



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

PGCE

Pós-Graduação • Controle Externo

MARIDEL PILOTO DE NORONHA

**O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA
AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO:
DIFERENTES ESTÁGIOS E ABORDAGENS.**

Brasília – DF
2004

MARIDEL PILOTO DE NORONHA

**O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA
AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO:
DIFERENTES ESTÁGIOS E ABORDAGENS.**

Monografia apresentada à Comissão de Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo – PGCE do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Controle Externo, Área Análise e Avaliação da Gestão Pública.

Orientador: Marcelo Barros Gomes

Brasília – DF
2004

FOLHA DE APROVAÇÃO

Para Marcelo, Cecília, Ana Luiza e Mariana.

AGRADECIMENTOS

A realização de uma monografia é um processo de superação de nossos limites, medos e inseguranças, com o objetivo de melhorar o conhecimento existente na área. Para que se tenha coragem de enfrentar tamanho desafio, há que se ter a convicção de que o conhecimento técnico é suficiente para o tratamento das questões que serão discutidas, que o propósito do trabalho é pertinente e que o seu esforço valerá a pena.

Agradeço imensamente aos meus pais, os quais sempre se dedicaram para que todas minhas iniciativas em busca do conhecimento se concretizassem e que, com muito amor, vibraram a cada vitória e souberam me consolar a cada derrota, sempre prontos para pronunciar sábias palavras de incentivo.

Agradeço aos meus colegas do TCU, em especial aos lotados na Seprog, na Sefid e no ISC, que me proporcionaram um ambiente propício para a identificação e discussão das questões apresentadas neste trabalho.

Agradeço ao meu orientador e aos integrantes da banca examinadora por terem acreditado e contribuído efetivamente para a realização deste trabalho.

Finalmente, agradeço ao meu marido, às minhas filhas e aos meus amigos pela tolerância, paciência e incentivo, e por sempre afirmarem que o esforço valeu a pena.

RESUMO

A evolução da sociedade brasileira e a reorganização do modelo de atuação do setor público por intermédio de programas e ações, bem como da regulação dos serviços públicos concedidos, tem imposto ao Tribunal de Contas da União uma sistemática revisão das estruturas, rotinas e processos internos de trabalho, a fim de conferir maior efetividade sua ação controladora.

Há uma tendência institucional à introdução de novos enfoques para a atuação do controle externo. Nos trabalhos de fiscalização, a realização de auditoria de natureza operacional voltada para a avaliação de desempenho constitui uma atividade recente do TCU.

Este trabalho apresenta as alterações institucionais empreendidas para adequar o controle externo à demanda da sociedade por informações sobre o resultado da administração pública, entendido neste contexto como os produtos e os impactos das ações governamentais. Além disso, enumera algumas vantagens e desvantagens dos trabalhos realizados por avaliadores internos e externos, como forma de destacar que o TCU, por ser um órgão independente cujo acesso às informações é uma prerrogativa legal, possui posição privilegiada para efetuar avaliações de desempenho.

A partir da avaliação dos conceitos e modelos propostos para a atividade de avaliação, apresenta um arcabouço teórico que apóia a argumentação defendida no presente trabalho, isto é: o conceito de avaliação não se acha definido nas entidades que realizam o controle externo, razão pela qual o escopo dos trabalhos deve ser definido com base na realidade de cada instituição. A análise desta questão foi efetuada à luz de duas abordagens: a adotada pela escola de políticas públicas e a defendida pela escola de avaliação.

Uma das conclusões do trabalho é que o conceito de avaliação adotado pelo TCU não está contemplado nos posicionamentos técnicos ou nos práticas e enfoques adotados pelos trabalhos de auditoria.

Além desta conclusão, o trabalho apresenta argumentação sobre a necessidade de adoção de diferentes abordagens e técnicas para a avaliação de programas de governo que se encontram em diferentes estágios de implementação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO EM UM AMBIENTE DE MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
1.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ATUAÇÃO DO TCU	11
1.2 A REFORMA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E A ATUAÇÃO DO TCU	19
1.3 CONCLUSÃO	22
2 O CONTROLE EXERCIDO PELOS AVALIADORES INTERNOS E EXTERNOS	24
3 A ATUAÇÃO DO TCU NA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS: ASPECTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS	29
3.1 ASPECTOS JURÍDICOS	29
3.2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS	34
3.3 CONCLUSÃO	38
4 DIFERENTES ABORDAGENS DA AVALIAÇÃO	40
4.1 A ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	41
4.2 A ESCOLA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	44
5 O DESAFIO DE AVALIAR PROGRAMAS DE GOVERNO: DIFERENTES ESTÁGIOS E ABORDAGENS	50
5.1 CONCLUSÃO	57
CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS	62
LISTA DE QUADROS	65
LISTA DE TABELAS	66
LISTA DE FIGURAS	67

Introdução

A crise fiscal ocorrida na década de 80 gerou um alto grau de endividamento, uma baixa capacidade de gerar riquezas e a reorganização dos mecanismos comerciais e políticos internacionais, com impactos diretos nos recursos disponíveis para investimento e custeio da máquina pública. Este cenário de crise possibilitou que a discussão sobre a redução e a modernização do estado fosse introduzida na agenda institucional brasileira.

