

O Parágrafo único do art. 70 da CF/88 e da Constituição do Estado do Paraná, em seu Parágrafo único do art. 74 determina igualmente que: “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária”, cabendo destacar que o controle externo apontado no caput do art. refere-se à Assembleia Legislativa e que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Prontamente o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em seu Regimento Interno, nos arts. 220 a 223 dispõe sobre a Prestação de Contas Anual das entidades da administração direta e indireta do Estado do Paraná a ser julgada separadamente em processos apartados, assim como no § 2º da mesma norma consta que a forma e composição da Prestação de Contas Anual – PCA serão disciplinadas por Instrução Normativa.

O prazo de encaminhamento da referida prestação de contas será de 31 de março do exercício referente, ao exercício financeiro anterior, para os órgãos da Administração direta do Poder Executivo e para os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público. Para os órgãos da Administração Indireta, incluídas as Autarquias, os fundos especiais, a sociedade de economia mista, as empresas públicas, os serviços sociais autônomos, as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, o prazo será de 30 de abril, referente ao exercício anterior.

Após a emissão e publicação da Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Estado do Paraná que define os responsáveis pela entrega em todas as esferas de poder, a forma e a composição da prestação de contas, a CGE emitirá Instrução Normativa em cumprimento ao regimento normativo do TCE, assinalando o formato para a elaboração do Relatório e do

Parecer do Controle Interno a ser apensado à Prestação de Contas dos Órgãos ou Entidades do Poder Executivo Estadual.

A Constituição do Estado do Paraná, no inciso XI, art. 87, menciona que o Governador deverá prestar contas, anualmente, à Assembleia Legislativa e ao Judiciário, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, relativamente ao ano anterior.

Concomitantemente, o TCE/PR emite Instrução Normativa para que a CGE, no que couber, por meio da CCI, elabore a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo contendo a análise e outras informações dos itens que segue:

- a) resultado das ações do Sistema de Controle Interno realizadas no exercício;
- b) avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, da execução dos Programas de Governo e dos Orçamentos de que trata o § 6º do art. 133 da Constituição Estadual;
- c) avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- d) análise das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;
- e) avaliação do cumprimento dos limites constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do seu Anexo de Metas Fiscais justificando, se for o caso, os motivos que inviabilizaram o não atendimento dos limites;
- f) as ações desenvolvidas pelas Coordenadorias de Controle Interno, de Corregedoria, de Ouvidoria e Transparência e de Controle Social;
- g) Plano Anual de Fiscalização elaborado pela unidade de controle interno para o período;
- h) Relatório informando a metodologia de trabalho adotada pela Controladoria Geral do Estado, com vistas ao cumprimento do planejamento proposto para o período; e
- i) Relatório contendo informações acerca do quadro de servidores da Controladoria Geral do Estado, suas atribuições e responsabilidades. (IN/TCE/PR nº 146/2019, inciso XXIIIIV e alíneas).

Para a realização das análises dos itens acima, a CGE, oficia aos órgãos detentores das informações, com a finalidade de obter subsídios para a avaliação e elaboração do relatório a ser anexado junto à Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Instrução Normativa do TCE/Pr.

O Decreto Estadual nº 9.978/2014, em seu inciso I, do art. 4º, declara que o Sistema de Controle Interno da CGE deverá desenvolver procedimentos necessários para o cumprimento das ações definidas nos Programas de Governo, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Para tanto, o inciso refere-se às atribuições dadas a CGE como órgão gestor do Sistema de Controle, que deve apresentar metodologia para que os órgãos e entidades possam fazer o monitoramento e a avaliação de políticas

públicas de forma organizada e padronizada, na busca por resultados que possam oferecer credibilidade, eficiência e eficácia, demonstrando a efetividade das ações do governo.

4 CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO E A CONSTRUÇÃO DE UMA METODOLOGIA PARA MONITORAR E AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS

Com vistas ao fortalecimento da estrutura da Controladoria Geral do Estado - CGE e objetivando modernizar e obter um modelo de gestão que permita a execução das suas atribuições e competências com eficiência, eficácia e efetividade, em meados de 2011, o Governo do Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL iniciou o desenvolvimento de um Projeto Multissetorial junto ao Banco Mundial, ue envolvia a então Secretaria de Controle Interno, hoje Controladoria Geral do Estado.

O projeto, e conseqüentemente, o empréstimo foram aprovados em 2013 e durante o exercício de 2014 houve a elaboração do Termo de Referência e juntada dos demais

documentos necessários para a realização do projeto na Controladoria Geral do Estado, contemplando as seguintes atividades:

- Relatório de Diagnóstico e Avaliação;
- Elaboração de Indicadores de Desempenho;
- Desenvolvimento de um Modelo de Atuação Institucional;
- Elaboração do Planejamento Estratégico;
- Desenvolvimento do Manual Operacional;
- Desenvolvimento de uma Ferramenta de Tecnologia (software ERP-*Enterprise Resource Planning*) de Controle para o Estado; Capacitação Operacional da Ferramenta;
- Transferência da Tecnologia desenvolvida para a CELEPAR;
- Desenvolvimento de um modelo de Treinamento Contínuo.

Em 2015, após a emissão da não objeção do Termo de Referência, por parte do BIRD, deu-se continuidade ao processo de seleção e contratação de empresa para prestação dos serviços previstos, sob a responsabilidade da Coordenadoria de Controle Interno a Solicitação de Manifestação de Interesse – SMI. A homologação da empresa vencedora (consórcio vencedor) ocorreu em 2016, nos padrões estabelecidos pelo BIRD (seleção baseada na qualidade/custo - SBQC).

Durante os exercícios de 2017 e 2018, o contrato vem sendo cumprido de acordo com o cronograma apresentado conforme contrato firmado entre as partes.

Resultados Esperados:

- **PROPORCIONAR MAIOR SEGURANÇA** administrativa na tomada de decisão pelos gestores estaduais;
- **REDUZIR** a ocorrência de desvios que possam comprometer a eficiência no uso de recursos e a eficácia na disponibilização de bens e serviços;
- **ASSEGURAR** a conformidade legal dos controles existentes;
- **IDENTIFICAR** as boas práticas de gestão;
- **ALCANÇAR** os objetivos e metas planejados;
- **MITIGAR** os riscos que afetam negativamente o processo de gestão;
- **DISSEMINAR** as boas práticas observadas;
- **ALCANÇAR A EFICIÊNCIA** no uso de recursos;

- **OBTER A CONFORMIDADE LEGAL** dos atos administrativos;
- **OBTER A ANÁLISE e DIAGNÓSTICO** dos controles empregados.

A ferramenta de tecnologia elaborada pela empresa contratada tem como requisito o desenvolvimento, em plataforma integrada (ERP), capaz de interligar as macro funções da Controladoria Geral do Estado, permeando os processos de Gestão de Controle Interno, Corregedoria, Ouvidoria, Transparência e Acesso à Informação e Gabinete do Controlador Geral do Estado, bem como os diversos órgãos da administração por meio de suas UCIs e Agentes de Controle Interno que atuam tecnicamente junto a essa Controladoria.

As atividades de capacitação contemplarão, em seu conteúdo e modelo de treinamento, os temas abaixo relacionados:

- Legislação vigente sobre ouvidoria, acesso à informação, controle interno e ouvidoria;
- Princípios da administração pública;
- Abrangência e atuação do controle interno;
- Importância e objetivos dos Controles Internos;
- Identificação, Mapeamento e Avaliação de Controles;
- Controle Interno, COSO I e COSO II (*Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission*);
- Gerenciamento de riscos e Compliance;
- Transparência e Acesso à Informação;
- Combate à Corrupção;
- Ouvidoria;
- Correição;
- Princípios e noções de licitação.

O projeto contempla, essencialmente, consultoria especializada nas áreas de planejamento estratégico e desenvolvimento de soluções integradas, voltadas principalmente ao controle da Gestão Pública, propiciando o desenvolvimento das ações futuras da Controladoria Geral do Estado – CGE, para o atingimento dos objetivos a que o Estado se propõe, garantindo maior transparência, eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos.

4.1 NOVO MODELO DE ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

As informações e o desenvolvimento do Novo Modelo proposto de atuação da CGE, baseia-se na construção feita pela empresa vencedora do Projeto Multissetorial junto ao Banco Mundial, a Estratégia Pública e KPMG e envolvem as reuniões realizadas com os Coordenadores das áreas de Controle Interno, Corregedoria, Transparência e Acesso à Informação, Ouvidoria, com o Controlador Geral do Estado e com os representantes da comissão do projeto.

As diretrizes institucionais estratégicas, apresentadas a seguir, decorrem das discussões realizadas em 2017, por ocasião do trabalho de elaboração do Planejamento Estratégico do órgão, sob a orientação das empresas de consultoria contratadas para tal finalidade.

Missão - Promover a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão pública, por meio do controle, da transparência e da participação da sociedade.

Visão - Ser reconhecida como órgão essencial de controle na gestão pública do Estado do Paraná.

Valores - Respeito às pessoas, às instituições e à legislação.

Busca contínua pela melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Harmonia no relacionamento interpessoal.

Liderança baseada em princípios, valores e exemplos.

Estímulo à participação ativa dos servidores e da sociedade na gestão pública.

Transparência, ética e probidade na gestão pública.

A apresentação do novo modelo fundamentou-se principalmente no modelo de governança pública que foca na multiplicidade de diferentes atores e arranjos e que, segundo a consultoria, pauta-se na ideia de resgate da política, reforçando os mecanismos participativos de deliberação dentro da administração pública e levando em consideração três

tipos de formatação institucional: “mecanismo de hierarquia” (governo), “mecanismo autorregulador” (mercado) e mecanismo “horizontal de cooperação” (comunidade). Na prática, o modelo disponibiliza plataformas organizacionais que facilitam o alcance dos objetivos, como a integração do cidadão na construção de políticas públicas, fazendo uso da democracia deliberativa.

Todavia, os modelos organizacionais burocrático e gerencial também fazem parte do contexto da administração pública, tendo em vista a necessidade legalista das ações públicas, das possibilidades tecnológicas de comunicação e informação, o que possibilita o aumento da participação social e, conseqüentemente, de mecanismos de controle interno.

A consultoria considerou como elementos essenciais para fazer parte da estratégia de atuação do modelo, o que segue:

- Estrutura – Arranjo hierárquico e relacional de unidades organizacionais;
- Processos – conjunto estruturado de ações que geram produtos/serviços;
- Quadro – conjunto de pessoas que, com suas competências, atuam nos processos;
- Sistemas Informacionais – conjunto de dados, informações e recursos informacionais de software e hardware.

