

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR

RIOLANDO FRANSOLINO JÚNIOR

GUIA REFERENCIAL PARA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE
METAS DO PLANO PLURIANUAL (PPA) NO MUNICÍPIO DE COLOMBO, PARANÁ,
BRASIL

Colombo
2016

RIOLANDO FRANSOLINO JÚNIOR

GUIA REFERENCIAL PARA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE
METAS DO PLANO PLURIANUAL (PPA) NO MUNICÍPIO DE COLOMBO, PARANÁ,
BRASIL

Projeto Técnico/TCC apresentado à Universidade Federal do Paraná (UFPR) como requisito parcial para obtenção de aprovação do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública.

Orientador: José Simão de Paula Pinto

Colombo
2016

**Esse trabalho é dedicado ao meu pai e à memória de
minha mãe e de minha irmã Clarice.**

Agradecimentos

A Deus; aos mestres; aos colegas; à UFPR; à UAB Unidade Colombo e à Controladoria Geral do Município de Colombo.

Agradeço especialmente a Agnaldo Chemin pelo apoio e colaboração para o êxito do projeto.

***“Gostaria de uma sociedade mais justa, menos corrupta,
com menos hipocrisia, mais digna, com mais amor ao
próximo, menos preconceito, menos rancor e
principalmente mais paz na alma. ”***

(Albert Einstein)

RESUMO

O controle sobre as ações implementadas pelo governo tem sido alvo de crescente preocupação da sociedade, o que tem levado a adoção, pelos governantes, de princípios de governança corporativa e “accountability”, como a transparência na gestão dos recursos públicos. Constata-se, contudo, que a dificuldade da execução de uma avaliação concreta e objetiva das ações implementadas, quanto à sua eficácia e efetividade, impede a utilização desse importante instrumento nos processos decisórios e na gestão das políticas públicas. Verifica-se ainda que, a inadequação dos indicadores para a aferição dos resultados e a falta de capacitação dos envolvidos nos processos de monitoramento e de avaliação, são condicionantes que comprometem a qualidade de suas inferências. Dessa forma, o estudo, realizado a partir de pesquisas bibliográfica e documental acerca do tema, tem o objetivo de apresentar aspectos que devem ser previamente considerados para a implementação de um sistema de avaliação das metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) do Município de Colombo.

Palavras-chave: Avaliação. Indicadores. Monitoramento. Plano Plurianual.

ABSTRACT

The control over the actions implemented by the government has been motive for an increasing social concern, which has led the rulers to adopt principles of corporate governance and "accountability", as the transparency of public resources' management. It appears, however, that the difficulty of implementing a concrete and objective evaluation of the implemented actions, as to its efficiency and effectiveness, prevents the use of this important tool in decision-making and management of public policies. It is also observed that the indicators' inadequacy for measuring the results and the lack of training of those involved in monitoring and evaluation processes are conditions that compromise the quality of its inferences. Thus, the study, conducted from bibliographic and documentary research on the subject, aims to present aspects that must first be considered for the implementation of an evaluation system of the established goals in the Multiyear Plan (PPA) of the City of Colombo.

Keyword: Evaluation. Indicators. Monitoring. Multiyear Plan.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	7
LISTA DE SIGLAS.....	8
1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1 APRESENTAÇÃO.....	9
1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO.....	9
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	10
1.4 JUSTIFICATIVAS.....	10
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	12
2.1 O CONTROLE INTERNO NO BRASIL.....	12
2.2 PLANO PLURIANUAL (PPA).....	14
2.3 CICLOS DE GESTÃO.....	15
2.4 INDICADORES DE GESTÃO.....	16
2.5 SISTEMAS DE AVALIAÇÃO.....	20
3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	23
3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO.....	23
3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	24
4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	26
4.1 PROPOSTA TÉCNICA.....	26
4.1.1 Construção de indicadores.....	26
4.1.2 Técnicas para a coleta de dados e responsabilidades de monitoramento.....	27
4.1.3 Parâmetros e critérios para avaliação do PPA.....	29
5 CONCLUSÃO.....	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	34

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Do Ciclo PDCA ao Ciclo PEAC.....	15
Figura 2: Os 10 passos para a construção de indicadores.....	19
Figura 3: Diagrama para a construção de um indicador.....	20

LISTA DE SIGLAS

CGM	– Controladoria Geral do Município
FGV	– Fundação Getúlio Vargas
IDH-M	– Índice de Desenvolvimento Municipal
PPA	– Plano Plurianual
PPA/RJ	– Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro
SEPLAG/RJ	– Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro
TCU	– Tribunal de Contas da União

1 INTRODUÇÃO

Entre os desafios conjecturais vivenciados pelas organizações públicas contemporâneas pode-se destacar a necessidade da adoção de boas práticas de governança e “accountability” como base para assegurar a execução de uma gestão pública eficaz, que ofereça resultados positivos e efetivos para o benefício de toda a comunidade.

Para Britto (2014) a essência da governança no setor público é o estabelecimento de formas de controle da gestão e a possibilidade de responsabilização dos gestores pelas suas decisões.

Todavia, o mecanismo de controle não se resume a servir como ferramenta para a imposição de punições ao gestor. Sua principal função, quando realizado sistemicamente ao curso da aplicação das políticas públicas, é oportunizar a correção e a otimização dos eventos em execução na direção dos planos pré definidos. Como resultado, o controle permite a avaliação do real de atingimento das metas estabelecidas no plano plurianual de governo e a verificação do impacto causado pelas ações efetuadas em resposta aos anseios da sociedade.

1.1 APRESENTAÇÃO

O tema escolhido para a realização do presente Projeto Técnico foi a proposição da implantação de uma metodologia sistemática e consistente que possibilite, de forma objetiva, a avaliação das metas estabelecidas no Plano Plurianual do Município de Colombo, Estado do Paraná, Brasil.

A concepção do presente visou apresentar uma solução prática capaz de resolver o problema defrontado pelos agentes responsáveis pelo controle interno, em função da ausência de regulamentação e de especificação normalizada dos meios para concretização de uma avaliação satisfatória das metas estipuladas para os planos e ações do governo.

A produção deste trabalho se efetuou nas dependências da Controladoria Geral do Município de Colombo, Estado do Paraná, órgão de assessoramento do Poder Executivo Municipal com o encargo de garantir a observância dos princípios que regem a Administração Pública nos atos praticados pelos gestores municipais.

1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO

Como resultado final deste trabalho pretende-se apresentar para a

Controladoria Geral do Município de Colombo, um guia referencial para a implantação de um sistema de avaliação das metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) do Município de Colombo, fundamentado sobre pressupostos técnicos e científicos.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

A realização do presente dispõe-se a:

- i. Definir um modelo para a construção de indicadores de gestão;
- ii. Indicar técnicas para a coleta de dados e responsabilidades de monitoramento;
- iii. Estabelecer diretrizes para a definição de parâmetros e critérios para avaliação do PPA.

1.4 JUSTIFICATIVAS

Os objetivos aventados justificam-se, fundamentalmente, sobre as seguintes premissas:

- i. De acordo com a Constituição Federal de 1988, a fiscalização do Município deve ser exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e também, pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
- ii. Entre as finalidades do sistema de controle interno previstas no artigo 74 da Carta Magna verifica-se a função de avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual. Ocorre que, conforme observa Santos (2012), assim como o conteúdo e a forma de elaboração e execução do PPA ainda estão pendentes de regulamentação, também os meios para avaliação desse plano necessitam de definição.
- iii. Conquanto represente a última etapa do Ciclo de Gestão do PPA, a avaliação não é um fim em si mesma, pois, seu objetivo maior é propiciar o alinhamento dos programas e ações do governo às políticas públicas orientadoras.