O conceito de estado moderno, eficiente, efetivo, voltado para as necessidades da população, começou a ser abordado como uma alternativa de ajuste fiscal e foi apresentado para a sociedade como sendo uma resposta do governo aos anseios de um país em processo de redemocratização, onde a sociedade passou a cobrar ações que respondessem às suas necessidades básicas.

A base teórica adotada para legitimar as propostas de reformulação do estado brasileiro foi a substituição do estado burocrático pelo estado gerencial. As premissas adotadas eram aquelas defendidas pelos integrantes da doutrina da Nova Gestão Pública, a qual defendia maior liberdade para o gestor, acompanhada de um processo de responsabilização por resultados.

O Tribunal de Contas da União modificou sua estrutura de modo a contemplar o acompanhamento das ações governamentais com foco na avaliação de desempenho, dadas as alterações do seu objeto de controle, isto é, a organização e as novas formas de operar da administração pública, as quais pressupõem arranjos institucionais como a terceirização de atividades, os contratos de gestão, a regulação por intermédio de agências e o estabelecimento de parcerias público-privadas.

A adoção de novas práticas de controle, porém, submeteram o TCU a uma série de reflexões associadas a legitimidade do órgão para atuar em áreas tais como a fiscalização e avaliação de programas e ações de governo, com um enfoque diferente do exame da legalidade, tão comumente associado ao papel das Cortes de Contas.

Este trabalho pretende contextualizar a atuação do Tribunal de Contas da União em relação ao seu objeto de controle, bem como registrar as alterações institucionais empreendidas para adequar o controle externo à demanda por informações sobre o resultado, entendido neste contexto como os produtos e os impactos das ações governamentais.

Discute, ainda, as vantagens e desvantagens dos trabalhos realizados por avaliadores internos e externos, como forma de destacar que o TCU, por ser um órgão independente cujo

acesso às informações é uma prerrogativa legal, possui posição privilegiada para efetuar avaliações.

Propõe a discussão sobre os argumentos jurídicos e institucionais que embasam a fiscalização e avaliação de programas e ações de governo por uma entidade de controle externo. No campo jurídico defende a adoção do conceito de legalidade com um enfoque amplo, ou seja, com base no conceito de juridicidade, isto é, direito por princípios, leis e normas, em substituição à idéia restrita de legalidade como sinônimo de conformidade com a lei. No campo institucional, o trabalho expõe os conceitos adotados por outras entidades que realizam ou normatizam a atividade de fiscalização e avaliação de programas.

Ao introduzirmos o tema avaliação de políticas públicas, fez-se necessário estabelecer um arcabouço teórico que apoiasse a argumentação defendida no presente trabalho, isto é: o conceito de avaliação não se acha definido no âmbito das instituições de controle externo, razão pela qual o escopo dos trabalhos de ser definido com base na realidade de cada instituição. A análise desta questão foi efetuada à luz de duas abordagens: a adotada pela escola de políticas públicas e a defendida pela escola de avaliação.

Por fim, discutem-se as diferentes abordagens e técnicas que podem ser adotadas na a avaliação de programas de governo que se encontram em diferentes estágios de implementação.

Os temas expostos são relevantes, pois se acham relacionados a discussões que se encontram na fronteira do exercício do controle externo, tais como, a responsabilização por desempenho, o limite de atuação do TCU quando no papel de avaliador e a utilidade das avaliações de programas realizadas pelo TCU.

As informações apresentadas foram obtidas mediante pesquisa bibliográfica e documental, cujas fontes acham-se relacionadas ao longo do texto ou ao final do trabalho.

1 A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO EM UM AMBIENTE DE MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O objetivo deste capítulo é contextualizar a atuação do Tribunal de Contas da União em relação ao seu objeto de controle, bem como registrar as alterações institucionais empreendidas para adequar o controle externo à demanda por informações sobre o resultado, entendido neste contexto como os produtos e os impactos das ações governamentais.