Destaca-se que, para implementação do novo modelo, as diretrizes abaixo relacionadas devem ser seguidas por todas as áreas, para que a Missão, a Visão e os Valores da organização sejam efetivamente observados e cumpridos:

- Accountability democrática – prestação de contas à sociedade, com divulgação para o aprimoramento do controle social;
- Adequação legal – aderência dos processos com a legislação vigente, com proposta de alteração das normas que se apresentam inadequadas ao novo modelo;
- Alinhamento estratégico – ações e decisões baseadas nas diretrizes institucionais definidas no novo modelo;
- Articulação intergovernamental – parcerias e termo de cooperação com órgãos e entidades estaduais e demais entes da federação, para aprimoramento da ação pública;
- Autonomia na gestão dos sistemas próprios – aumento de capacidade de parametrização dos componentes da plataforma integrada pela própria CGE;

- Controle estadual integrado – utilização dos dados dos demais sistemas do Governo do Estado do Paraná para melhoria da gestão e controle do Estado;
- Controle social – aprimoramento contínuo das ações, visando a transparência e o controle social;
- Delegação com risco avaliado – atribuições de competências e responsabilização mediante avaliação e ponderação do risco;
- Descentralização gerenciada – descentralização das atividades diárias para as UCIs;
- Ênfase no resultado – avaliações com foco no resultado para o usuário final;
- Foco no controle de gestão – disponibilidade de relatórios gerenciais de acordo com as necessidades de cada UCI;
- Fortalecimento do know how – criação e manutenção de programa contínuo de qualificação dos servidores da CGE;
- Gestão de indicadores – utilização de indicadores para o monitoramento e avaliação dos processos e resultados nos níveis: operacional, tático e estratégico;
- Integração de sistemas – integração dos sistemas informatizados existentes no Governo do Estado do Paraná;
- Legalidade desburocratizada – garantia da conformidade das ações públicas com menor grau de burocracia;
- Melhoria contínua – propiciar procedimentos internos para melhoria contínua dos processos;
- Parceria intersetorial – prática de ações conjuntas de interesse comum com organizações não governamentais, maximizando recursos públicos no interesse da sociedade;
- Prioridade de transações eletrônicas – utilização de assinaturas eletrônicas nos termos da legislação;
- Racionalização e automatização – redução dos passos para execução dos processos de trabalho, com automatização das ações humanas repetitivas e uso de dados existentes nas bases informacionais;

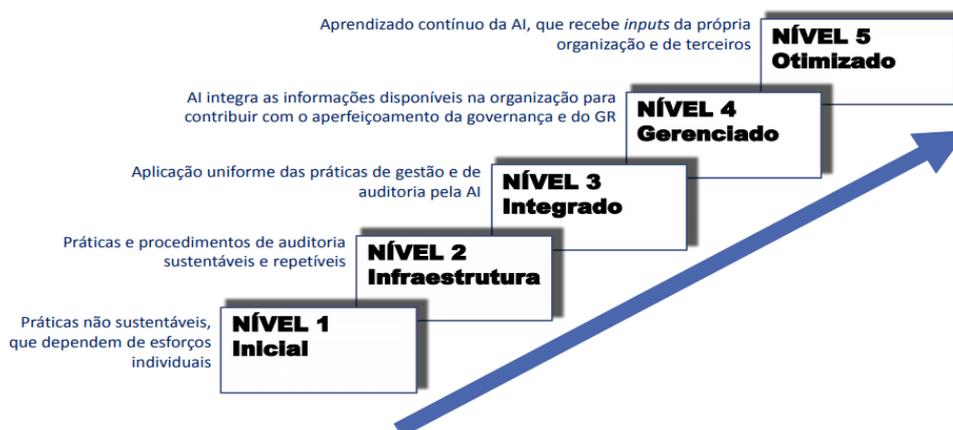
- Redução de fluxo físico de documentos – redução dos documentos exigidos para formalização, visando “zero papel” ao longo do tempo;
- Responsabilização direta do executor – uso de mecanismos de identificação do usuário/executor, outorgando responsabilidades legais;
- Sustentabilidade – equilíbrio econômico, social e ambiental, maximizando os recursos públicos aplicados e os resultados para a sociedade;
- Unificação de transações nos vínculos – utilização do CPF/CNPJ como chave primária e outros códigos como chave secundária para as transações informatizadas;
- Vinculação ao processo original – existência de apenas um processo com toda a documentação relativa ao tema/assunto, independente da origem, visando estabelecer relacionamento informacional (KPMG, 2018).

4.2 DIRETORIA DE AUDITORIA GERAL

A proposta apresentada pela consultoria inicia-se com a alteração da nomenclatura da área de atuação de Coordenadoria de Controle Interno (CCI) para Diretoria de Auditoria Geral (DAG), seguindo os moldes da Matriz IA-CM com o propósito de estabelecer as condições básicas para atingir o nível 3.

De acordo com o Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM) o Setor Público é identificado dentro da estrutura organizacional os fundamentos necessários para implantar a auditoria interna efetiva no setor público. O IA-CM estabelece um plano evolutivo para que a organização pública possa desenvolver, de forma efetiva, as atividades de auditoria interna. O IA-CM fornece os passos para a progressão de um nível de auditoria básico para um nível mais robusto a depender da capacidadee dos riscos que organização apresenta na execução das suas operações. Para tanto, esse avanço nos níveis requer requisitos e objetivos que deverão ser atingidos. O modelo tenta integrar a natureza e a complexidade da organização, com recursos de auditoria interna, necessários para apoiá-lo, ou seja, se a organização exige um grau maior de sofisticação na prática de auditoria interna, a atividade estará a nível de capacidade mais elevada, como demonstra a Figura 11:

FIGURA 11 - Níveis de Capacidade.



Fonte: IA-CM – Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (*Internal audit Capability model*).

A Matriz do IA-CM, conforme a Figura acima, apresenta os níveis de capacidade no modelo e proporciona um roteiro para a melhoria contínua dentro da atividade de auditoria, porém pode permanecer em qualquer nível e, mesmo assim, apresentar evoluções nas práticas de auditoria interna.

A Figura 10 representa a Matriz AI-CM. O eixo vertical representa os níveis de capacidade, com a de auditoria interna, aumentando de baixo para cima. Os seis elementos identificados para a atividade de auditoria interna são apresentados no eixo horizontal. Os KPAs para cada nível de cada elemento são identificados nas caixas relevantes do nível adequado.

Ressalta-se que as áreas escurecidas na matriz retratam a extensão ou influência que a atividade de auditoria interna tem sobre os elementos.

O nível 3, com a tarja em vermelho, representa o objetivo a ser alcançado na implementação das atividades da Diretoria de Auditoria Geral.

FIGURA 12 – Matriz do IA-CM.

Matriz do IA-CM						
	Serviços e Papel da AI	Gerenciamento de Pessoas	Práticas Profissionais	Gerenciamento do Desempenho e Accountability	Cultura e Relacionamento Organizacional	Estruturas de Governança
Nível 5 - Otimização	AI reconhecido como agente-chave de mudança	Liderança no envolvimento com órgãos profissionais Projeção da Equipe	Aperfeiçoamento contínuo das práticas profissionais Planejamento de AI estratégico	Relatório Público sobre sua efetividade	Relações efetivas e permanentes	Independência, poder e autoridade da AI
Nível 4 - Gerenciado	Asseguração da governança, gestão de riscos e controles	AI contribui para o desenvolvimento da gestão AI apoia órgãos profissionais Planejamento da mão-de-obra	Estratégia de Auditoria alavanca a gestão de risco da organização	Integração de medidas de desempenho qualitativas e quantitativas	CAE assessora e influencia a alta gestão	Supervisão independente das atividades de AI CAE reporta-se à autoridade principal
Nível 3 - Integrado	Serviços de assessoramento Auditorias de desempenho	Construção de equipes e competências Staff profissionalmente qualificado Coordenação da Mão de obra	Arcabouço de Gestão da Qualidade Planos de Auditoria baseados em risco	Medidas de Desempenho Informação sobre custos Relatórios de gestão	Coordenação com outros grupos de revisão Componente integral da equipe de gestão	Supervisão gerencial da atividade da AI Mecanismos de financiamento
Nível 2 - Infraestrutura	Auditorias de conformidade	Desenvolvimento profissional individual Pessoas preparadas são identificadas e recrutadas	Arcabouço de processos e práticas profissionais Plano de auditoria baseado nas prioridades da gestão e dos stakeholders	Orçamento operacional de AI Plano de negócios de AI	Gerenciamento dentro da atividade de AI	Acesso total às informações, ativos e pessoas da organização Fluxo de relatórios de auditoria estabelecido
Nível 1 - Inicial	Ad hoc não estruturada; auditorias isoladas ou revisão de documentos e transações com finalidade de aferir conformidade; produtos dependem de habilidades específicas de indivíduos que estão nos cargos; ausência de práticas profissionais estabelecidas; falta de estrutura; falta de capacidade; inexistência de KPAs.					

Fonte: IA-CM – Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (*Internal audit Capability model*).

Portanto, a proposta da Consultoria reorganiza a área de controle interno e destaca a auditoria como atividade precípua; o controle interno passa a incorporar as práticas de gestão previstas no artigo 74 da Constituição Federal, considerando ainda o texto da Constituição Estadual, em seus arts. 74 e 78, os quais estão regulamentados por meio da Lei Estadual nº 15.524/2014, instituindo o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Governo do Estado do Paraná.