Considerando a relevância do monitoramento permanente e do controle ativo e efetivo sobre a destinação e a aplicação de recursos públicos, bem como, a importância de uma avaliação eficaz dos resultados obtidos, de forma a subsidiar as tomadas de decisão do gestor público e garantir o cumprimento dos princípios da administração pública, como, economicidade, eficiência, legalidade, impessoalidade

e publicidade, tendo como objetivo proporcionar transparência e efetividade das ações do governo, o presente Projeto Técnico tem como escopo a definição dos indicadores a serem monitorados, a determinação da metodologia operacional para a coleta sistemática de dados e a indicação dos instrumentos necessários para o cumprimento satisfatório da avaliação do Plano Plurianual (PPA), de maneira a dar suporte ao órgão de controle interno do Município, com vistas à observância de suas atribuições e competências no que diz respeito à avaliação das metas estipuladas pelo Plano Plurianual (PPA).

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 O CONTROLE INTERNO NO BRASIL

Segundo Justen Filho (2005. p.732), "O controle é um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem"

Em sentido amplo, controle pode ser entendido como um conjunto de ações tomadas com o intuito de atestar o cumprimento de algo que foi previamente combinado a ser feito. Como função administrativa, Fayol (1981, p.139), entende que o controle tem como objeto assinalar as faltas e os erros cometidos a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição. Nesse sentido, o controle corresponde à parte da gestão que monitora a execução das atividades, visando assegurar que essas estejam sendo realizadas de acordo com o que foi planejado, com a máxima otimização dos recursos empregados.

Sob o aspecto administrativo, o controle tem a finalidade de:

Assegurar que os resultados daquilo que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos. A essência do controle reside na verificação se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados. O controle consiste fundamentalmente em um processo que guia a atividade exercida para um fim previamente determinado. (CHIAVENATO, 1997, p.273)

O controle realizado na esfera da Administração Pública, é descrito por Di Pietro (2005, p. 62) como sendo o poder de fiscalização e correção que os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo exercem sobre si mesmos, buscando a garantia dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Meirelles (2005. p.659) explicita 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".

A preocupação com o controle sobre a utilização dos recursos públicos no Brasil, segundo Lima (2012), é observada desde a época da colonização brasileira pela Coroa Portuguesa. Conforme Castro (2011, apud Lima 2012)¹, a instituição formal do Controle Interno no Brasil data de 1914. Sua implantação teve, a priori, caráter exclusivamente contábil, tendo como objetivo dar orientação metodológica

¹ LIMA, Liliâne Chaves Murta de. **Controle interno na administração pública: o controle interno na administração pública como um instrumento de *accountability***. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2012.

para a padronização dos registros contábeis da União. Com efeito, em 1921, foi criada a Diretoria Central de Contabilidade Pública, órgão hoje correspondente à Contadoria Geral da República.

Silva (2004, p. 208) registra que naquela época o controle interno atuava predominantemente examinando e validando as informações sob os aspectos da legalidade e da formalidade. Sua preocupação centrava-se no sentido de atender aos órgãos de fiscalização externa e não à avaliação da forma como os gestores ordenadores de despesa atuavam na prestação dos serviços públicos.

Mediante o Art. 74 da Constituição Federal de 1988, determinou-se aos órgãos do Estado a manutenção compulsória, de forma integrada, de um 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; e
- iv. apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No ano de 2000 foi instituída a Lei Complementar nº 101, Lei da Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, obrigando a todos os entes da federação e respectivos órgãos de administração, direta ou indireta, o cumprimento de suas disposições. A fiscalização do cumprimento das normas desta Lei Complementar, conforme impõe o art. 59, compete ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e ao sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, com ênfase, entre outros aspectos relacionados, no que se refere ao atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.

A Lei Nº 10.180, de 2001, organiza e disciplina as atividades de planejamento e orçamento, administração financeira e contábil, e controle interno do poder executivo, configurando o gerenciamento do processo de planejamento e orçamento, impondo como uma de suas competências avaliar, quanto à sua eficácia

e efetividade, os planos e programas do governo.

A vigilância sobre a aplicação de recursos públicos assegura o seu desempenho.

Em outros termos, as instituições estatais e as demais organizações que operam com recursos públicos teriam um desempenho melhor se suas ações fossem acompanhadas e controladas. A utilização efetiva de diferentes formas de avaliação e de monitoramento das políticas e dos decorrentes planos e programas e das ações operacionais seriam ampliadas, transparentes e garantiriam o surgimento de formas alternativas de controle. (MALMEGRIN, 2012, p.58)

Com o incremento e avanço da legislação, o controle sobre os recursos públicos no Brasil deixou de ter um cunho meramente contábil, passando a ter um caráter mais amplo, possibilitando a instrumentalização do controle social e a participação da sociedade na avaliação do impacto das ações do governo em resposta aos anseios da população, visando a promoção da eficiência operacional das organizações públicas.

2.2 PLANO PLURIANUAL (PPA)

O gestor público, conforme assinala Kohama (1995, apud Pagliarussi e Lopes)², “utiliza-se de técnicas de planejamento e programação das ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado”, com o propósito de determinar as ações a serem realizadas pelo poder público, estabelecendo prioridades e compatibilizando-as com os meios disponíveis para colocá-las em execução.

A formulação e aprovação do Plano Plurianual (PPA) é uma exigência contida no art. 165 da Constituição Federal. Sua função é a de declarar, organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a atender as demandas da sociedade, cumprindo os fundamentos e os objetivos da República.

O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato, para o período de quatro anos, que vai do segundo ano da gestão vigente até o primeiro ano da próxima. Segundo o Manual para Elaboração do PPA do Ministério do Planejamento:

A atividade de planejamento se desenvolve de forma contínua, cada fase se constituindo em fonte de orientação para os passos seguintes. O ciclo de gestão do PPA compreende, além da elaboração do Plano, a implantação dos Programas que o constituem e seu monitoramento, bem como a avaliação e revisão do Plano (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

² PAGLIARUSSI, Marcelo Sanches; LOPES, Venina de A. **Lei de responsabilidade fiscal e eficácia dos instrumentos orçamentários: um estudo exploratório na prefeitura de vitória**. Disponível em: http://www.fucape.br/_public/producao_cientifica/2/pagliarussi%20-%20lei%20de%20responsabilidade%20fiscal.pdf. Acesso em: novembro/2015.

Através do PPA é estabelecido o conjunto das políticas públicas do governo que deverão ser executadas em um período de quatro anos e os programas e ações que deverão ser empregados para alcançar as metas previstas, bem como, os indicadores que servirão como balizamento para medição e acompanhamento do desempenho alcançado ao longo do tempo.

O desdobramento do plano compreende o encadeamento de um Ciclo de Gestão ordenado sob as dimensões estratégica, tática e operacional, o que abrange sua elaboração, implementação, monitoramento e avaliação.

O ciclo de gestão inicia-se com as iniciativas relacionadas à pactuação da agenda pública de governo. Cabe à Comissão Central a mobilização setorial com vistas à elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do PPA. Cabe à SEPLAG/RJ, neste processo, fornecer as diretrizes gerais para a formulação e o monitoramento contínuo dos programas governamentais, oferecendo a metodologia, apoio técnico, organização das informações em sistema informatizado e comunicação direta. (RIO DE JANEIRO, 2012)

Conforme explicitado pelo Manual de Monitoramento e Avaliação do PPA/RJ – 2012/2015, elaborado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro, a gestão do PPA pressupõe a utilização sistemática dos mecanismos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do Plano mediante sua execução.