As instituições de controle externo deparam-se com alterações na forma de atuar do seu objeto de fiscalização e avaliação, isto é, a administração pública. Atualmente, a atuação da administração pública não se acha restrita àquela realizada por intermédio dos órgãos e entidades da administração direta e indireta. Institutos como os contratos de gestão, a parceria com organizações não governamentais, a terceirização de serviços e as parcerias público-privadas, em discussão no Senado Federal, incluíram novos atores no rol dos jurisdicionados ao controle do TCU.

O objeto do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União-TCU, os atos, fatos e contratos da administração pública, bem como a relação desta administração com as pessoas físicas ou jurídicas que gerenciam recursos públicos, foi modificada como consequência das alterações introduzidas pela Constituição de 1988, pela reforma do estado iniciada nos anos 90 e pela reforma gerencial do processo orçamentário brasileiro, promovida a partir de 2000 e normativos recentes que possibilitam a gestão de recursos públicos por entidades não governamentais.

A Constituição de 1988 foi promulgada em resposta a um processo de redemocratização do país e dispõe em seu texto de vários mecanismos, cujo objetivo é o resgate dos direitos e proteção dos cidadãos perante o Estado. No tocante à administração pública, a Constituição enumera, em seu art. 37, *caput*, cinco princípios a serem observados: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da eficiência foi acrescido pela Emenda Constitucional nº 19/98, que trata da reforma administrativa do Estado, com o objetivo de positivar o gerenciamento por resultados, um dos requisitos necessários às mudanças propostas.

Verifica-se, no entanto, que inúmeros outros princípios decorrem da Lei Maior, os quais embora não estejam citados no artigo 37, são referidos em outros artigos constantes da Constituição ou estão associados a princípios relacionados ao próprio estado de direito, quais sejam: princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado; princípio da finalidade; da razoabilidade; da proporcionalidade; da motivação; do devido processo legal e da ampla defesa; do controle judicial dos atos administrativos; da responsabilidade do estado por atos administrativos e o princípio da seguridade jurídica.

No tocante ao Tribunal de Contas da União, a Constituição Federal de 1988 expandiu o rol de suas competências ao incluir a realização de auditorias de natureza operacional, a qual pressupõe o exame dos aspectos relacionados à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas das entidades da administração direta e indireta.

1.1 A reforma administrativa da Administração Pública e a atuação do TCU

A reforma do estado brasileiro, proposta no início dos anos 90 sob inspiração dos princípios da Nova Gestão Pública-NGP¹, iniciou-se em meio a uma grande crise econômica, cujo quadro hiperinflacionário foi enfrentado mediante ajustes fiscais e estruturais. A partir de então, temas como privatização e abertura comercial, bem como a redução dos gastos com a manutenção da máquina pública, passaram a integrar a agenda de reformas do governo.

A reforma administrativa passou a ser discutida a partir de 1995 (BRESSER PEREIRA, 1998) e culminou com o encaminhamento do projeto de emenda constitucional relativa à modificação dos dispositivos que regiam a administração pública, o regime jurídico único e a estabilidade dos servidores públicos civis. Segundo consta na Exposição de Motivos nº 49/95, a revisão dos dispositivos constitucionais e outras mudanças na esfera jurídico-legal posteriores, objetivavam “o delineamento de condições propícias à implantação de novos formatos organizacionais e institucionais, à revisão de rotinas e à substituição dos controles formais pela avaliação permanente de resultados” (BRASIL, 1997:26. 481). A exposição de motivos, relacionava os seguintes resultados esperados com a implantação da reforma administrativa:

¹ Nova Gestão Pública: Termo criado por Hood em seu artigo *A Public Management for All Seasons?* para designar as reformas administrativas levadas a efeito no âmbito da administração pública de diversos países.(GOMES, 2003), cujos princípios básicos eram: maior poder de decisão ao gestor, controle por resultados, e política de incentivo por resultados.

- a) “Incorporar a dimensão de eficiência na administração pública: o aparelho de estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios na forma de prestação de serviços à sociedade com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte;
- b) Contribuir para o equilíbrio das contas públicas: as esferas de governo que enfrentam o desequilíbrio das contas públicas disporiam de maior liberdade para a adoção de medidas efetivas de redução de seus quadros de pessoal, obedecidos os critérios que evitariam a utilização abusiva ou persecutória de tais dispositivos;
- c) Viabilizar o federalismo administrativo: a introdução de novos formatos institucionais para a gestão em regime de cooperação dos serviços públicos, envolvendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a remoção de obstáculos legais a transferência de bens e de pessoal, aprofundariam a aplicação dos preceitos do federalismo na administração pública, particularmente no que tange à descentralização dos serviços públicos;
- d) Romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores: a reforma constitucional permitiria a implantação de um novo desenho estrutural na administração pública brasileira, que contemplaria a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico único dos trabalhadores, ao recrutamento de quadros e à política remuneratória;
- e) Enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas de desempenho, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutiria na melhoria dos serviços públicos. “