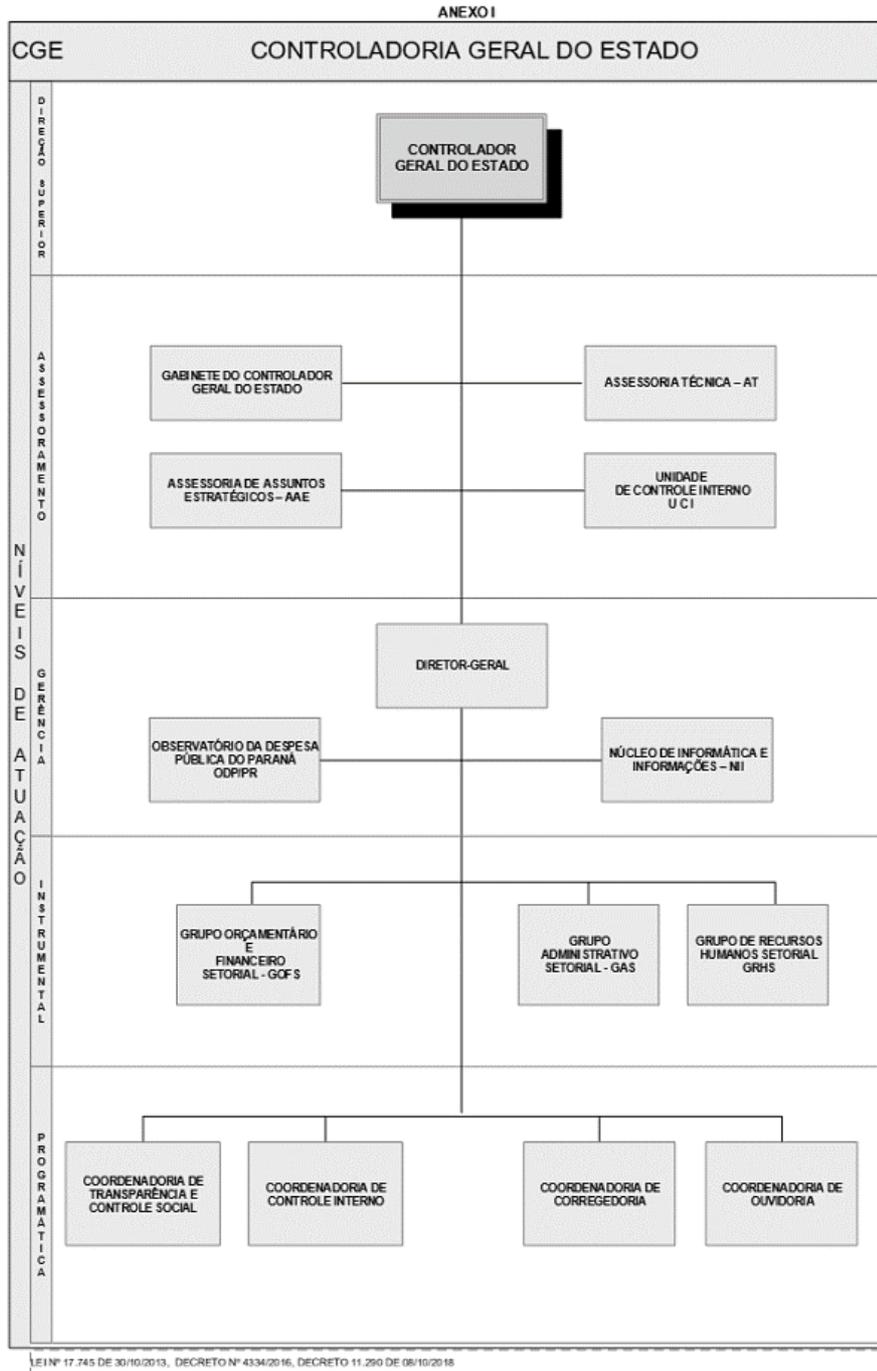
Dessa forma a área fica definida com as seguintes divisões, que incluem o monitoramento da implantação e execução das atividades do programa de integridade dos órgãos da administração direta e indireta:

Auditoria Interna: Auditoria de conformidade dos procedimentos adotados nos órgãos estaduais e auditorias especiais sob determinação expressa de autoridade competente.

Controle Interno e Práticas de Gestão: Avaliação das ações gerenciais e dos procedimentos relacionados ao controle interno das unidades ou entidades da administração pública estadual, programas de governo, projetos, atividades, ou segmentos desses, visando avaliar a gestão nos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade e o monitoramento dos planos de integridade.

Com as aprovações dos Decretos 4.343/2016 e 11.290/2018, que instituem e regulamentam, respectivamente, o Observatório de Despesa Pública do Paraná e as Unidades de Controle Interno no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, a CGE passa a ter a estrutura ilustrada no organograma a seguir:

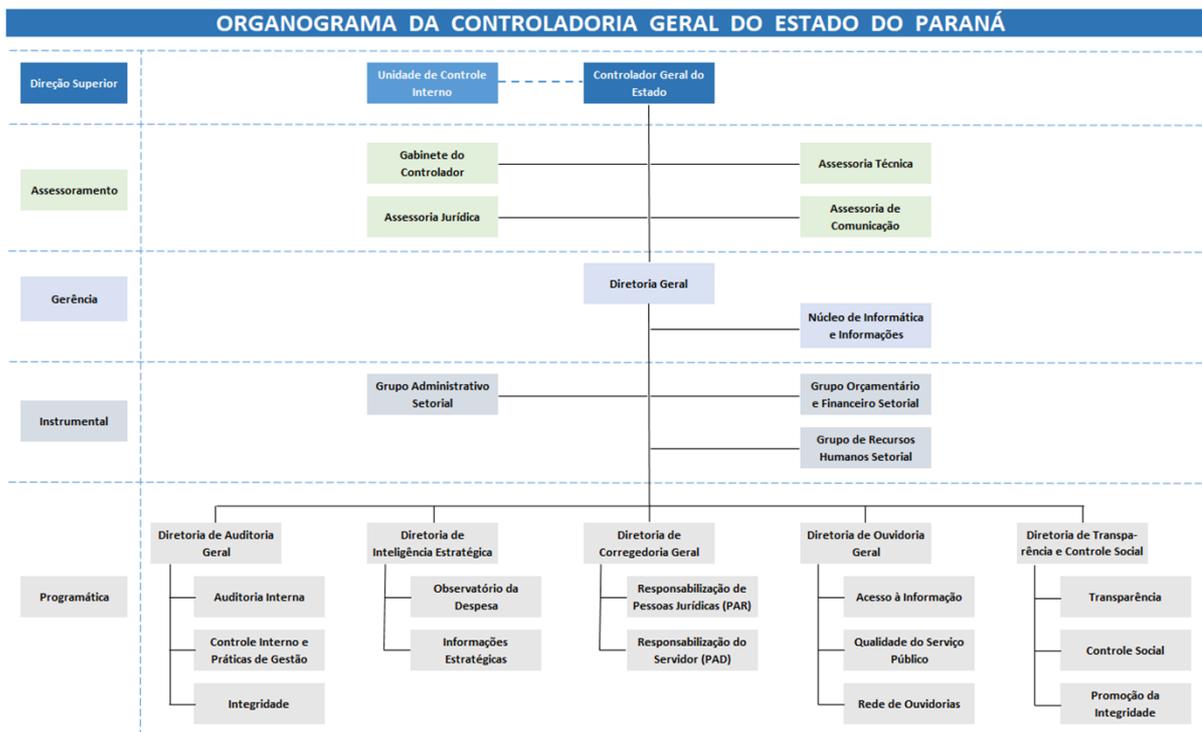
Figura 13: Organograma da Controladoria Geral do Estado.



Fonte: SEPL/2018.

Decorrente dos trabalhos de consultoria, especialmente realizados nos anos de 2017 e 2018, foi apresentado, um Novo Modelo de Atuação Institucional. De acordo com este novo modelo, apresentado a seguir, a estrutura deverá sofrer algumas alterações:

Figura 14: Organograma da Controladoria Geral do Estado com as alterações da consultoria.



Fonte: CGE/2019.

Contudo, a nova estrutura organizacional da Controladoria Geral do Estado fica, nesse momento, condicionada às alterações que se fizerem necessárias pela nova gestão, que assumiu em janeiro de 2019.

5. ANÁLISE DO RESULTADO: PROPOSTA METODOLÓGICA PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PARANÁ

De acordo com o guia metodológico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010), o Plano Plurianual - PPA é constituído de programas que integram um conjunto de ações orientadas ao alcance de um objetivo politicamente declarado, a partir de um dado problema social, de uma demanda da sociedade ou por ocasião de uma oportunidade ou conveniência. Nesse sentido, a Controladoria Geral do Estado do Paraná, como órgão gestor do Sistema de Controle Interno, tem por competência e atribuição realizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, conhecer e divulgar os resultados das ações, por meio de medidas de desempenho que sejam claras e objetivas, como forma de atender o disposto na Constituição Federal de 1.988 que, em seu art. 74, estabelece a obrigatoriedade de manter um Sistema de Controle Interno, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA, a execução e os recursos aplicados nos programas de governo.

Ao considerar a obrigatoriedade constitucional de avaliar políticas públicas, entende-se que todos os entes da Federação deveriam realizar avaliação e monitoramento das ações de governo. No entanto, dos 26 estados brasileiros pesquisados para saber se a Controladoria exercia tal atividade, não foi identificada uma sequer; o que houve foram experiências utilizando metodologias diversas para chegar à conclusão de que a atividade é trabalhosa e não há estrutura humana suficiente para realizá-la. Um caso chamou atenção: em 2014, um determinado Estado realizou auditoria de desempenho em uma única política pública. No decorrer do processo de análise, foi identificada a necessidade de contratação de uma consultoria para auxiliar nos trabalhos. A conclusão da avaliação gerou um relatório de 152 (cento e cinquenta e duas) páginas, inviabilizando o trabalho como um todo, tendo em vista o custo da atividade ser maior que o resultado obtido, bem como o montante de material gerado.

No entanto, alguns Estados instituíram guias, manuais, modelos, metodologia de monitoramento e avaliações de programas finalísticos específicos, para demonstrarem Metodologias de avaliação de políticas públicas. Lamentavelmente, muitos dos materiais avaliados nesta pesquisa não possuem aplicabilidade, haja vista a sua complexidade.

Tomando como base as experiências relatadas pelos Estados pesquisados, tem-se que os resultados das avaliações das ações de governo devem ser simples, claras e objetivas, com relatórios que contenham informações pontuais e de fácil compreensão, que possam ser utilizadas como tomada de decisões e divulgação em veículos de comunicação para a sociedade, quanto aos resultados obtidos na execução do programa e dos efeitos causados.

É importante dizer que a forma e a metodologia propostas para aplicação das atividades de monitoramento e avaliação dos programas e ações executadas pelos diversos órgãos do Governo do Estado do Paraná, pretendem levar em conta os aspectos pontuados acima. Outro ponto relevante a ser observado é a escolha e a quantidade de ações que serão monitoradas e avaliadas durante o exercício, sendo também importante o estabelecimento do tamanho da amostra, conforme definido na norma ABNT NBR 5426/85, considerando, ainda, a proposta, o objetivo e o impacto que a política deverá causar ou causou à sociedade.