2.3 CICLOS DE GESTÃO

Depreende-se do raciocínio proposto por Malmegrin (2012, fl. 12) que, gestão ou administração significa um conjunto de princípios, de normas e de funções que têm por fim ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e a sua eficiência, para obter determinado resultado.

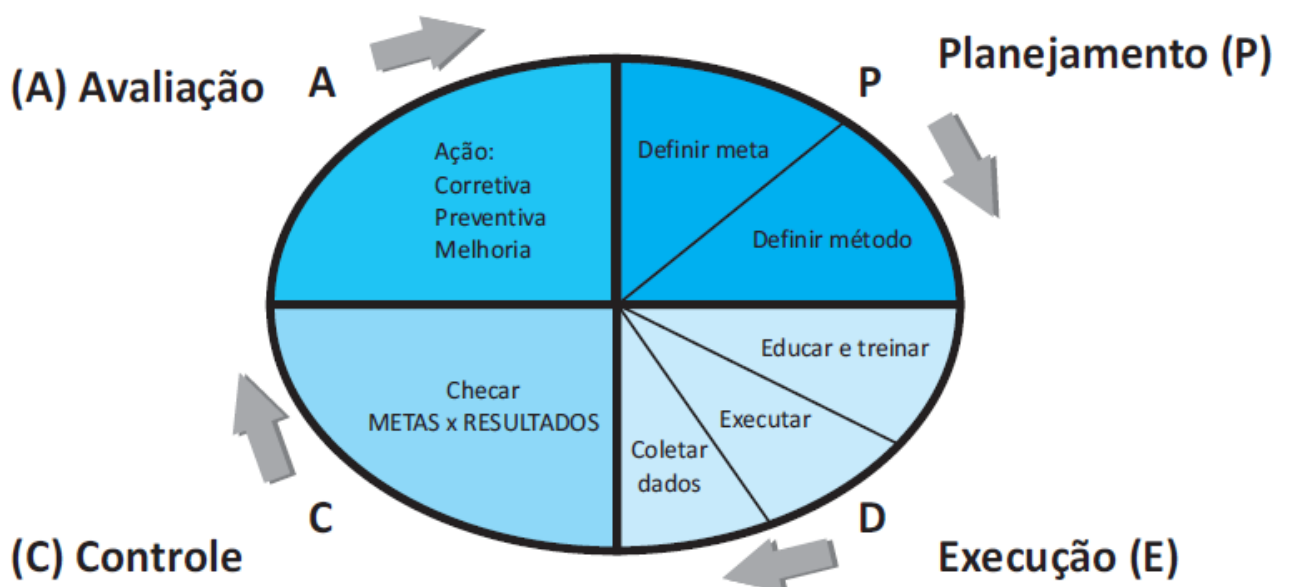


FIGURA 1: DO CICLO PDCA AO CICLO PEAC

FONTE: MALMEGRIN (2012, P.13)

A FIGURA 1 ilustra como se desenvolve a gestão por meio do Ciclo de Gestão elaborado por Walter Shewhart e aplicado exaustivamente por Demin nos programas de gestão pela qualidade, conforme Walton (1989 apud Malmegrin 2012, fl. 13)³.

O modelo dos Ciclos de Gestão, conforme apresentado por Malmegrin (2012) como exemplo didático, decompõe o ofício da administração identificando três ciclos de gestão distintos:

- i. Ciclo de Gestão Estratégica: com o foco na elaboração das políticas públicas;
- ii. Ciclo de Gestão Tática: traça os planos diretores e os planos plurianuais com seus respectivos programas; e
- iii. Ciclo de Gestão Operacional: cuida das ações operacionais da prestação de serviços públicos para seus usuários e beneficiários.

Conforme preconizado por Malmegrin (2012, p.23), o modelo de ciclos de gestão prevê que a gestão seja executada em quatro etapas contínuas, quais sejam: Planejamento (P), Execução (E), Controle (C) e Avaliação (A). A autora observa (p.35) que é importante lembrar que, com a descentralização prevista na Constituição de 1988, grande parte da etapa de execução do ciclo de Gestão Operacional está sendo transferida das estruturas federais para os Estados e para os municípios.

2.4 INDICADORES DE GESTÃO

Um indicador corresponde a determinada informação tomada como referência de medida, capaz de mensurar objetivamente a evolução e os resultados alcançados com a execução de determinada ação ou programa em relação ante o que foi previamente programado e o que efetivamente se conseguiu realizar. Camargo (2000 p.28, apud Fernandes, 2004)⁴, afirma que os indicadores precisam externar credibilidade e, para tanto, devem ser gerados de forma criteriosa, assegurando a disponibilidade dos dados e resultados mais relevantes no menor tempo possível e ao menor custo.

Para mensurar em forma de grandeza objetiva determinada situação ou objeto

³ MALNEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão operacional**. 2ª ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES/UAB, 2012.

⁴ FERNANDES, Djair Roberto. **Uma contribuição sobre a construção de indicadores e sua importância para a gestão empresarial**. Rev. FAE, v.7, n.1, p.1-18, jan./jun. 2004. Curitiba: FAE, 2004.

de análise, tem-se como recurso metodológico os indicadores.

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado. (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ; apud LIMA, 2014)⁵

Bonnefoy e Armijo (2005 apud Brasil, 2007)⁶, destacam duas funções básicas que podem ter os indicadores:

- i. Função Descritiva: consiste em aportar informação sobre uma determinada situação social ou ação pública como, por exemplo, quantidade de famílias em situação de pobreza ou o número de estudantes que recebem bolsas de estudos.
- ii. Função valorativa (ou avaliativa): que implica em agregar informação de juízo de valor a partir da situação anterior, para verificar a importância relativa de determinado problema ou se o desempenho do programa é adequado, o que no caso anterior poderia significar “o número de famílias em situação de pobreza em relação ao número total de famílias” ou “número de bolsas concedidas em relação ao número de estudantes carentes”.

Jannuzzi (2012, p.15), diz que o aparecimento e o desenvolvimento dos indicadores sociais estão intrinsecamente ligados ao surgimento do Estado de Bem-Estar Social e à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX.

Face a descentralização administrativa e tributária e a institucionalização do processo de planejamento público no âmbito dos municípios provocada a partir da promulgação da Constituição de 1988 no Brasil, a demanda por informações sociais e demográficas vem se intensificando no país. De acordo com Jannuzzi (2012, p.18), diversos municípios de médio e grande porte passaram a demandar com maior frequência uma série de indicadores sócio demográficos às agências estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público.

Geralmente um indicador se apresenta como uma relação ou taxa entre variáveis que mantém uma relação direta com o objeto submetido a controle. Por exemplo, se o objetivo do programa é “Reduzir o analfabetismo no País” o indicador

⁵ LIMA, Miriam Cristina Pontello Barbosa. **Modelo matemático para mensurar ações de extensão.** Interfaces – Revista de Extensão da UFMG, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 36-53, jan./jun. 2014.

⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Uso e Construção de Indicadores no PPA.** Brasília: 2007.

será a “Taxa de analfabetismo” que indica a proporção entre a população não-alfabetizada e a população total; ou, se o objetivo é “Reduzir a mortalidade infantil” o indicador a ser utilizado será a “Taxa de mortalidade infantil”, que representa a proporção de óbitos de crianças em relação às crianças nascidas vivas.