Segundo Bresser Pereira (PEREIRA, 2001:24), condutor da primeira onda de reformas, a explicação para a crescente aceitação da reforma do estado achava-se fortemente ligada à percepção dos cidadãos quanto ao fato de que a administração burocrática não estava apta a responder às demandas que a sociedade civil apresentava. Para reforçar tal argumento, o autor afirmava que:

“Os cidadãos exigem do Estado muito mais do que o Estado pode oferecer. E a causa imediata da lacuna que assim se cria não é apenas fiscal, como observou O’Connor (1973), nem apenas política, como Huntington (1968) destacou, é também administrativa. Os recursos econômicos e políticos são por definição escassos, mas é provável superar parcialmente essa limitação com seu uso eficiente pelo Estado, quando não se pode contar com o mercado, isto é, quando a alocação de recursos pelo mercado não é solução factível, dado seu caráter incompleto ou dada sua incompletude. Nesse caso, a função de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico, ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação desta demanda.”

A reforma do estado proposta adotou o paradigma "pós-burocrático", denominado gerencialismo, em substituição ao modelo burocrático weberiano. O gerencialismo, que emergiu na segunda metade do século XX como resposta ao processo de reforma do Estado, privilegia os valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A administração pública gerencial constitui um rompimento com a administração pública burocrática onde a diferença fundamental está na forma de controle, que passa a ser *a posteriori*, concentrando-se nos resultados e não nos processos. Além disso, a administração burocrática é auto-referente, isto é, “concentrava-se em suas próprias necessidades e perspectivas, ao passo que a administração gerencial deve voltar-se para as necessidades e perspectivas do consumidor” (BARZELAY, 1992:8, *apud*, PEREIRA, 2001:29). As características desses dois modelos são apresentadas no Quadro 1:

Quadro 1 Características da atuação da administração pública nos modelos burocrático e gerencial

Administração pública burocrática	Administração pública gerencial
Controle dos processos	Controle centrado nos resultados
Controle <i>a posteriori</i>	Rígido controle do desempenho, aferido mediante indicadores acordados previamente.
Controle de procedimentos	Descentralização, delegação de autoridade e de responsabilidade do gestor público.

Fonte: Pereira, 2001, pg 28/29.

Decorridos cinco anos desde a aprovação da reforma administrativa, verifica-se que a administração pública brasileira é um híbrido destes dois modelos, pois há um descompasso entre a concepção política, isto é os normativos legais e o embasamento teórico da reforma, e o aparelhamento estatal. Muitos dos requisitos para a transição do modelo burocrático para o gerencial ainda não foram implementados.

O controle por resultados ainda não pode ser exercido dada a precariedade na fixação de metas, que são estabelecidas com base em desempenhos anteriores e o controle ainda é

dificultado pela a má definição de indicadores de desempenho, ou pela baixa disponibilidade ou confiabilidade dos dados sobre ações governamentais. Esses dois fatores resultam em um ambiente em que não há dados confiáveis para subsidiar a tomada de decisão pelos gestores.

Além da falta de mecanismos que possibilitem a gestão por resultados, a política de gestão de recursos humanos, não privilegia a descentralização, a delegação e a responsabilização do gestor público.

Esses três fatores tornam flagrante a distância entre a linha de transformação exigida pela sociedade, os paradigmas adotados pela reforma administrativa proposta nos anos 90 e a capacidade de adaptação da máquina pública.

As considerações acerca dos paradigmas propostos para a administração gerencial e as imperfeições do modelo implantado devem subsidiar reflexões relevantes para a atuação do controle externo, dado que tal situação deve ser refletida na forma de atuar do TCU.

As organizações públicas, normalmente, buscam uma área de domínio – como é o caso do Tribunal na área de controle externo - e isso pode ser reconhecido pelo ambiente ou não. O atrito pode ocorrer na medida em que outros órgãos são criados para desenvolver o mesmo negócio, quando há superposição de competências, ou se a entidade que detém a atividade não responde a contento a sua missão. Quando as partes interessadas concordam que o direito existe e que há, em contrapartida, uma obrigação de se operar especificamente no setor, existe aí o consenso sobre o domínio (BRASIL_TCU, 2000).

O questionamento do papel do TCU frente às alterações de seu objeto de controle foi registrado na Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública, realizada em 2000, por iniciativa do então Ministro-Corregedor. A pesquisa realizada (BRASIL_TCU, Ambiente de Controle, 2000:46) identificou expectativas de atores externos no sentido de que o TCU atuasse para:

- a) abreviar tempo de resposta;
- b) induzir a melhoria da gestão pública;
- c) incentivar o controle social;
- d) manter canal direto com o Congresso Nacional;
- e) tornar o controle externo mais transparente.