Mais um item merece destaque: são os indicadores de desempenho. Considerando que a literatura traz inúmeros indicadores, o desafio é, num primeiro momento, identificar o que se pretende mensurar. Os indicadores são caracterizados como sendo: indicadores econômicos, sociais, gerenciais, de desempenho, de processos, de qualidade, de impacto, dentre outros.

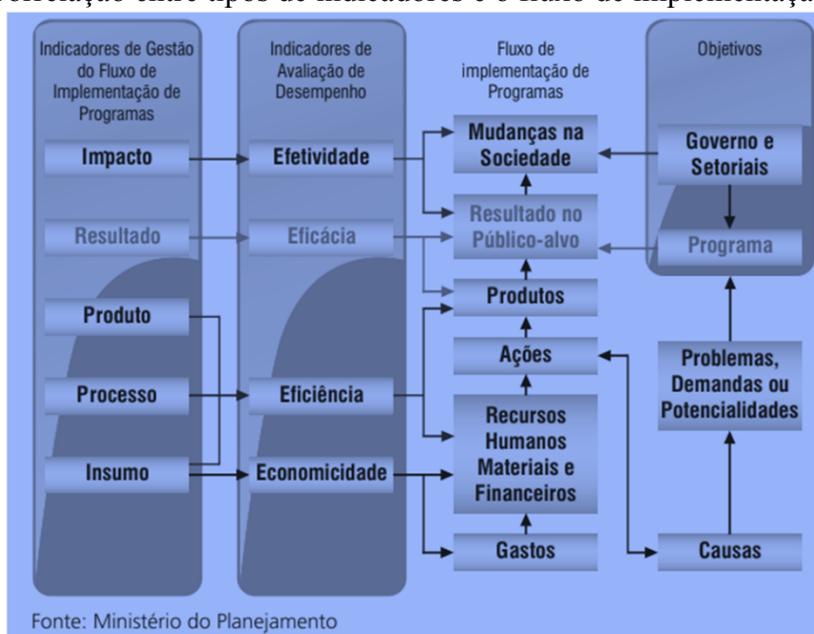
Januzzi (2003) explicita os principais indicadores sociais, no que tange ao significado, potencialidade e limitações, além de abordar a utilidade, interpretação, propriedade e a metodologia aplicada para a disponibilização dos dados. Dentre os indicadores sociais considerados pelo autor mais referidos e normalmente mais atualizados são os indicadores demográficos, no que se refere à taxa de natalidade, à taxa de mortalidade infantil, dentre outras. Destaca-se que na formulação de políticas públicas, esse indicador é peça essencial para estabelecer os parâmetros básicos para formação da agenda política, além da sua utilidade para estabelecer a representabilidade da intervenção governamental na avaliação do impacto da política na sociedade.

De acordo com o Guia Metodológico de Indicadores de Programa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010), o conceito de indicadores, do ponto de vista das políticas públicas, são ferramentas utilizadas para identificar e aferir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade social empírica.

Ainda segundo o Guia Metodológico, a finalidade de um indicador é informar, de forma mensurável, determinado aspecto da realidade social empírica (situação social) ou construída (ação de governo), sendo a mesma operacional para ser observada e avaliada. Os indicadores de avaliação de desempenho podem ser classificados como sendo de: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, sendo:

- **Economicidade:** mede os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados planejados. Visa a minimizar custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos e requer um sistema que estabeleça referenciais de comparação e negociação;
- **Eficiência:** essa medida possui estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos e/ou serviços sejam obtidos com menor quantidade de recursos;
- **Eficácia:** aponta o grau com que um Programa atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, utilizam-se indicadores de resultado para avaliar se estas foram atingidas ou superadas;
- **Efetividade:** mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p. 32).

FIGURA 15: Correlação entre tipos de indicadores e o fluxo de implementação de programas.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p. 33.

A figura acima explica a correlação entre os momentos de verificação e resposta dos indicadores. O indicador de gestão do fluxo tem a finalidade de apresentar o momento em que

deve ocorrer a mensuração dos indicadores de insumo (*ex-ante*), o resultado, o produto (*ex-post facto*), o processo (*in curso*) e o impacto e quais elementos deverão fazer parte de cada fase, para posterior alinhamento com os indicadores de avaliação de desempenho, proporcionando evidenciar os componetes utilizados para definir ou aferir cada indicador, resultando em medidas saneadoras, para melhoria do processo como um todo.

5.1 Metodologia para a Atividade de Monitoramento e Avaliação dos Programas de Governo

O método para monitorar e avaliar os Programas de Governo tem por objetivo assegurar que o sistema de controle interno, exercido pela Controladoria Geral do Estado do Paraná, cumpra suas competências constitucionais relativas à avaliação do cumprimento das metas, da execução e dos orçamentos contidos no PPA.

A metodologia apresentada será dotada de um MIX do material apurado durante a pesquisa. A homologação da metodologia foi realizada com a aplicação no Programa Leite das Crianças – PLC. Para os Órgãos/Entidades do Poder Executivo, que possuem atividades finalísticas, a Coordenadoria de Controle Interno fará reuniões com as UCIs para expor o método a ser utilizado na avaliação e monitoramento dos programas de governo. Será também solicitado às UCIs que escolham aleatoriamente uma ação de governo para a realização da atividade. Destaca-se que essa forma de homologação fará com que o processo seja aprimorado, tendo em vista a aplicabilidade em diversos seguimentos da administração.

Considerando o Manual da Metodologia para a Avaliação da Execução de Programas de Governo da Controladoria–Geral da União (CGU), construído em conjunto com a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), (2015, p. 30), destacam-se cinco processos que o avaliador deverá saber e responder:

Tomada de Decisão	Quais as ações serão monitoradas e avaliadas?
Planejamento	O que se pretende avaliar e como?
Execução	Como se pretende operacionalizar a avaliação?
Monitoramento	Como se pretende mitigar os GAPs identificados?
Avaliação	Qual o resultado obtido pelo Programa de Governo?

Tomada de Decisão – tem a finalidade de selecionar os programas e ações do Órgão e definir quais políticas públicas serão avaliadas durante o exercício, seguindo as etapas abaixo:

- a) Relacionar os Programas Finalísticos do órgão constante no PPA;
- b) Classificar os Programas e suas ações a partir dos critérios de materialidade; criticidade; e relevância;
- c) Eleger, dentro dos programas, as ações de Governo que serão avaliadas, levando em consideração os critérios acima.

Planejamento – O processo de planejamento tem a finalidade de delimitar o escopo da avaliação e estabelecer a forma de operacionalização e é um instrumento imprescindível para organizar e orientar o profissional na definição dos objetivos a serem alcançados.

Para tornar o planejamento efetivo, segundo a AEPG, nessa fase deverão ser elaborados alguns itens essenciais para obter o resultado desejado:

- ✓ **Diagnóstico de Situação:** levantamento detalhado do programa que será objeto de avaliação e monitoramento, assim como dos atores envolvidos, das responsabilidades, dos controles existentes, dos produtos, das normas, do site institucional e demais informações que visem materializar o conhecimento sobre a ação de Governo, considerando que cada programa tem suas peculiaridades, alguns mais complexos na sua forma de execução e na obtenção dos objetivos.

A elaboração do Diagnóstico de Situação vai proporcionar ao avaliador identificar com mais clareza a forma mais adequada para realizar a avaliação, seja por meio de questionários aplicados ao público alvo interno ou externo, na construção de um fluxograma, com o objetivo de conhecer os procedimentos e controles, identificando as suas fragilidades.

Execução – o processo de execução consiste na verificação *in loco* dos procedimentos e controles do programa; poderá, ainda nessa etapa, realizar entrevista com coordenadores do programa, utilizar fotos das situações anterior e atual, com o intuito de obter subsídios suficientes para comprovar a conformidade dos procedimentos.

Nessa etapa deve-se validar a forma de realizar a avaliação. A entrevista com os coordenadores do programa é um aliado na identificação dos controles existentes do programa, bem como a identificação das fragilidades do mesmo, se houver.

Monitoramento – Segundo a AEPG o monitoramento é a validação da execução das ações de controle, da análise dos dados obtidos com a pesquisa das Leis e dos Regulamentos, dentre outras normas e fontes de informações utilizadas para conhecer os procedimentos dentro do processo de execução do programa, bem como a identificação e mapeamento dos controles existentes na política e seu grau de maturidade. Essa etapa proporciona observar a execução do programa e se a mesma está em conformidade com as normas que a instituíram. É também nessa etapa que o avaliador poderá recomendar procedimentos de controle preventivo ou a *posteriori* para melhoria do fluxo e mitigação dos GAPs.

Avaliação – O processo de avaliação consiste no reconhecimento quanto a eficiência, eficácia e efetividade da implementação da política pública. É um instrumento que permite agir de forma preventiva, concomitante ou corretiva, propiciando a melhoria do processo.

De acordo com Souza (2002, p.23), a avaliação da política pública, pode compreender duas formas de avaliação: a de processos, que visa verificar a sua eficácia, quanto à conformidade das diretrizes, normas, leis e metas desejadas na implementação do programa; enfatiza ainda, a importância dessa avaliação no processo, pois é sabido que não é possível prever todos os GAPs que poderão surgir durante a execução da política; a outra forma é de avaliação de impacto, que se destina a obtenção dos efeitos causados sobre o público alvo, estabelecendo uma integração entre a política e as alterações ocorridas nas condições econômicas e sociais. E nesse, contexto, a metodologia proposta pretende demonstrar os itens abaixo relacionados:

- a) Definições claras dos objetivos da política, as quais deverão estar contidas na legislação que as criou;
- b) Estabelecimento das metas desejadas;
- c) Avaliação do cumprimento a que se propõe a política;
- d) Avaliação a que se propõe a intervenção do governo do estado.

Nesse caso, cabe salientar que para a obtenção dos resultados quanto aos itens acima, como os objetivos, metas e impactos gerados na intervenção do Estado, são necessárias ambas as formas de avaliação, de processo e de impacto, bem como o estabelecimento de indicadores para facilitar e aprimorar os resultados da política.

Os indicadores são instrumentos que têm por finalidade identificar e medir questões relacionadas a um determinado acontecimento, resultantes da ação ou da omissão do Estado. Segundo Ministério do Planejamento (2002, p. 16), os indicadores visam “integrar subjetividade e objetividade a partir de evidências empíricas, viabilizam comparações e avaliações consistentes, e principalmente, criam condições para esclarecer e fornece suporte às decisões”.