De acordo com o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, Brasil (2009, p.13), indicadores são métricas que proporcionam informações sobre o desempenho de um objeto (seja governo, política, programa, organização, projeto etc.), com vistas ao controle, comunicação e melhoria.

O Guia sugere um conjunto de etapas que devem ser seguidas para assegurar a coerência da formulação e implementação do conjunto de indicadores que se planeja construir, conforme ilustra a Figura 2:

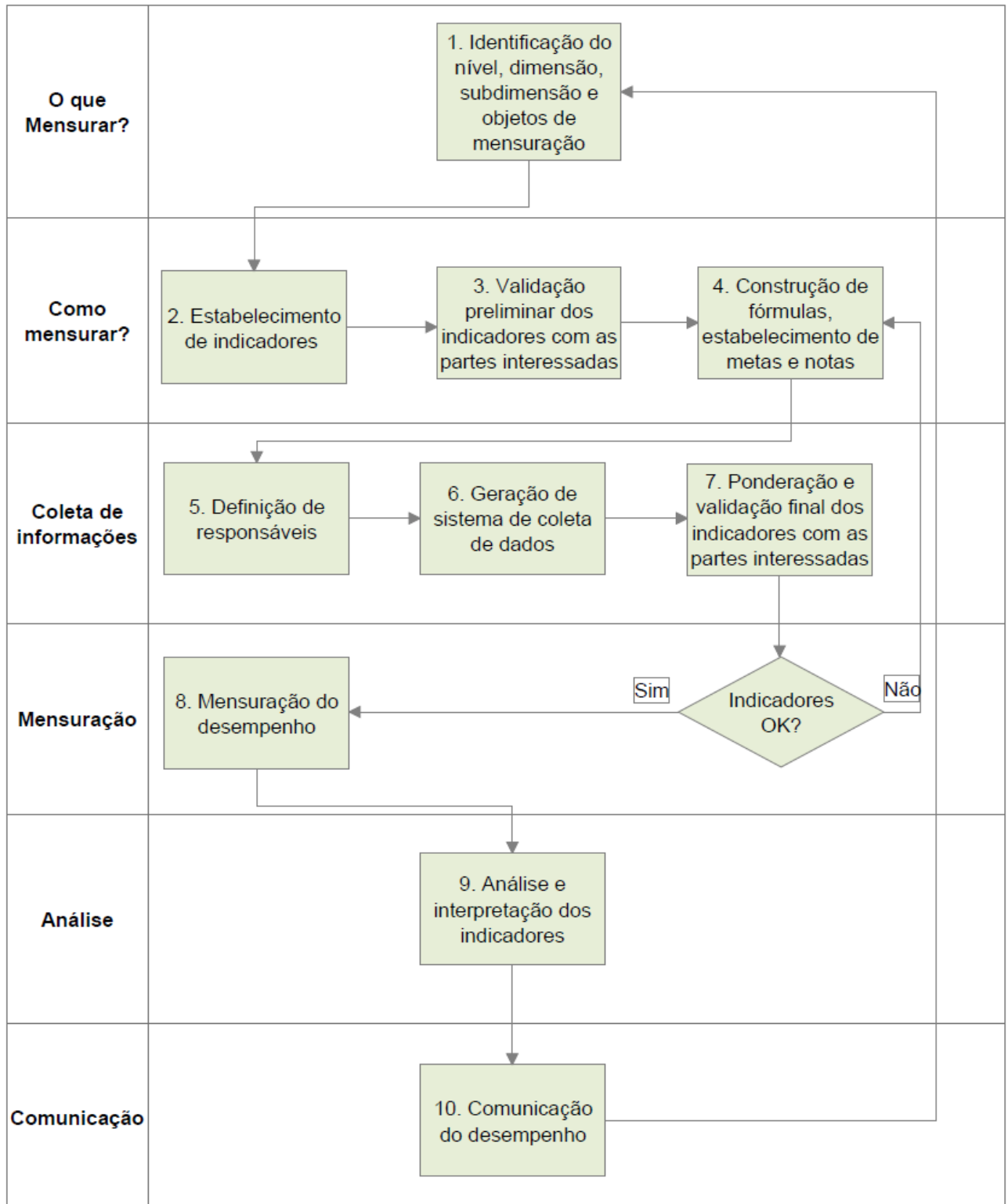


FIGURA 2: OS 10 PASSOS PARA A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES
 FONTE: BRASIL (2009, P.43)

Quando bem empregados, os indicadores podem auxiliar na compreensão da realidade social possibilitando a eficiente formulação e implementação de políticas públicas relevantes para a promoção da sustentabilidade do desenvolvimento social e econômico dos entes da federação. Neste diapasão, o Prof. Paulo de Martino

Jannuzzi considera que, além do conhecimento sobre os problemas enfrentados pela sociedade, é importante haver vontade política para solucioná-los:

Na negociação das prioridades sociais, os indicadores sociais podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção. As escolhas são sempre difíceis, já que os recursos públicos são em geral sempre insuficientes para atender a totalidade dos problemas. Construir mais escolas, salas de aula ou quadras esportivas pode implicar na construção de um número menor de moradias populares; aumentar e diversificar o atendimento médico e hospitalar pode limitar o alcance de programas de expansão de infraestrutura urbana para áreas ainda não atendidas; e melhorar e subsidiar o transporte público pode concorrer com as necessidades de ampliação de vagas em creches e asilos. (JANNUZZI, 2012, p.105)

A seguir, a figura 3 ilustra uma forma simples para a elaboração de indicadores e o processo de medição, a partir da definição do objeto a ser medido, em função de um padrão comparativo pré-estabelecido.