No ano de 2001, o Tribunal de Contas da União, respaldado nas conclusões da Pesquisa Tendências, alterou sua estrutura para criar unidades especializadas na fiscalização e avaliação de programas de governo-ligada diretamente ao paradigma de controle dos resultados e do desempenho - e dos processos de desestatização – concernente a nova forma de organização e produção de bens pelo Estado.

A atuação do TCU acha-se fortemente relacionada à função de exame e certificação das contas dos agentes que administram e gerenciam recursos públicos, área para na qual se acha alocada a maior parte dos servidores do órgão. A Pesquisa Tendências, no entanto, recomendou que, com vistas a atender as expectativas dos agentes consultados durante o levantamento de dados, o TCU deveria induzir a melhoria do desempenho da administração pública adotando as seguintes estratégias:

- a) priorizar a avaliação de resultados;
- b) orientar os gestores públicos.

No entanto, o levantamento de dados sobre as modalidades de auditoria realizadas pelo TCU entre os anos de 2001 a 2004, apresentado na Tabela nº 1 demonstra que o órgão, ainda não rompeu a visão de controle de processos em favor do controle por resultados.

Tabela nº 1: Modalidades de auditoria realizadas pelo TCU – 2001 a 2004

Modalidade de auditoria	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	Total/ modalidade	%
Conformidade*	253	41%	352	41%	309	38%	201	34%	1115	39%
Natureza Operacional**	40	6%	66	8%	111	14%	75	13%	292	10%
Obras	323	52%	437	51%	387	48%	318	54%	1465	51%
Total	616	100%	855	100%	807	100%	594	100%	2872	100%

Fonte: ADFIS, Plano de Fiscalização de Obras- 2001-2003 e Sistema FISCALIS/2001 a 2004. Consulta realizada em 19/11/2004.

* Não foram computadas as auditorias de obras.

**Foram consideradas como modalidade de auditoria operacional, para efeito de homogeneização do cálculo, os levantamentos e monitoramentos. Os dados de relativas às auditorias de natureza operacional consideraram as seguintes fiscalizações: “operacional”; “operacional levantamento preliminar”; “operacional – fase de execução” e “avaliação de programas”. Não foram consideradas neste item as Anop realizadas pela Secretaria de Fiscalização de Obras-Secob, computadas no item “obras”.

As fiscalizações realizadas pelo TCU são direcionadas, majoritariamente, para as questões ligadas ao cumprimento da lei e das normas, que, no âmbito do TCU são denominadas fiscalizações de conformidade, as quais correspondem a 78% das fiscalizações realizadas entre 2001 e 2003.

A fiscalização dos resultados acha-se relacionada, no âmbito do TCU, ao conceito de auditoria de natureza operacional, a qual abrange duas modalidades de auditoria: desempenho

operacional² e avaliações de programa³. Além das auditorias, o TCU utiliza outros instrumentos de fiscalização para subsidiar os trabalhos de natureza operacional, a saber: levantamentos⁴, monitoramentos⁵ e acompanhamentos⁶.

O reconhecimento do levantamento e do monitoramento como instrumentos de fiscalização foi efetuado pelo Regimento Interno do TCU, editado em 2003, e teve com objetivo mensurar o esforço de fiscalização realizado por outras atividades, que não as auditorias, acompanhamentos e inspeções.

As fiscalizações de natureza operacional corresponderam a 10% das fiscalizações realizadas pelo TCU no período analisado. Se desconsiderarmos as auditorias de obras, que representaram 51% das fiscalizações realizadas entre 2001 e 2004, o percentual de auditorias de natureza operacional realizadas foi de 21%. Cabe salientar que não foram consideradas nas análises as diferenças de duração dos trabalhos ou do número de pessoas alocadas para os mesmos.

Tomando-se por base o número de fiscalizações empreendidas, pode-se concluir que o órgão direciona seus esforços para a aferição da conformidade dos procedimentos com a lei e as normas, em detrimento do controle dos resultados da administração pública.

A Tabela nº 2 explicita o tipo de instrumento de fiscalização utilizado pelo TCU nos trabalhos de natureza operacional.

² A auditoria de desempenho operacional acha-se voltada para o exame da ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia (Brasil, TCU_Manop:16, 1998)

³ Avaliação de programa – auditoria cujo objetivo é examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais (Brasil, TCU_Manop:17, 1998)

⁴ Levantamento – instrumento de fiscalização adotado pelo TCU para: conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações. (BRASIL, TCU, Regimento Interno: art. 238, 2003).