A proposta objetiva trabalhar com os indicadores de desempenho, que constituíram na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados, ou seja, para conclusão da metodologia serão evidenciados os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

Eficiência, de acordo como o Ministério do Planejamento (2010), tem relação com a produtividade, ou seja, quanto se consegue produzir com os recursos disponíveis. A lógica é que: a eficiência de um processo será maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de recursos e/ou menor quantidade de recursos.

Ressalta-se que a eficiência de um projeto ou atividade finalística da ação de governo é a otimização da relação entre o resultado produzido com os recursos empregados. A forma de mensuração da eficiência dos programas finalísticos faz-se a partir da **despesa empenhada** versus a **despesa fixada** (total orçamentário atualizado).

$$\textit{Indicador de Eficiência} = \left[\frac{\textit{Despesa empenhada}}{\textit{Despesa fixada (total orçamentário atualizado)}} \right]$$

Os dados são adquiridos a partir do valor atribuído na LOA para o exercício, naquela ação, em relação ao que está sendo efetivamente empenhado, ou seja, ainda é possível observar a eficiência da ação individual, com a fórmula abaixo especificada:

$$\textit{Indicador de Eficiência} = \left[\frac{\textit{Coeficiente de eficácia}}{\left(\frac{\textit{Despesa empenhada}}{\textit{Despesa fixada (total orçamentário)}} \right)} \right]$$

Para efeitos de avaliação quanto aos aspectos de eficiência dos gastos no programa inicialmente previsto, de acordo com os dados contidos na Lei Orçamentária Anual, tem-se para a Gestão Orçamentária os valores apresentados abaixo:

- **Gestão de Gastos/Despesas Eficientes:** Resultado apurado da despesa empenhada/despesa fixada (total orçamentário), quando esse apresentar valor igual ou maior a 0,9 (nove décimos).
- **Gestão Gastos/Despesas Parcialmente Eficientes:** Resultado apurado da despesa empenhada/despesa fixada (total orçamentário), quando esse apresentar valor igual ou maior a 0,5 (cinco décimos) e menor que 0,9 (nove décimos).
- **Gestão Gastos/Despesas Ineficientes:** Resultado apurado da despesa empenhada/despesa fixada (total orçamentário), quando esse apresentar valor menor que 0,5 (cinco décimos).

Eficácia consiste no alcance dos objetivos e metas atribuídas no momento da elaboração do Plano Plurianual. Sua mensuração faz-se entre a relação das **metas realizadas** em relação às **metas previstas** para as ações de cada projeto ou atividade atribuídos na LOA.

$$\text{Indicador de Eficácia} = \frac{\textit{Meta Física realizada por Projeto Atividade}}{\textit{Meta Física prevista por Projeto Atividade}}$$

Para efeitos de avaliação quanto à eficácia, para o cumprimento das metas previstas, conforme dados contidos na Lei Orçamentária Anual, tem-se, para a Gestão Orçamentária Eficaz, os valores apresentados abaixo:

- **Gestão de Eficácia da Meta:** Resultado apurado referente à Meta Física realizada/ Meta Física prevista, quando essa apresentar valor igual ou maior a 0,9 (nove décimos).

- **Gestão de Parcialmente Eficaz da Meta:** Resultado apurado referente à Meta Física realizada/Meta Física prevista, quando essa apresentar valor igual ou maior a 0,5 (cinco décimos) e menor que 0,9 (nove décimos).
- **Gestão de Ineficaz da Meta:** Resultado apurado referente à Meta Física realizada/Meta Física prevista, quando essa apresentar valor menor que 0,5 (cinco décimos).

Efetividade, conforme descreve o Ministério do Planejamento, mede os efeitos positivos ou negativos da intervenção do Estado, ou seja, objetiva demonstrar as mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política. Sua forma de mensuração baseia-se nos dados estatísticos de institutos conceituados como IBGE, IPEA, IPARDES, dentre outros, com o objetivo de traçar comparativos da **realidade anterior** à política com a **realidade pós** intervenção do Estado.

Para a aplicação da metodologia de monitoramento e avaliação tratado nesse trabalho será utilizado o quadro abaixo, com o propósito de organizar os dados que refere-se ao programa.

Nesse momento, pós tomada de decisão, ou seja escolha do programa é importante fazer o levantamento de informações que serão necessária para compreensão do programa.

Quadro 8: Quadro de monitoramento e avaliação de políticas públicas

QUADRO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
DADOS DO ÓRGÃO	
Órgão:	Controladoria Geral do Estado – CGE
Missão:	Promover a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão pública por meio do controle, da transparência e da participação da sociedade.
Visão:	Ser reconhecida como órgão essencial de controle na gestão pública do Estado do Paraná.

Missão:	Respeito às pessoas, as instituições e a legislação; Busca contínua pela melhoria da qualidade dos serviços prestados; Harmonia no relacionamento interpessoal; Liderança baseada em princípios, valores e exemplos; Estímulo à participação ativa dos servidores e da sociedade na gestão pública. Transparência, ética e probidade na gestão pública.
----------------	---

DADOS DO AVALIADOR

Período de apuração:	Início:	Término:
Responsável:	Luci Machado de Andrade Netska	
Cargo:	Agente Profissional Contador	
Função:	Coordenadora da Coordenadoria de Controle Interno	

DADOS DO PROGRAMA

Nome do Programa:	19 – Saúde para Todos
Objetivo do Programa:	Reduzir as deficiências nutricionais em crianças com idade entre 0 a 36 meses.
Projeto:	4174 – Recuperação de Deficiência Nutricional
Atividade:	-x-
Ações:	
Meta:	Crianças atendidas com um litro de leite enriquecido com ferro e zinco quelato.

LEGISLAÇÃO DO PROGRAMA

Lei Estadual nº 16.475/2010	Institui o Programa Leite das Crianças – PLC.
Resolução Estadual nº 55/2018	Aprova as normas de execução do PLC.
Resolução Estadual nº 22/2019	Declara a equivalência do salário mínimo regional.
Resolução Estadual nº 156/2017	Aprova as normas do Regimento Interno das Comissões Regionais do PLC - CRPLC.
Resolução Estadual nº 153/2017	Aprova o Regimento Interno das Comissões Municipal do PLC – CMPLC.
Resolução Estadual nº 152/2017	Aprova as normas da Instrução Normativa das Comissões Municipais do PLC – CMPLC.
Decreto Estadual nº 3000/2010	Regulamenta o PLC.

Fonte: Elaborado pela autora.

5.2 PROGRAMA LEITE DAS CRIANÇAS: DESENVOLVIMENTO E APLICABILIDADE DE UMA METODOLOGIA PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Os direitos sociais estão estabelecidos no art. 6º da Constituição Federal do Brasil de 1988 a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada pelos países membros da Organização das Nações Unidas – ONU, em 10 de dezembro de 1948, no § 1º do art. 25, declara que todas as pessoas têm direito a uma vida capaz de assegurar a si mesmo e a sua família saúde e bem-estar, bem como alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, serviços sociais indispensáveis, segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora do seu controle.

Considerando o que trata a Agenda 2030 em seu *OBJETIVO 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares*, tem o objetivo de assegurar condições para que as pessoas vivam vidas plenas.

O estudo realizado em 2016 e divulgado em 2017 pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, denominado “Síntese de Indicadores Sociais” denota que o Brasil é um país de grandes desigualdades de renda, principalmente quando comparado a outros países da América Latina, onde a concentração da desigualdade é mais acentuada. O documento explicita que há inúmeras maneiras de produzir indicadores para indicar a desigualdade de renda.

De acordo com a “Síntese de Indicadores Sociais” a medida mais relevante, em nível mundial, utilizada pela Agenda 2030 para definir um recorte da linha de pobreza extrema internacional, instituída a partir de 15 países mais pobres, determinada como indicador global e calculada pelo Banco Mundial, tem como valor atual 1,90 dólares por dia de renda ou consumo *per capita* em paridade de poder de compra – PPC. Revisada em 2011, a Agenda 2030 estimou haver 767 milhões de pessoas na pobreza extrema em 2013, conforme relatório global de acompanhamento (UNITED NATIONS, 2017).

Considerando o cálculo a partir da PNAD Contínua, a linha de 5,5 dólares por dia correspondia a R\$ 387,07 em 2016 e incluía 25,4%, equivalente a 52 milhões da população

brasileira na pobreza, tendo a maior incidência no Nordeste (43,5%) e a menor no Sul (12,3%).

Considerando ainda que o relativo êxito na implementação dessas políticas de combate às desigualdades, evidencia-se, pelas análises da PNAD Contínua referente a 2017 pelo IPARDES, cujo presidente, Júlio Suzuki Júnior, em entrevista a Aline Machado Parodi, jornalista da Folha de Londrina, salientou que o Paraná ostenta números melhores quando comparados ao restante do país. Em 2017, por exemplo, na média nacional o grupo 1% mais rico da população concentrou 12,2% da renda nacional, ao tempo que no Paraná o grupo 1% mais rico concentrou 10,1% da renda do Estado (NETSKA et al, 2018, p.51).

O Estado do Paraná, não diferente do restante do país, tem como desafio superar a desigualdade. A estratégia para o resgate das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social é propiciar políticas que possam proporcionar condições de vida digna a essas pessoas.

Em maio de 2003 o Estado do Paraná, por meio do Decreto Estadual nº 1.279, instituiu o Programa “Leite das Crianças - Diminuição da Desnutrição Infantil”, com o intuito de reduzir as deficiências nutricionais das populações carentes do Estado, com ações voltadas para a redução dos índices de morbi-mortalidade e de desnutrição infantil, com a ênfase de estimular a organização e a qualificação do segmento agroindustrial leiteiro, levando em consideração as bacias leiteiras locais e regionais, artifício que propiciou êxito.

Para atingir os objetivos impostos no Decreto de criação do Programa Leite das Crianças, o Governo do Estado estabeleceu a distribuição de um litro de leite pasteurizado para crianças de 06 a 36 meses de idade pertencentes a famílias cuja renda per capita não ultrapassasse meio salário mínimo regional, como forma de amenizar as deficiências nutricionais da população carente.

Para abarcar a organização e a qualificação do agricultor do campo, o Governo do Estado estabeleceu para o desenvolvimento do processo agroindustrial do setor leiteiro para o atendimento das necessidades do Programa, fosse adquirido, preferencialmente, pelo agricultor familiar, estimulando a agricultura familiar na geração de emprego e renda, bem como cadeia produtiva do leite.