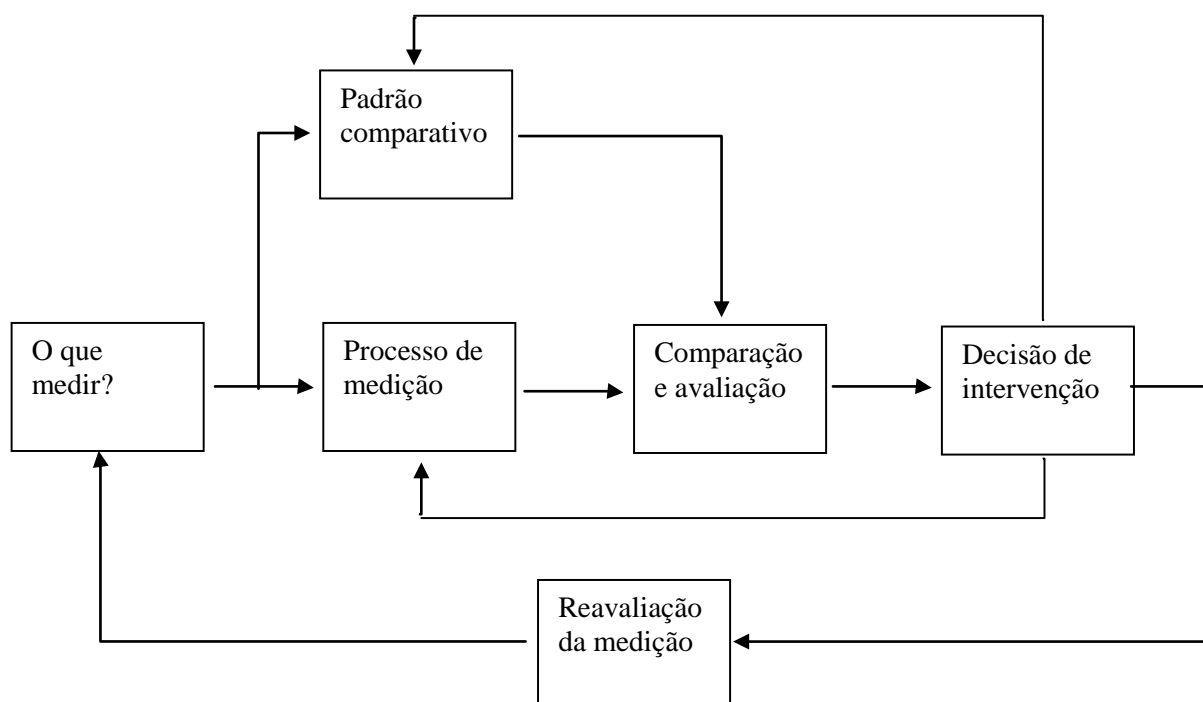


FIGURA 3 – DIAGRAMA PARA A CONSTRUÇÃO DE UM INDICADOR
 FONTE: FERNANDES (2004 P.6)

2.5 SISTEMAS DE AVALIAÇÃO

Segundo Oliveira (2006, p,19), a avaliação pode ser compreendida como o processo de comparação entre as metas estabelecidas pela organização e os resultados efetivamente alcançados.

A avaliação de desempenho das organizações públicas deve considerar inicialmente a missão, os objetivos dessas organizações, as diretrizes traçadas, os planos estratégicos e operacionais, os processos de trabalho, no sentido de promover a efetividade, eficácia e eficiência de suas ações, em busca da produtividade e economicidade dos processos produtivos e qualidade dos produtos gerados. (Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores, 2009)

Um sistema de indicadores confiáveis aliado à boas técnicas de avaliação e à capacidade de medir seus resultados, são fatores fundamentais para o desempenho e a qualidade da gestão de qualquer instituição. Santos e Cardoso (2001) consideram:

A capacidade de avaliação pode desempenhar um papel decisivo em quatro áreas principais na gestão pública:

- a) No diagnóstico inicial: a partir do cenário em que se encontra, definir as diretrizes para a formulação do tipo de política pública necessário;
- b) No processo decisório: apresentar alternativas de ação, avaliando custos e benefícios das políticas públicas adotadas, ajudando a identificar o que funciona e o que não funciona;
- c) Durante a implementação: o monitoramento dos resultados obtidos ao longo do processo permite que o gestor "pilote" a política, efetuando os ajustes que se façam necessários, devido a mudanças no cenário;
- d) Ao término da política, avaliam-se os resultados obtidos, em relação ao que se esperava inicialmente.

Dessa tarefa, pode-se descobrir causas do insucesso, aperfeiçoar a alocação de recursos no processo orçamentário, além de auxiliar a alocação eficiente dos recursos arrecadados. Quando se avalia o impacto das políticas (avaliação ex post), abrem-se oportunidades de aperfeiçoamento de programas e projetos de investimento, ampliando a accountability e contribuindo para uma cultura orientada para o desempenho nas agências governamentais e para o desenvolvimento de critérios para a aplicação de recursos. Como consequência, o exame de como as instituições desempenham suas missões fundamentais, seus custos e sua performance permite identificar alternativas para que o governo cumpra o seu papel. (SANTOS; CARDOSO, 2001, p.3/4)

A concretização de uma gestão pública eficiente e comprometida com os resultados implica, segundo Santos e Cardoso (2001, p.4), transformações em várias dimensões, das quais destacamos: surgimento de lideranças internas, incorporação de técnicas modernas de gestão e estabelecimento de metas de desempenho mensuráveis. Os autores sustentam ainda que:

[...] Um sistema de informação regular sobre gestão e desempenho abre a possibilidade de maior eficiência na alocação de recursos físicos, humanos e financeiros, incrementa a autonomia e a responsabilidade dos dirigentes, pois estes contarão com bases sustentáveis de informação para a tomada de decisões e, do ponto de vista central, ajuda a melhorar os sistemas de controle sobre os serviços públicos. (SANTOS; CARDOSO, 2001, p.4)

A sistemática de indicadores e monitoramento não será proveitosa para o processo decisório caso a avaliação não for pautada na análise perspicaz e

interpretação imparcial dos dados produzidos. No documento Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores (2009, p.71) observa-se que as principais formas de análise e interpretação ocorrem por meio de:

- i. Reuniões gerenciais;
- ii. Reuniões operacionais;
- iii. Intercâmbio de informações e soluções; e
- iv. Na gestão do dia a dia.

Um bom sistema de avaliação, ao ser capaz de fornecer subsídios para as tomadas de decisão dos gestores, destaca-se como a ferramenta primordial para a promoção da melhoria da gestão e do alcance da eficiência e da efetividade no uso dos recursos fiscais (SANTOS; CARDOSO, 2009, p.9)

3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

Instituída na forma da Lei Municipal nº 500 de 07/01/1993, revogada pela Lei 1363 de 13/12/2014, a Controladoria Geral do Município – CGM foi efetivamente instalada no ano de 2007 e está hoje instalada à Rua XV de Novembro, nº 118, sala 2, centro, no Município de Colombo, Estado do Paraná. Atualmente o órgão conta com três servidores em seu quadro funcional, além do Controlador Geral do Município.

Por meio da Lei Municipal nº 1363 de 13/12/2014, que dispõe sobre estrutura organizacional do executivo municipal, a Controladoria é regida em sua Seção IV, a qual discorre sobre sua finalidade, atribuições e competências e define sua estrutura administrativa:

Art. 15) A Controladoria Geral do Município tem por finalidade garantir informações adequadas aos processos decisórios dos gestores públicos municipais, assegurando que a administração pública atue de acordo com os princípios legais expressos no ordenamento jurídico, através da implantação de Sistemas de Controle Interno.

Art. 16) A Controladoria Geral do Município tem por atribuições e competências:

I Verificar a regularidade da programação orçamentária e financeira, avaliando o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual;

II Verificar a execução dos programas de Governo e do Orçamento do Município, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta Municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado;

III Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;

IV Acompanhar, para fins de posterior registro no Tribunal de Contas do Estado, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração Direta e Indireta Municipal incluída as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão e designações para função gratificada;

V Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

VI Desempenhar outras atividades afins, sempre por determinação do Chefe do Executivo Municipal;

VII Desenvolver outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos e finalidades.

Art. 17) A Controladoria Geral do Município tem a seguinte estrutura administrativa:

I Departamento de Controle de Operações;

a) Coordenação de Administração.

II Departamento de Análise Contábil Financeira;

a) Coordenação Orçamentária;

b) Coordenação Financeira.

Da página da Controladoria no Portal Eletrônico da Prefeitura Municipal pode-se extrair uma breve apresentação sobre a atuação da CGM no Município:

Missão: Implantar e manter o controle interno, observar e determinar o

cumprimento das normas administrativas vigentes, com emissão periódica de relatórios.

Serviços: Acompanhar as ações executadas pelos órgãos integrantes da estrutura administrativa, diagnosticando problemas e irregularidades informando-as ao Prefeito para providências que se fizerem necessário. (COLOMBO, 2015)

De acordo com o planejamento executivo estabelecido através da Lei Municipal 1314/2013, que dispõe sobre o Plano Plurianual do período 2014 a 2017, as atividades da Controladoria estão garantidas por meio de um provisionamento financeiro no valor total de R\$ 3.270.000,00 (três milhões, duzentos e setenta mil reais) para o período. Como indicador de metas para a unidade adotou-se o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) medido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), indicado com a taxa inicial em 0,73 e, como meta a ser atingida, o valor de 0,79 para o ano de 2017.