⁵ Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. (BRASIL, TCU, Regimento Interno: art. 243, 2003).

⁶ É o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para examinar, ao longo de um período de tempo, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, bem como o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. (BRASIL, TCU, Regimento Interno: art. 241, 2003).

Tabela nº 2: Modalidades de fiscalizações de natureza operacional realizadas pelo TCU
- 2001 a 2004-

Modalidade de auditoria	2001	2002	2003	2004	Total/modalidade
Avaliação	6	5	8	9	28
Desempenho Operacional	9	16	39	17	81
Levantamento	24	29	19	27	99
Monitoramento	1	16	39	18	74
Acompanhamento/inspeção				4	4
Total/ano	40	66	111	75	292

Fonte: ADFIS, Sistema FISCALIS/ 2001 a 2004. Consulta realizada em 19/11/2004.

*O Sistema Fiscalis identificou separadamente as Auditorias de Natureza Operacional-Anop, as de desempenho operacional e as avaliações de desempenho. Os dados das auditorias de desempenho operacional correspondem à soma dos dados de anop e dos de desempenho operacional.

** Foram retiradas do cálculo seis auditorias realizadas pela Secretaria de Obras do TCU, por constarem no título auditorias de obras.

Verifica-se que embora o número de trabalhos de natureza operacional esteja aumentando, a média anual de auditorias - avaliações e desempenho operacional - não ultrapassa 20 trabalhos. No caso das avaliações de programas o represamento dos esforços torna-se mais evidente, pois a média anual é de 7 trabalhos.

Os números apresentados na Tabela nº 2 demonstram que o TCU mantém a frequência das atividades de levantamento e aumentou, no período, as atividades de monitoramento. Tais dados podem revelar a preocupação do órgão em conhecer e selecionar melhor seus objetos de controle, bem como de garantir legitimidade perante a administração pública mediante tentativa de acompanhar a implementação de suas deliberações.

A Tabela nº 3 apresenta mais um aspecto referente aos trabalhos de natureza operacional: o número de unidades do TCU que realizam essa modalidade de auditoria.

Tabela nº 3: Número de fiscalizações de natureza operacional realizadas pelas unidades do TCU -2001 a 2004-

Unidade	2001	2002	2003	2004	TOTAL/UNIDADE
Adfis	1	2	1	3	7
SEFID	5	6	4	3	18
SEMAG	3	0	1	1	5
SEPROG	12	19	31	31	93
Secex 1ª	3	0	2	1	6
Secex 2ª	1	0	3	3	7
Secex 3ª	2	7	8	2	19
Secex 4ª	2	8	13	7	30
Secex 5ª	1	3	2	0	6
Secex 6ª	1	7	11	3	22
Secex AC	0	0	1	0	1
Secex AL	0	0	1	0	1
Secex AM	0	2	3	2	7
Secex AP	0	0	1	1	2
Secex BA	0	0	1	0	1
Secex CE	0	0	2	0	2
Secex ES	0	0	1	1	2
Secex GO	0	2	1		3
Secex MA	0	0	1	1	2
Secex MG	0	0	1	0	1
Secex MS	0	0	0	0	0
Secex MT	0	0	1	2	3
Secex PA	0	1	2	1	4
Secex PB	0	0	1	1	2
Secex PE	0	0	2	2	4
Secex PI	0	0	0	0	0
Secex PR	0	1	2	2	5
Secex RJ	5	4	2	4	15
Secex RN	0	2	1	0	3
Secex RO	0	0	0	1	1
Secex RR	0		1	0	1
Secex RS	2	2	4	1	9
Secex SC	0	0	2	0	2
Secex SE	1	0	1	0	2
Secex SP	1	0	2	0	3
Secex TO	0	0	1	2	3
TOTAL/ANO	40	66	111	75	292

Fonte: Fiscalis 2001-2004. Consulta realizada em 19/11/2004

Pode-se verificar que a realização de fiscalizações de natureza operacional em 2001 era praticamente restrita às unidades da sede do TCU, ou àquelas que tinham servidores treinados em técnicas de Anop, como as Secex-RJ e RS. A partir de 2002, e mais fortemente em 2003, pode-se registrar a realização de Anop por quase todas as unidades do TCU. Tal registro é devido à realização de duas Fiscalizações de Orientação Centralizadas – FOC ⁷–

⁷ Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC : Fiscalizações realizadas pelo TCU onde a elaboração dos papéis de trabalho e a coordenação são de responsabilidade de uma unidade da sede e a coleta de dados é realizada com servidores das Secex estaduais.

Atuação dos Conselhos de Assistência Social e Lacens – as quais envolveram servidores de grande parte das Secretarias de Controle Externo-Secex estaduais na coleta de dados.