O resultado obtido de 2006 até 2010 foi a redução nos índices de desnutrição infantil no Paraná o que justificou o êxito do programa que recebeu novo status em 2010, deixando de

ser uma política de governo, passando a constituir uma Política de Estado, assegurando, assim, sua continuidade.

O Decreto Estadual nº 3.000, de 07 de dezembro de 2015, regulamenta o programa e estabelece, em seu art. 1º, que o programa compreende um conjunto de ações voltadas à suplementação da nutrição das crianças de 6 a 36 meses e das mães gestantes e nutrizes, pelo fornecimento de um litro de leite tipo pasteurizado, integral ou padronizado com no mínimo 3,0% (três por cento) de gordura, enriquecido com ferro quelato e vitaminas “A” e “D”. O Decreto dispõe, no Parágrafo único, que o programa será executado pela Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento - SEAB, pela Secretaria de Estado da Saúde - SESA, pela Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social - SEDS e pela Secretaria de Estado da Educação – SEED.

Como requisito, conforme consta no art. 2º, as famílias deverão cadastrar-se no Cadastro Único de Programas Sociais – CADUNICO, assim como no Sistema Informatizado de Controle do Programa, para comprovar a renda média *per capita* não excedente a meio salário mínimo regional.

Quanto a aquisição do leite, o Decreto define em seu art. 3º, que deverá ser adquirido o leite de usinas de beneficiamento de leite pasteurizado cadastradas e credenciadas e que priorizam o recebimento da produção leiteira de pequenos produtores locais e regionais.

O Decreto Estadual nº 3.000/2015 define as competências de cada uma das Secretarias, como segue:

À Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento – SEAB compete:

- a) organizar, promover, desenvolver e coordenar o PLC;
- b) consolidar as informações obtidas pelas demais secretarias;
- c) prever os recursos orçamentários para a realização do PLC; editar e aprovar o ato convocatório de credenciamento das usinas de beneficiamento do leite;
- d) editar atos administrativos de execução do PLC;
- e) elaborar e aprovar o edital de credenciamento das usinas de beneficiamento do leite para fornecimento do leite pasteurizado integral;
- f) credenciar as usinas de beneficiamento;

- g) definir, efetuar e controlar a quantidade necessária para aquisição mensal do leite integral pasteurizado, mistura vitamínica, produtos e equipamentos para a realização do PLC;
- h) alocar e realocar a demanda de leite integral pasteurizado entre as usinas credenciadas e respectiva contratação na forma estabelecida no edital de credenciamento;
- i) gerir os contratos com as usinas de leite credenciadas;
- j) disponibilizar a mistura vitamínica as usinas com a validação da SESA;
- k) promover a prestação de orientação técnica aos produtores rurais fornecedores de leite cru, de acordo com padrões fixados na legislação de inspeção higiênico-sanitária e industrial de produtos de origem animal;
- l) coordenar, acompanhar e controlar a operação do Sistema Informatizado de Controle do PLC;
- m) acompanhar e avaliar os resultados de análise da qualidade do leite cru;
- n) ajustar e gerir parcerias com a sociedade civil organizada nos municípios;
- o) promover a criação, a organização e o desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSEA e das Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional – CORESAN e incentivar a participação dos representantes a eles indicados.

À Secretaria de Estado da Saúde – SESA compete:

- a) monitorar, mediante análises do Laboratório Central do Estado – LACEN, a qualidade do leite pasteurizado integral adicionado de vitaminas ‘A’, ‘D’ e Ferro fornecido pelos laticínios credenciados contratados pelo Programa;
- b) fiscalizar as condições higiênico-sanitárias dos pontos de distribuição, redistribuição, transporte e armazenagem do leite integral pasteurizado seguindo as legislações sanitárias estadual e municipal;
- c) monitorar, trimestralmente, o estado nutricional da população-alvo do PLC;
- d) definir as condições de encerramento e de continuidade do benefício à criança ou à família por adicionais seis meses;

- e) promover ações que elevem os índices de aleitamento materno fixados pelo Ministério da Saúde e Organização Mundial da Saúde;
- f) acompanhar as ações da Vigilância Sanitária concernentes ou interferentes na realização do Programa nos municípios;
- g) prever os recursos orçamentários à execução do PLC pela Pasta;

A Secretária de Estado do Desenvolvimento Social – SEDS compete:

- a) divulgar e assessorar os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e os Centros de Referências Especializados de Assistência Social - CREAS, os operadores do CADUNICO e os gestores municipais de assistência social sobre as normas do Programa Leite das Crianças e orientá-los para que, após a realização do cadastro, encaminhem o responsável pela beneficiária ao Ponto de Distribuição de leite mais próximo de sua residência, onde apresentará a Folha Resumo do CADUNICO que, após a conferência, será recolhida e encaminhada ao representante do Estado nas Comissões Municipais para o cadastro do beneficiário e do responsável pela criança no Sistema Informatizado de Controle do Programa Leite das Crianças;
- b) disponibilizar à SEAB as informações constantes na base de dados do CADUNICO necessárias ao diagnóstico, planejamento e aprimoramento do Programa Leite das Crianças;
- c) prever os recursos orçamentários à execução do Programa Leite das Crianças pela Pasta.

À Secretaria de Estado da Educação – SEED compete:

- a) definir os horários de recebimento, distribuição e redistribuição do leite em conformidade aos expedientes e rotinas das escolas estaduais e os horários que as Usinas fornecedoras dispõem para a entrega do leite nas escolas, inclusive nos feriados e férias escolares;
- b) disponibilizar nos estabelecimentos de ensino da rede estadual uma sala ou ambiente apropriado ao recebimento, armazenamento e distribuição do leite aos beneficiários do Programa;
- c) dispor um funcionário do estabelecimento de ensino para controlar o recebimento, armazenamento e distribuição do leite aos beneficiários;
- d) prever os recursos orçamentários à execução do Programa Leite das Crianças pela Pasta.

Destaca-se que é competência comum a SESA, SEDS e SEED estimular e auxiliar na criação, na organização e no desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA e das Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional – CORESAN e incentivar a participação dos representantes a eles indicados.

De acordo ainda com o Decreto nº 3.000, a gestão do PLC será realizada por uma Comissão de caráter deliberativo, que se reunirá por convocação do Presidente, Diretor Geral da SEAB, e, ordinariamente, a cada três meses e será composta pelos Diretores Gerais das Pastas, envolvidas e terá como competências:

I - aprovar as diretrizes estratégicas de execução do PLC de acordo com as diretivas do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA;

II - propor e dar cumprimento às ações e procedimentos voltados à solução de problemas quanto à otimização dos resultados do monitoramento e avaliação integrada da destinação e aplicação dos recursos do Programa apresentados nos relatórios periódicos editados pela Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN/PR;

III – avaliar e aprovar o Plano de Ação Anual do Programa e suas alterações; apreciar o ato convocatório de credenciamento das usinas de beneficiamento do leite; deliberar sobre os relatórios de atividades e resultados do Programa, consolidados e apresentados pela SEAB; assegurar a correção das ações implantadas e propor eventuais ajustes;

VII - deliberar sobre a edição e editar atos normativos para realizar os objetivos e aperfeiçoar os resultados do Programa Leite das Crianças; elaborar o seu Regimento Interno e aprovar os Regimentos Internos das demais unidades técnicas e executivas do PLC.

Um Comitê Técnico constituído por um servidor efetivo e seus respectivos suplentes indicados pelos titulares de cada Pasta será responsável pelas questões associadas à qualidade higiênico-sanitária e nutricional do leite. .

A gestão do PLC, no âmbito dos Núcleos Regionais da SEAB, SEDS, SEED e SESA, realiza-se pelas Comissões Regionais do Programa Leite das Crianças – CRPLC, compostas por servidores de cada Pasta, cujos trabalhos serão coordenados pelo Chefe do Núcleo Regional da SEAB.

Cabe às Secretarias a indicação à Comissão Gestora, dos servidores que comporão as Comissões Regionais do PLC, permitindo, mediante convite, a participação de outros órgãos públicos e entidades da sociedade civil organizada. A realização do PLC deve estar pautada na Lei 16.385/2010 e seu Regulamento contido no Decreto 3.000/2010 e nos atos normativos expedidos pela Comissão Gestora e pelo Comitê Técnico do Programa.

A gestão do Programa Leite das Crianças, no âmbito dos municípios, realiza-se pelas Comissões Municipais do Programa Leite das Crianças – CMPLC, com caráter deliberativo e executivo na condução do PLC e na solução de questões atinentes à realização do Programa nos municípios vinculados às estruturas dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSEA. Não havendo COMSEA, a CMPLC pode vincular-se à estrutura do Conselho Municipal da Assistência Social ou, na falta deste, do Conselho Municipal da Saúde.

A constituição e o funcionamento da CMPLC são condições indispensáveis à execução do Programa Leite das Crianças no município. As CMPLC são compostas, no mínimo, por um representante do Poder Público Estadual indicado pela Comissão Regional do Programa Leite das Crianças - CRPLC, um representante do Poder Público Municipal, indicado pelo Prefeito e um representante da Sociedade Civil Organizada, indicado pelo Conselho Municipal ao qual estiver vinculado. A coordenação dos trabalhos da Comissão Municipal será definida pelos seus integrantes.

O representante do Poder Público Estadual da CMPLC deverá realizar o fechamento mensal pelo lançamento dos dados da documentação social de cada ponto de recebimento, distribuição e redistribuição no Sistema Informatizado de Controle do PLC, emitindo o Mapa de Fechamento Mensal a ser firmado pelos demais membros da Comissão.