3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Face a obrigação legal de realizar a avaliação do Plano Plurianual – PPA, os responsáveis pelo controle interno do município se debatem com o desafio de estabelecer a metodologia capaz de recolher a série de dados necessários para a correta formação de conceitos a avaliação das informações conseguintes.

A prática vivenciada em mais de cinco anos de atuação profissional como servidor lotado na Controladoria Geral do Município de Colombo possibilitou a observação da complexidade que representa para os agentes do controle interno a elaboração do relatório anual de avaliação do PPA para apresentação ao chefe do executivo. À vista disso, em entrevista realizada com o Controlador, foi possível constatar a ausência de um modelo metodológico que sirva como roteiro para a coleta de informações não contábeis que possam embasar uma análise mais apurada dos fatos e da efetividade dos resultados demonstrados.

A par do pouco tempo de existência ativa da CGM, refletindo no baixo número de dados históricos disponíveis como referência, percebe-se que a ausência de regulamentação específica sobre o tema, aliada à insuficiente literatura a disposição do agente de controle, dificultam a realização de uma avaliação de forma sistemática e fidedigna.

Além dos fatores citados acima, verifica-se no contexto do Plano Plurianual – PPA do município a definição de metas para determinadas ações vinculadas a indicadores que, por vezes, não apresentam qualquer relação entre si, não permitindo a construção de análise de valor e, tão pouco, a produção de

informações importantes para subsidiar a tomada de decisões do gestor público.

Em alguns casos observados no PPA 2014/2017 aprovado através da Lei Municipal nº 1.314/13, verifica-se claramente a ausência de relação entre o programa de governo e respectivo indicador adotados para avaliação de metas, como se nota no Programa: 0001 - EXECUÇÃO DE AÇÃO LEGISLATIVA, com o objetivo de “Legislar sobre assuntos Municipais, fiscalizar os atos da Administração Municipal, visando atender as exigências da legislação municipal e regimento interno”, trazendo como indicador o número absoluto de “vereadores” que compõem a casa de leis do município.

Constata-se ainda, em outras situações, a adoção de indicadores que, embora corretamente relacionados com o objeto do controle, são de difícil apuração, pois, não há indicação de fórmulas para sua quantificação, como no caso do Programa: 0048 – URBANISMO, com o objetivo de “Desenvolver e consolidar planos de desenvolvimento urbano de médio e longo prazo, conformando o planejamento local às diretrizes do plano regional, estadual e federal”, cujo indicador empregado é o índice de “produtividade”, tendo como referência o número estimado de pessoas do público-alvo, “População em Geral”.

Percebe-se, desta forma, que a avaliação dos resultados, frente às metas estipuladas para os programas citados como exemplo está amplamente prejudicada, devido a adoção de indicadores não adequados e/ou, mal construídos. Tal falha, verificada no momento do planejamento e elaboração do plano plurianual, gera como consequência a falta de parâmetros para a avaliação exata do alcance dos objetivos propostos pelos respectivos programas de governo.

4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

4.1 PROPOSTA TÉCNICA

Para solução da situação-problema constatada, propõe-se a apresentação de uma proposta de implantação de um Sistema de Avaliação de Metas do Plano Plurianual, elaborado e respaldado a partir de recursos técnicos e metodológicos.

Nesta lógica, alguns pormenores não podem deixar de serem levados em conta. A elaboração de um sistema de avaliação de metas requer, preliminarmente, a definição dos conteúdos a serem monitorados e a motivação para tal controle. Destarte, sugere-se que a construção de indicadores esteja aliada a técnicas de coleta de dados baseados em itens contidos no PPA.

Ao mesmo tempo, as responsabilidades de monitoramento dos elementos a serem controlados devem estar devidamente estabelecidas e designadas. Ressalta-se ainda que, para a análise dos dados apurados, devem ser instituídos parâmetros e critérios capazes de embasar julgamento de valor objetivo, no sentido de possibilitar contrapô-los com a realidade enfrentada e com as reais expectativas na obtenção de seus resultados.

Desta forma, seguem os principais pontos a serem considerados para a formatação de um sistema de avaliação de metas do PPA fidedigno e confiável.

4.1.1 Construção de Indicadores

A construção de um sistema de indicadores implica na criação de indicadores de nível operacional, tático e estratégico. Segundo Fernandes (2004, p.10), uma maneira de estabelecer um sistema de indicadores é, primeiramente, determinar os processos básicos que compreendem a existência da instituição.

Uma vigilância constante do uso, da utilidade e da necessidade do indicador permite ao administrador detectar a existência de vícios e, por conseguinte, escapar da armadilha dos números que teimam em aparecer, sem, no entanto, agregar valor para a decisão gerencial, ou, pior, levando a uma decisão errônea, podendo comprometer a trajetória da empresa. (FERNANDES, 2004)

Santos (2012, p.51) propõe que os indicadores sejam os balizadores do andamento dos programas implementados. Denota que, sua eficiência se dá a partir do monitoramento e aferição sistemática e tempestiva de índices que permitam mensurar o nível de atingimento das metas estabelecidas. Nesse sentido, a autora ressalta que o indicador deve possuir um conjunto de atributos que, de acordo com os manuais de elaboração dos programas do Governo Federal, vigentes no período

2000–2011, seriam:

- i) Denominação: forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade;
- ii) Fórmula de Cálculo: demonstra, de forma sucinta e por meio de expressões matemáticas, o algoritmo que permite calcular o valor do indicador;
- iii) Unidade de Medida: padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador;
- iv) Periodicidade: frequência com a qual o indicador é apurado;
- v) Índice de referência: situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração;
- vi) Índices esperados ao longo do PPA: situação que se deseja atingir com a execução do programa, expresso pelo indicador, ao longo de cada ano do período de vigência do PPA;
- vii) Fonte: órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices. (BRASIL 2007d, apud SANTOS, 2012, p.51)⁷

A par dos esforços despendidos pelos órgãos de controle do governo na elaboração e edição de guias norteadoras para a construção de indicadores, é comum verificar-se a adoção de indicadores inadequados aos objetivos a que se pretende medir. Conforme destaca Santos (2012), “a inadequação dos indicadores é um problema que passa pela necessidade de pessoal qualificado para a elaboração de indicadores coerentes e mensuráveis”. Em 2011, o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão nº 117/2011, elaborado com base no § 3º do art. 1º do Decreto nº 6.601, de 2008, recomendou ao MP que provesse “os meios necessários para capacitação de servidores envolvidos com a elaboração de programas e indicadores em todas as áreas temáticas do PPA 2008–2011 até o último dia do plano” (BRASIL 2011 p.01, apud SANTOS, 2012 p.54)⁸.

4.1.2 Técnicas para a coleta de dados e responsabilidades de monitoramento

A coleta de dados, segundo Conti (2011), pode ser:

i Direta: É obtida diretamente da fonte. Se subdivide em:

- a) Contínua - Exemplo: registros de nascimento, casamentos, óbitos;
- b) Periódica - Exemplo: recenseamento demográfico;
- c) Ocasional - Exemplo: registro de casos de uma certa doença;

ii Indireta: É feita por deduções a partir dos elementos obtidos pela coleta direta, por analogia, por avaliação, indícios ou proporcionalização.