Nove unidades que tinham realizado Anop em 2003, deixaram de fazê-lo em 2004. As razões para esta oscilação não foram investigadas, mas podem estar relacionadas com as metas estabelecidas para as secretarias, a identificação de necessidade de mais treinamento ou ao resultado dos trabalhos já realizados.

1.2 A reforma do processo orçamentário e a atuação do TCU

A reforma gerencial do processo orçamentário brasileiro, promovida a partir de 2000, também se configura como um processo relevante para orientar a atuação do controle externo. O planejamento público, cuja concepção anterior não favorecia a transparência das ações e prioridades que norteavam a administração, passou a prever princípios contemporâneos relacionados à chamada Nova Gestão Pública - NGP, tais como o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho por programa.

O conceito de programa absorveu, a partir da edição do Decreto n.º 2.829/98 e da Portaria MOG n.º 42/99, fundamentos tanto do planejamento público como da administração estratégica corporativa, deixando de ser uma mera classificação de despesa e passando a ser visto como o elo que garantiria a integração entre Planejamento e Orçamento, uma vez que é parte tanto do Plano Plurianual (PPA), quanto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O programa passou a ser construído a partir de demandas ou problemas diagnosticados na sociedade, devendo manter alinhamento estratégico com os objetivos macroeconômicos do governo e ter em sua estrutura orgânica um conjunto articulado de ações (atividades, projetos e operações especiais) convergindo para um fim comum. Deveria, ainda, ter se transformado em unidade autônoma de gestão, com uma gerência responsável pela sua coordenação, supervisão e monitoramento.

As mudanças do processo orçamentário brasileiro podem ser avaliadas a partir dos diagnósticos e das propostas de Allen Schick⁸, que adota como parâmetro para análise o trinômio disciplina fiscal, eficiência alocativa e eficiência operacional do gasto público.

Schick examina o orçamento federal como uma ferramenta econômica, política e de gerência do governo, discutindo os papéis e relacionamentos de seus principais *stakeholders*⁹, associando vários problemas e tendências inerentes ao estágio de desenvolvimento de um país e, ainda, citando casos práticos afetos tanto a países desenvolvidos como àqueles em desenvolvimento.

A questão da disciplina fiscal está baseada no princípio de que o orçamento deve expressar as verdadeiras intenções do governo a respeito do gasto futuro e declarar a real despesa que resultará durante o ano fiscal a ser coberta pelas receitas disponíveis. Schick alude que os governos são pressionados a gastar mais do que a economia ou a carga tributária podem prover. Frente a um cenário destes, é particularmente importante que se priorize adequadamente ações e despesas, desenvolvendo orçamentos realistas e sustentáveis ao longo do exercício financeiro.

A eficiência alocativa, acha-se relacionada a identificação de ações que não geram externalidades positivas que justifiquem a sua continuidade e que não representam gastos típicos do Governo Federal de modo a decidir se essas ações devem ser redimensionadas dentro do contexto do orçamento público.

Segundo Schick, as alocações do orçamento são eficazes quando são feitas de acordo com prioridades do governo (redistribuindo recursos de antigas prioridades para aquelas mais urgentes) e baseadas na evidência a respeito da eficácia dos programas. Dessa forma, afirma o autor, evitam-se tendências incrementalistas, isto é, o acréscimo de um percentual de recursos com base no desempenho de exercícios anteriores.

A forma tradicional de fazer o orçamento, como uma versão refeita do orçamento do ano anterior, gera como resultado vários vícios administrativos, entre os quais se destacam:

a) continuidade de antigos programas, que simplesmente mudam de nome ou são apresentados como novos;

⁸ In "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management", World Bank Institute, 1999. (Tradução livre: "Uma abordagem contemporânea ao Gerenciamento de Gastos Públicos")

⁹ Stakeholder :termo que se refere a todos interessados em determinado assunto.

b) recursos escassos que acabam sendo utilizados em projetos de grande visibilidade que produzem reduzido retorno social, ao mesmo tempo em que o orçamento deixa de gastar com o capital humano (saúde, educação, etc.); e c) sobrevida de “resíduos” de gasto público associados a demandas sociais ou políticas antigas que não mais se justificam.

O conceito de eficiência operacional acha-se relacionado à utilização da avaliação de resultados, *accountability* gerencial¹⁰ e mensuração/otimização dos custos para nortear as ações do administrador público. O conceito de eficiência operacional proposto por Allen Schick¹¹ acha-se transcrito a seguir:

“é o ratio dos recursos gastos com relação aos resultados produzidos ou adquiridos por órgãos e entidades governamentais: o primeiro pode ser medido em termos monetários ou de outros insumos – como horas de trabalho – o segundo, no entanto, é medido em termos de volume e dimensões qualitativas, como por exemplo a exatidão dos pagamentos – ou outras transações – efetuados; a tempestividade dos serviços; a cortesia com os quais estes serviços são prestados; e a satisfação dos beneficiários. Medindo-se eficiência operacional, estes indicadores de qualidade podem estar correlacionados com o volume dos recursos ou outros insumos”.