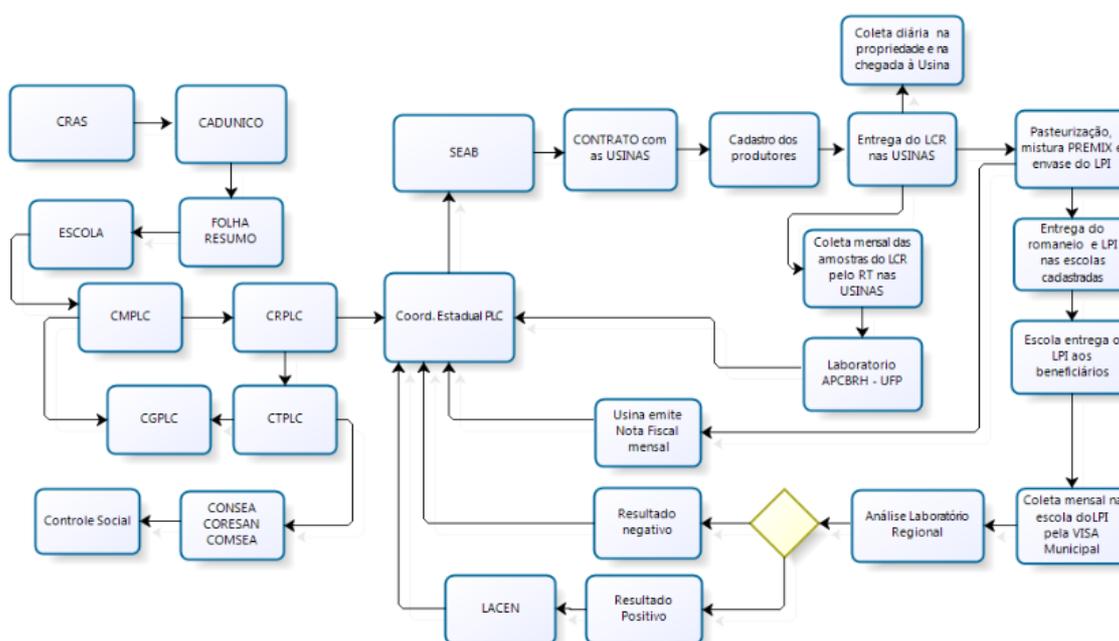
De acordo com a competência atribuída à SEAB, conforme art. 4º, inciso V, do Decreto nº 3.000/2015, a mesma edita Resoluções com o intuito de garantir a efetiva realização do PLC, quanto à implementação, execução, avaliação e monitoramento.

Análise dos resultados

A análise teve como escopo a identificação dos controles existentes no PLC, com o intuito de avaliar e monitorar os controles quanto à sua efetividade, segregação de função e fragilidades.

Face à complexidade do PLC, foi necessário construir um fluxograma para conhecer e identificar os controles existentes no programa. O fluxo foi construído a partir da legislação do PLC e na realização de entrevista com os Coordenadores do programa.

Figura 16 – Fluxograma do Programa Leite das Crianças (PLC)



Fonte: Netska, et al (2018, p. 44)

A análise teve como escopo a identificação dos controles existentes no PLC, com o intuito de avaliar e monitorar os controles quanto a sua efetividade, segregação de função e fragilidades.

Os controles identificados no processo serão monitorados por meio do Sistema Integrado de Avaliação e Controle - SIAC, com quesitos formulados a partir da legislação do

PLC, que assinala os procedimentos para os fins a que se propõe, observando a suficiência dos controles.

QUADRO 9 – Resultado da Análise dos Controles do PLC

CONTROLE	QUEM PARTICIPA
Folha resumo	CRAS/CADUNICO/CMPLC/CRPLC/CTPLC/SEAB
Folha de presença	Escola/SEED/CMPL/CRPL/CTPLC/SEAB
Mapa	CMPLC/CRPLC/CTPLC
Relatórios das ações Municipais	CRPLC/SEAB
Edital de chamamento e credenciamento	SEAB
Contrato de prestação de serviços	SEAB
Cadastro laticínios GMS – Gestão de Materiais e Serviços	Usina
CONTROLE	QUEM PARTICIPA
Relação dos produtores	SEAB/Usinas
Coleta de amostra LCR e LPI	Usina/RT/APCRBH/UFPR/SEAB/VISA/Laboratórios locais e regionais/LACEN/SESA
Planilha da composição do LCR	Usina/APCBRH/RT/UFPR/SEAB/CONSELEITE
Romaneio	Usina/Escola - SEED
Nota Fiscal	Usina/SEAB
Relatório/declaração do estado nutricional da criança	SESA/SISVAN- WEB/SEAB/ESCOLA(SEED)

Fonte: Netska, et al (2018, p. 74)

Para o cumprimento do objetivo principal do PLC, houve ampla divulgação com a sociedade, com efetividade dos resultados no combate à Desnutrição Infantil; a previsão da meta foi baseada nos dados disponíveis à época da elaboração do Plano Plurianual, segundo relatório de Avaliação Nutricional das Crianças Beneficiárias no PLC, elaborado pela SESA, que acompanhou em média 25.936 crianças (21,9% do universo de crianças atendidas pelo Programa). No ano 2018, foi constatado que 90,8% das crianças encontravam-se com peso

adequado, 7,2% com peso elevado, 1,5% classificados como magras, enquanto 0,5% das crianças encontravam-se com magreza acentuada para a idade, conforme pode ser verificado na tabela abaixo.

Tabela 1 - Avaliação Nutricional por amostragem das crianças beneficiárias do PLC

PERÍODO	Magreza Acentuada	% Magreza	% Eutrofia	% peso Elevado	TOTAL
2003 a 2009	0	5,41	90,03	4,56	100,00
2010 a 2016	0,62	1,40	89,80	8,18	100,00
2017	0,60	2,00	91,10	6,30	100,00
até 3ºtrim2018	0,44	1,60	90,93	7,03	100,00

Fonte: Ministério da Saúde/Superintendência de Atenção à Saúde/Departamento de Segurança Alimentar/SEAB.

A meta prevista para o exercício de 2018 ficou acima da meta física realizada, com um atingimento parcialmente eficaz, conforme valores atribuídos para o alcance de 84,64% de eficácia.

$$\text{Indicador de Eficácia} = \frac{\text{Meta Física realizada por Projeto Atividade}}{\text{Meta Física prevista por Projeto Atividade}}$$

$$\text{Indicador de Eficácia} = \frac{118.427}{139.920} = 84\%$$

A eficácia do programa em relação à despesa empenhada com a despesa fixada apresentou-se satisfatória, com um percentual de atingimento de 91% sobre a expectativa de gasto previsto.

$$\text{Indicador de Eficiência} = \left[\frac{93.755 \cdot 695,83}{102.933 \cdot 768,00} \right] = 91\%$$

Para a análise do Indicador de eficiência individual, deve-se levar em consideração o percentual gasto em relação ao número de beneficiários, significa que o programa apresenta

eficiência nesse quesito também. Porém, é importante destacar que esse indicador apresenta-se eficiente na medida em que se analisa todas as ações de um programa com meta física prevista, pois o resultado demonstra o percentual de atingimento do todo e não apenas de uma ação.

$$\textit{Indicador de Eficiência Individual} = \left[\frac{84,64}{91,00} \right] = 92\%$$

Para o cumprimento do objetivo principal do PLC, houve ampla divulgação com a sociedade, com efetividade dos resultados no combate à Desnutrição Infantil; a previsão da meta foi baseada nos dados disponíveis à época da elaboração do Plano Plurianual, segundo relatório de Avaliação Nutricional das Crianças Beneficiárias no PLC, elaborado pela SESA, que acompanhou, em média, 25.936 crianças (21,9% do universo de crianças atendidas pelo Programa). No ano de 2018, foi constatado que 90,8% das crianças encontravam-se com peso adequado, 7,2% com peso elevado, 1,5% classificados como magras, enquanto 0,5% das crianças encontravam-se com magreza acentuada para a idade, conforme pode ser verificado na Tabela 1.

O PLC apresentou efetividade, de acordo com os dados apresentados pela SESA, no que se refere a avaliação Nutricional das crianças beneficiadas com o programa.

Dos resultados obtidos, durante a realização da avaliação no PLC, bem como das informações disponibilizadas pela SESA, SEAB e SEFA, tem-se que, ao atribuir, valores para os indicadores de Eficiência, Eficácia, Efetividade e Economicidade, como sendo: 1 = Bom e 0 = Ruim, a soma desses valores, mostram o status de execução como ótimo, conforme quadro abaixo:

Quadro 10 – Indicador Geral do Projeto

Descrição	Valor atribuído	Status de execução	Plano de Ação
Indicador Geral do projeto	4	Ótimo	satisfatório
Indicador Geral do projeto	3	Bom	satisfatório
Indicador Geral do Projeto	2	Regular	reavaliar

Indicador Geral do Projeto	1	Ruim	reavaliar
----------------------------	---	------	-----------

Fonte: autora, 2019.

Pode-se ter informações quanto ao status de execução de cada indicador como demonstrado no quadro acima. É prudente considerar os resultados obtidos durante os exercícios de 2003 à 2018, que o percentual considerando, 1 = Bom e 0 = Ruim, bem como a variação ocorrida a longo do tempo, vem validar os indicadores como **Bom**, tendo em vista o atendimento ao objetivo do programa, como observado nos resultados apresentados, quanto à redução de mortes e os resultados apresentados relativos ao estado nutricional das crianças beneficiárias do programa:

- Indicador de eficiência – 1
- Indicador de eficácia – 1
- Indicador de economicidade -1
- Indicador de efetividade – 1

% Eutrofia = 1

% magreza = 1

% peso elevado = 1

Considerando ainda, os gastos com o programa de 2015 a 2018, no que tange aos beneficiários atendidos, a quantidade de litros de leite e o custo por litro, verificam-se os resultados conforme quadro abaixo:

Tabela 2 – Itens avaliados no período de 2015 a 2018.

Itens avaliados	2015	2016	2017	2018	2019*
Beneficiários atendidos	113.682	119.712	123.602	118.427	sem dados
Quantidade de litros de leite	40.476.037	43.433.211	45.643.712	42.634.841	sem dados
Custo por litro	525,15	658,88	697,21	854,11	sem dados

Fonte: autora, 2019.

No tocante aos indicadores aplicados no PLC, tem-se que o programa é eficiente, eficaz, efetivo e demonstrou ser economicamente viável, representa para aos beneficiários,

saúde e oportunidade de crescerem sadios, sem temer as mazelas do tempo e das condições precárias de sobrevivência.

Dentre as atribuições da SESA, está em responder pelo monitoramento do estado nutricional das famílias beneficiárias do Programa. A atividade propicia subsídios à identificação de medidas que aprimorem as rotinas de acompanhamento e de avaliação clínica e nutricional. Quando a preocupação está em prover medidas capazes de evitar carências nutricionais no combate da desnutrição, do raquitismo, da anemia e das hipovitaminoses, determinantes ao sucesso no enfrentamento das vicissitudes e desafios da vida adulta, o resultado é diminuição nos índices de mortalidade infantil por desnutrição.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Teoricamente, a avaliação de políticas públicas tem avançado muito, haja vista a quantidade de material produzido sobre o assunto, mas, na prática, este assunto não é próspero assim, ao contrário, as dificuldades são grandes na execução da atividade.