⁷ SANTOS, Adriana Rodrigues dos. **Monitoramento e avaliação de programas no setor público [manuscrito]: a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000-2011**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2012.

⁸ SANTOS, Adriana Rodrigues dos. **Monitoramento e avaliação de programas no setor público [manuscrito]: a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000-2011**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2012.

A enumeração e alimentação rotineira de dados quantitativos no sistema de informações implantado pela administração é de responsabilidade direta dos técnicos de cada secretaria de governo, sendo os dados contábeis escriturados pelo departamento de contabilidade.

A monitoria e a avaliação são processos conduzidos continuamente por todas as instâncias com responsabilidades gerenciais. O monitoramento visa assegurar a tempestividade da coleta de informações com vistas a promoção de medidas preventivas e corretivas necessárias à correção e ao alinhamento das ações desenvolvidas com os objetivos propostos pelos programas estipulados. (RIO DE JANEIRO, 2012, p.28)

Além dos registros obtidos através do sistema de informações disponível, os agentes do controle interno podem, periódica ou ocasionalmente, coletar dados junto às diversas secretarias municipais e órgãos da administração direta e indireta, utilizando-se de técnicas de pesquisa e coleta de dados, como, observação, entrevistas, questionários e formulários de checagem e vistoria.

A observação é uma técnica de coleta de dados que consiste no exame criterioso e no registro, de forma direta, sobre o objeto em estudo. Segundo Rodrigues (2006, p. 92) a observação pode ser realizada de forma:

- a) individual: realizada por um pesquisador;
- b) em equipe: é estudado por um grupo de pesquisadores;
- c) na vida real: a observação é feita em ambiente natural, pode-se dizer “em campo”;
- d) em laboratório: a observação é feita em ambiente artificial;
- e) participante: o pesquisador participa do fenômeno a ser estudado;
- f) não participante: o pesquisador limita-se à observação e o registro do fenômeno ou fato estudado.

A entrevista é considerada por alguns autores como uma ferramenta capaz de obter informações, muitas vezes, não aparentes e não disponíveis em uma simples leitura de dados e registros formais, possibilitando, segundo Rodrigues (2006, p.93-94), a obtenção de uma riqueza maior de conhecimento sobre o objeto em estudo, especialmente em pesquisas qualitativas. Conforme descreve Pádua (2000, p.66), “As entrevistas constituem uma técnica alternativa para se coletar dados não

documentados sobre um determinado tema”.

O questionário se constitui de uma lista de questões relacionadas com o problema tratado, aplicado a um número determinado de informantes. Pode ser enviado fisicamente pelo correio, virtualmente através da Internet ou entregue diretamente aos consultados, para que estes o devolvam preenchido.

Os formulários são instrumentos pré impressos padronizados para coleta de dados, estruturados em torno de uma lista de perguntas e respostas de múltipla escolha previamente definidas, aplicados a um número determinado de informantes. Dentre os principais objetivos da criação de formulários, segundo Ceará (2013, p.20), pode-se elencar:

- a) Uniformização de procedimentos (o uso de um mesmo formulário, para um mesmo tipo de procedimento proporciona economia e segurança);
- b) Determinação de qual informação será registrada e processada (age com elementos disciplinadores, filtro de relevância, redutor de trabalho);
- c) Facilitação do fluxo das informações; e
- d) Facilitação do processamento de dados.

O sucesso de um sistema de monitoramento e avaliação está vinculado à definição dos meios adequados para obtenção de dados tempestivos e confiáveis. Barbosa (1999) denota que um sistema de avaliação pode fracassar se os dados necessários para análise não puderem ser obtidos, ou se os mesmos são imprecisos ou sem confiabilidade. O autor destaca que a escolha dos instrumentos para coleta de dados depende do porte, abrangência e complexidade do objeto de estudo, portanto, programas de menor porte, como os que se desenvolvem dentro dos limites de uma escola, por exemplo, podem ser monitorados e avaliados com dados obtidos a partir de instrumentos simples e de baixo custo.

4.1.3 Parâmetros e critérios para avaliação do PPA

Voltada para aferir resultados, a avaliação permite explorar a competência das ações desenvolvidas com vistas a alcançar os resultados desejados. O processo de avaliação é capaz de indicar a necessidade de revisão dos atributos do programa que poderão ser reformulados, excluídos ou fortalecidos com vistas a se obter, desta nova configuração, os resultados pretendidos. (RIO DE JANEIRO, 2012, p.28)

Um programa pode ser conceituado do como um conjunto de produtos

entregues a um público alvo com a finalidade de modificar uma situação considerada não adequada ao bem-estar da sociedade, numa unidade de tempo. (RIO DE JANEIRO, 2012, p.28)

A avaliação do PPA pode ser definida como um:

Processo sistemático de aferição periódica dos resultados e da aplicação dos recursos, segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, permitindo sua implementação no âmbito das organizações públicas, o aperfeiçoamento do Plano Plurianual e o alcance dos objetivos de governo. (RIO DE JANEIRO 2012, p.45)

Tomando como referência o método proposto pela SEPLAG/RJ, consideram-se adequados os critérios baseados nas três variáveis, a saber: Materialidade, Relevância e Criticidade.

A materialidade refere-se à previsão de recursos alocados no programa, em um exercício financeiro específico.

A relevância significa a importância relativa ou papel desempenhado por uma determinada questão ou situação, existentes em um dado contexto.

A criticidade representa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a serem consideradas em determinado programa. Trata-se da composição dos elementos referenciais de vulnerabilidade e fraquezas, levando-se em consideração o valor relativo de cada situação indesejada. (RIO DE JANEIRO 2012, p.26)

O esquema apresentado na figura 2 (pg. 15) para estruturar o roteiro da elaboração e adoção de indicadores adequados pode fornecer ferramentas e caminhos para a sistematização do processo avaliativo. Desta forma, o estabelecimento de indicadores pertinentes permitirá maior clareza na percepção quanto ao estágio de execução das políticas públicas estabelecidas para o período, possibilitando assim a determinação da sintonia entre o proposto e o realizado pela gestão e a construção de conhecimento como base para a melhoria dos processos e a qualidade dos serviços.

Uma vez estabelecidos os indicadores e os critérios para avaliação dos programas, deve-se atribuir pesos ou pontuação como parâmetros a serem utilizados para sua mensuração. Com isso, somando-se os pontos conferidos a cada programa é possível a consecução de informações mais consistentes e condizentes com a efetividade dos resultados apresentados pelos dados apanhados.

O desenvolvimento de formas de medição e quantificação da eficiência alcançada na alocação de recursos é imprescindível para dar suporte aos gestores à tarefa de avaliação de sua performance perante os objetivos e metas almejados. Segundo Campos et al (2016) “A possibilidade do tratamento estatístico dos indicadores favorece uma análise de tendências e desempenho, além de ajudar na decisão sobre o direcionamento de novos investimentos, tornando o sistema de

gestão uma ferramenta estratégica da organização.”

Cunha (2006), por sua vez, observa que a avaliação se constitui também de aspectos subjetivos e juízo de valores:

Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas. (CUNHA, 2016)

Por fim, o relatório de avaliação, de competência do responsável pelo controle interno do município, apresentará as considerações finais sobre a situação da ação para o período de referência analisado, no entanto, deve-se levar em conta que a avaliação é um evento anual e que, no momento de revisão do PPA, as constatações que eventualmente indiquem a necessidade de mudanças no plano devem ser reputadas, tendo em vista, tanto a promoção do alinhamento estratégico das ações promovidas com o planejamento de governo estabelecido, quanto o incremento da melhoria contínua da gestão.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho acadêmico teve como objetivo principal a apresentação de uma proposta de implantação de um sistema de avaliação de metas do Plano Plurianual (PPA) no Município de Colombo, Paraná, Brasil, a fim de assegurar eficiência e eficácia ao cumprimento da competência legal estabelecida à Controladoria Geral do Município quanto à apresentação do relatório anual de avaliação do PPA ao prefeito municipal.

No decurso deste Projeto Técnico, tratamos de apresentar preliminarmente os aspectos históricos do surgimento das políticas públicas de controle institucional no Brasil, bem como, discorremos sobre o referencial teórico acerca dos conceitos concernentes ao tema e da metodologia utilizada atualmente no país para dar conta das competências atribuídas aos órgãos de controle de governo, em especial à avaliação do plano plurianual (PPA), de responsabilidade da Controladoria Geral do Município de Colombo.

As técnicas apresentadas são fruto de intensivos estudos na literatura especializada, as quais estão relacionadas nas referências bibliográficas deste trabalho e podem ser consultadas para melhoria e aprimoramento das atividades de planejamento, monitoramento e avaliação das ações do governo municipal.

A adequação dos indicadores para aferição dos objetivos dos programas de governo evidencia-se fundamental para a execução de uma avaliação correta e objetiva, como apontado pelo diagnóstico da situação-problema apresentado. Destarte, procurou-se demonstrar como é feita a construção de indicadores apropriados ao que se pretende medir e, de que forma podem ser atribuídos parâmetros e critérios para sua concreta avaliação, dentro do que é considerado de maior relevância para a administração, pontos a serem considerados quando da etapa de planejamento e elaboração do PPA.

Os estudos de avaliação buscam, por conseguinte, responder questões como: Qual o grau de atingimento das metas e objetivos propostos na formulação do programa? Quais os motivos que levaram a atingir ou não os resultados esperados através da implementação das ações programadas? Nessa linha, este documento empenhou-se na apresentação de um guia referencial para possibilitar a mensuração do atingimento das metas almejadas pela administração, bem como, subsidiar com conceitos e metodologias a elaboração de relatórios de avaliação e

acompanhamento da gestão.

Concluimos, dessa forma, que a avaliação de metas do PPA se destaca como um instrumento basilar para dar suporte aos gestores em suas tomadas de decisões acerca do planejamento estratégico, tático e operacional, com vistas à obtenção de êxito em seu dispêndio de esforços no sentido de por em prática as políticas públicas direcionadas ao atendimento dos anseios da sociedade e a efetividade de seus resultados.

Não obstante à ausência de normas técnicas direcionadoras e de um modelo oficial padronizado para avaliação do programa plurianual (PPA), entendemos que a qualidade da avaliação pode determinar a eficácia de todo o sistema de gestão, por isto, esperamos que o esforço ora realizado através deste trabalho possa ser útil para melhorar a aprendizagem organizacional e ampliar o conhecimento técnico necessário para elaboração e avaliação do próximo PPA do município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: apresentação de referências bibliográficas**. Rio de Janeiro: ABNT, 1989.

BARBOSA, Eduardo Fernandes. **Instrumentos de coleta de dados em pesquisa**. Belo Horizonte: SEE-MG/CEFET-MG, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Uso e Construção de Indicadores no PPA**. Brasília: 2007.

BRASIL. Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Desenvolvimento Institucional: a Importância dos indicadores de gestão, guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Seminário Planejamento Estratégico do IFRJ: APL, Mercado de Trabalho e Indicadores de Gestão. Brasília: 2009.

BRASIL. Embaixada da Espanha no Brasil. Ministério de Planejamento. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília: 2009.

BRITTO, Érica Apgaua de. **Tribunal de Contas: governança e accountability no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCEMG**. *Revista TCE/MG*, Belo Horizonte, jan./mar. 2014.

CAMPOS, Rejane Daniela de; HYDE, Elisabete Poiani Delboni; BARBOSA Soila; SEO, Emilia Satoshi Miyamaru. **Indicadores como ferramenta de avaliação da eficácia do sistema de gestão em SST e ambiental**. TL 035. São Paulo: PUC-SP, S/D. Disponível em: http://www.pucsp.br/icim/ingles/downloads/papers/TL_035.pdf. Acesso em: fev/2016.

CEARÁ, Estado do. **Sistema de padronização organizacional: módulo 2 (sistema normativo administrativo)**. Fortaleza: Secretaria Especial de Planejamento e Gestão, 2013.

CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração: abordagem prescritivas e normativas da administração**. 5° ed. São Paulo: Makron Books, 1997.

COLOMBO, Câmara Municipal de. **Lei Municipal nº 1314 de 05/12/2013**. Colombo: 2013. Disponível em: <http://www.camaracolombo.pr.gov.br/>. Acesso em: fev/2016.

COLOMBO, Câmara Municipal de. **Lei Municipal nº 1363 de 23/12/2014**. Colombo:

2014. Disponível em: <http://www.camaracolombo.pr.gov.br/>. Acesso em: nov/2015.
- COLOMBO, Portal eletrônico da Prefeitura Municipal de. **Controladoria**. Disponível em: <http://portal.colombo.pr.gov.br/controladoria>. Acesso em: nov./2015.
- CONTI, Fátima. **Muitas dicas**. Belém: Laboratório de Informática - ICB – UFPA, 2011. Disponível em: <http://www.cultura.ufpa.br/dicas/>. Acesso em: dez/2015.
- CUNHA, Carla Giane da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Washington: George Washington University, 2006. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper29.pdf>. Acesso em: fev/2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral**. 9º ed. São Paulo: Atlas, 1981.
- FERNANDES, Djair Roberto. **Uma contribuição sobre a construção de indicadores e sua importância para a gestão empresarial**. Rev. FAE, v.7, n.1, p.1-18, jan./jun. 2004. Curitiba: FAE, 2004.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.
- JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle interno na administração pública: o controle interno na administração pública como um instrumento de accountability**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2012.
- LIMA, Miriam Cristina Pontello Barbosa. **Modelo matemático para mensurar ações de extensão**. Interfaces – Revista de Extensão da UFMG, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 36-53, jan./jun. 2014.
- MALNEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão operacional**. 2ª ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES/UAB, 2012.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Contrato de gestão e modernização da administração pública brasileira**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, nº 8, dez.2006, jan./fev.2007. Salvador: IBDP, 2006.
- PÁDUA, Elisabete M. M. de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico prática**. 6. ed. Campinas: Papyrus, 2000.

PAGLIARUSSI, Marcelo Sanches; LOPES, Venina de A. **Lei de responsabilidade fiscal e eficácia dos instrumentos orçamentários: um estudo exploratório na prefeitura de vitória.** Disponível em:

http://www.fucape.br/_public/producao_cientifica/2/pagliarussi%20-%20lei%20de%20responsabilidade%20fiscal.pdf. Acesso em: novembro/2015.

RIO DE JANEIRO, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão Subsecretaria de Planejamento – SUBPL. **Manual de monitoramento e avaliação do PPA/RJ 2012-2015.** Rio de Janeiro, 2012.

RODRIGUES, Auro de Jesus. **Metodologia Científica.** São Paulo: Avercamp, 2006.

SANTOS, Adriana Rodrigues dos. **Monitoramento e avaliação de programas no setor público [manuscrito]: a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000-2011.** Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2012.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. **Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental".** Caracas: 2001.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios.** 2ª ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005.