No Estado do Paraná o sistema de avaliação dos programas de governo não traduz os resultados efetivos alcançados pela política. O sistema possui fragilidades, a começar pelo acompanhamento da execução da ação, que não existe. Normalmente, o processo de avaliação ocorre *a posteriori*, o que dificulta o processo de monitoramento e avaliação de forma a identificar as fragilidades de controle, para ajustar-se ou corrigir as deficiências dos

procedimentos. A disponibilidade dos dados é anual, o que prova a ausência de monitoramento.

Em suma, observa-se que o controle efetivo é aquele exercido a fim de comprovar a eficiência, eficácia, economicidade e a efetividade do processo, dos procedimentos e dos impactos para identificar se foram as ações desenvolvidas por aquele projeto/atividade que trouxeram mudanças na vida do cidadão.

O objetivo deste trabalho foi propor uma metodologia para monitorar e avaliar políticas públicas, a partir do conhecimento da aplicabilidade dos indicadores de gestão, aprender as metodologias aplicadas nos outros Estados da Federação, compreendendo o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Durante a pesquisa foi constatado que os entes da Federação criam, editam e disponibilizam guias e manuais na área de avaliação e monitoramento de políticas públicas, mas não executam. Na prática, inexistente a atividade. No entanto o conhecimento adquirido foi valioso, tendo em vista a elaboração da metodologia, bem como a aplicabilidade prática no Programa Leite das Crianças (PLC). A avaliação, aliada ao monitoramento, proporcionou conhecer os controles existentes no programa e constatar suas fragilidades. Também foi possível identificar o grau de eficiência e eficácia e economicidade, tendo como parâmetro a alocação de recursos e as metas previstas na LOA. Quanto aos resultados do impacto gerado pela ação governamental, os Institutos de Pesquisas e Estatísticas comprovam, que no Estado do Paraná, ocorreu uma redução no número de crianças desnutridas, desde a implantação em 2003 do PLC.

Ademais, a metodologia mostrou-se simples e capaz de auxiliar na avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos recursos alocados nas ações governamentais.

Contudo, é importante dizer que houve muitas dificuldades para a realização da pesquisa; primeiramente, para compreender e conhecer o PLC, dada a sua complexidade.

Nesse sentido a ferramenta encontrada para auxiliar no entendimento do programa foi a construção de um fluxograma, sendo desenhadas, de forma simples, todas as etapas e procedimentos para iniciar e finalizar o ciclo do programa.

Concomitantemente à elaboração do fluxograma, foi iniciada a pesquisa nos Estados do Brasil, por meio de ligações telefônicas nas Controladorias dos 26 Estados da Federação Brasileira, para saber quem realizava monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Como já exposto, não houve um Estado sequer que realizasse tal atividade; porém, a riqueza em materiais como guias e manuais apresentando metodologias foi surpreendente, o que contribuiu para compreender e conhecer as várias metodologias existentes e pincelar os melhores procedimentos, de forma a proporcionar a aplicabilidade no Estado do Paraná.

Dizer de limitações, não houve, apenas dificuldades nos pontos acima explanados.

No entanto, cabe deixar uma sugestão para um próximo estudo. Considerando que a cada quatro anos temos eleições e novos planos de governo surgem em demasia, seria muito interessante o desenvolvimento de uma ferramenta de tecnologia para realizar o monitoramento e avaliação de políticas públicas. Mecânismo capaz de trazer os indicadores de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, juntamente com o grau de relevância do programa para a sociedade, com os valores empregados, estimativa de metas, dentre outros quesitos importantes na realização de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 ago 2018.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 ago 2018.

BRASIL. Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acesso em: 20 ago 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores**: orientações básicas aplicadas à gestão pública Brasília: MP, 2012. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/indicadores_orientacoes_basicas_aplicadas_a_gestao_publica.pdf>. Acesso em: 20 ago 2018.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: PLANSAN 2016-2019 - revisado. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2018.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **II Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional**: PLANSAN 2016-2019. Disponível em: <http://www.consea.pr.gov.br/arquivos/File/PLANO_2016_2019_DIAGRAMADO.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2018.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**: integração das áreas do ciclo de gestão: planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 350.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Ensaio avançado de controle interno**: profissionalização e responsividade. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 137, 146.

CAVALINE, Marcela. **Pesquisa teórica e pesquisa empírica**. Disponível em: <<http://www.midia.uff.br/metodologia/?p=169694>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO PARANÁ (CGE). **Relatório de Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo**. Curitiba, 2019.

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 12, p. 27-57, dez. 2018. Disponível em: <<https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4298/4056>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DROMI, Roberto. *Modernización del control Público*. **Fórum Administrativo – Direito Público**, Belo Horizonte, v. 5, n. 58, p. 6511-6525, dez. 2005.

e-STRATÉGIA PÚBLICA; KPMG. **Relatório de modelo de atuação institucional**. Dez. 2017. São Paulo. www.e-strategiapublica.com.br.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do programa segundo tempo. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para discussão 1369).

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 1. P. 56.

GLOCK, José Osvaldo. **Sistema de controle interno na administração pública**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. Amat. **Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional**. São Paulo: Atlas, 1997.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Relatório de Auditoria de Desempenho nº 22001.01.03.06.003.0914**: Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Fortaleza, Ceará, set. 2014. Disponível em: <<https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/01/Relat%C3%B3rio-de-Auditoria-de-Desempenho-n%C2%BA-220001.01.03.06.003.0914-merged-compressed.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília. Editora da Universidade de Brasília, 2010.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). **Declaração de posicionamento do IIA**: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controle. 2013. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/palestras-e-apresentacoes/2-complemento-papeis-das-areas-de-gestao-de-riscos-controles-internos-e-auditoria-interna.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2018.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). **Internal Audit Capability Model (IACM)**: For The Public Sector. Disponível em:

<<https://na.theiia.org/iia/f/Public%20Documents/Internal%20Audit%20Capability%20Model%20IA-CM%20for%20the%20Public%20Sector%20Overview.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. v. 1. p. 343-386. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9). Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Normas de Auditoria. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 22, p. 295, 1991. Disponível em:

https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_normas_de_auditoria_apresentacao.pdf

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicação. 3. ed. 2.^a impressão. Campinas: Alínea, 2003.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de programas sociais no Brasil**: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativa. Brasília: Caderno EIAPP/ENAP, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEMOS, Carolina Siqueira. **Gestão pública orientada para resultados**: avaliando o caso de Minas Gerais. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

MARJUKKA, Ala-Harja; SIGURDUR, Helgason. Em direção às melhores práticas de avaliação. **RSP – Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-60, out./dez. 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999**. São Paulo: Malheiros, 2003.

NETSKA, Luci Machado de Andrade; REICHENBACH, Hurt Werner, REITZ, Auricélia Regina. **CONTROLES EM POLÍTICAS PÚBLICAS: a qualidade do leite cru no Programa Leite das Crianças**. Trabalho de conclusão de Curso de MBA Auditoria Governamental – FAE *Business School*. Curitiba: 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2017.

PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná, 05 de outubro de 1989. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAto.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

PARANÁ. Decreto n.º 1.279, de 14 de maio de 2003. Institui o Programa "Leite das Crianças – Diminuição da Desnutrição Infantil", e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=33064&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

PARANÁ. Decreto n.º 3.000, de 07 de dezembro de 2015. Regulamenta o Programa Leite das Crianças, instituído pela Lei n.º 16.385, de 25 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=150228&indice=1&totalRegistros=8>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

PARANÁ. Decreto n.º 518, de 24 de fevereiro de 2015. Atividade Orçamentária n.º 4174. Disponível em:

<<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=136452&indice=1&totalRegistros=1&dt=16.10.2018.11.31.37.269>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

PARANÁ. Decreto n.º 9.978, de 23 de janeiro de 2014. Institui a Estrutura de Controle e aprova o Regulamento da Controladoria Geral do Estado – CGE. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=113119&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

PARANÁ. Lei Estadual n.º 16.385, de 25 de janeiro de 2010. Institui o Programa Leite das Crianças, conforme especifica. Disponível em:

<<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=53429&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

PARANÁ. Lei n.º 15.524, de 05 de junho de 2007. Institui o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, conforme especifica e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=5827&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

PARANÁ. Lei n.º 17.745, de 30 de outubro de 2013. Extingue a Secretaria de Estado do Esporte e a Secretaria de Estado do Turismo, e cria a Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo, bem como extingue a Coordenação de Controle Interno, e cria a Controladoria Geral do Estado – CGE, incluindo as competências da Corregedoria e da Ouvidoria Geral. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=108391&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

PARANÁ. Lei n.º 18.661, de 22 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016 a 2019 e dá outras providências. Acesso em 18/07/2017. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=151589&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

PARANÁ. Lei n.º 18.373, de 15 de dezembro de 2014. Alteração do âmbito de ação da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral e da Casa Civil e adoção de outras providências. Disponível em:

<<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=134519&codItemAto=815901#815901>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

PARANÁ. Lei n.º 8.485, de 03 de junho de 1987. Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do Poder Executivo no Sistema de Administração Pública do Estado do Paraná. Disponível em:

<<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8360&codItemAto=79303>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996, p. 9, 10, 11.

PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista de Serviços Públicos**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 81-122, jan./mar. 2000.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. Controle da administração pública e tendências à luz do estado democrático de direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 45, p. 243-282, 2004.

Disponível em:

<<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1296/1228>>.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2. ed. rev. atual e ampl. Curitiba: Ibpex, 2009.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SCHENINI, Pedro Carlos. **Políticas públicas**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções**. São Paulo. Cengage Learning, 2016.

SERRA, Alberto. **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público**. Tradução de Ernesto Montes-Bradley Y Estayes. Natal, RN: SEARH/RN, 2008, p. 27, 30.

SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves da; PERON, Amanda Cristina Pasqualini; ZUBA, Marcio Eduardo; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de; NASCIMENTO, Décio Estevão do; SOUZA, Marília de. A administração pública societal: um instrumento de controle e participação social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 1, p. 371-394, 2018.

SILVA, Renato Cader da. **Políticas públicas, atores sociais e conhecimento**: a gestão sustentável das florestas públicas no Brasil. 2010. 189p. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: conceitos, tipologia e sub-áreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, dez. 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. **Avaliação de políticas públicas**: uma revisão teórica de um campo em construção. Rio de Janeiro: maio/ jun. 2008.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR). Disponível em:

<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/quem-somos/4/area/45>. Acesso em: 28 ago 2019.

VILAÇA, Marcos Vinicius Rodrigues. A ética e os poderes das entidades fiscalizadoras superiores. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, Edição Comemorativa 25 anos, 1995.