A eficiência operacional implica em ações realizadas em observância aos seguintes princípios:

- a) Efetividade: significa influenciar positivamente o impacto por meio da geração de produtos. É a medida de alcance do resultado final da ação governamental;
- b) Economicidade: cumprimento da meta ao menor custo e eliminação de desperdícios de insumos;
- c) Eficiência: otimização dos processos de transformação de insumos em produtos. É a maximização da relação custo X benefício;
- d) Eficácia: cumprimento das metas;

A aceitação dos princípios da disciplina fiscal, da eficiência alocativa e da eficiência operacional aos processos de planejamento e orçamentário fez emergir a necessidade de uma readequação dos instrumentos de fiscalização dos órgãos públicos de controle, de forma a acompanhar e avaliar os resultados da ação governamental.

¹⁰ Accountability gerencial: dever do gestor de prestar contas dos resultados de sua atuação.

¹¹ *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, 1999. (Tradução livre: “Uma abordagem contemporânea ao Gerenciamento de Gastos Públicos”)

Esta percepção pode ser reforçada pelo fato de que o art. 20, parágrafo primeiro, da Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2004, determinou que o Tribunal de Contas da União, em seu parecer prévio acerca das contas dos poderes da república, classifique os resultados dos programas em satisfatórios ou insatisfatórios, considerados os objetivos e as metas e prioridades estabelecidas para o exercício, bem como os recursos orçamentários consignados nos orçamentos, com as alterações promovidas por créditos adicionais e decretos de limitação de empenho.

Considerando que os programas de governo acham-se listados no Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007 – PLPPA, o TCU realizou um levantamento (BRASIL, 2003 (c)) com o objetivo verificar os atributos do Plano apresentado, mediante análise da consistência externa e interna, a fim de subsidiar uma proposta de metodologia que possibilite classificar os programas de governo de acordo com o disposto no referido § 1º do art. 20 da LDO/2004.

Este trabalho inovou o foco de análise do controle, pois objetivo declarado foi o de melhorar o objeto sobre o qual o TCU deve exercer o controle, mediante a recomendação e determinação de medidas relacionadas à melhoria do processo de elaboração do orçamento e proposição de metas e indicadores de desempenho.

1.3 Conclusão

Os órgãos da administração pública brasileira ainda não foram aparelhados para atuar segundo os requisitos previstos no modelo gerencial. A fixação de metas de desempenho é precária, dificultando as atividades de controle. A política de recursos humanos não privilegia a descentralização, a descentralização e a delegação, prejudicando ações de responsabilização do gestor por desempenho.

As alterações propostas no processo orçamentários também não se acham consolidadas. O orçamento ainda não contempla informações confiáveis para a tomada de decisões referentes à disciplina fiscal, operacional e alocativa.

Um dos muitos desafios do controle é o de acompanhar as inovações propostas tanto na reforma do Estado, quanto na reforma do processo orçamentário, no sentido de elevar os níveis de transparência, torná-lo mais permeável à participação e ao controle dos cidadãos e mais eficaz e ágil no atendimento das demandas da sociedade.

O Tribunal de Contas da União reagiu às mudanças no seu ambiente de atuação mediante a alteração de sua estrutura e de seus normativos. A criação de unidades especializadas por assunto permitiu a atuação do TCU nas áreas de avaliação de programas e processos de desestatização, as quais realizam fiscalizações de desempenho

A criação de secretarias especializadas permitiu o TCU diversificar o enfoque do controle, isto é, contemplar instrumentos de fiscalização voltados à apuração de resultados, além das fiscalizações de conformidade que já realizava. No entanto, na prática, percebe-se que o número de trabalhos de fiscalizações de natureza operacional correspondeu a 10% das fiscalizações realizadas pelo TCU no período analisado. Se desconsiderarmos as auditorias de obras, que representaram 51% das fiscalizações realizadas entre 2001 e 2004, o percentual de auditorias de natureza operacional realizadas foi de 21%.

Assim, percebe-se que a atuação do TCU espelha a mesma situação encontrada na administração pública, isto é, o controle prioriza o enfoque da conformidade legal.

2 O CONTROLE EXERCIDO PELOS AVALIADORES INTERNOS E EXTERNOS

A atuação do controle externo de forma mais abrangente, em relação ao papel tradicional de análise das contas dos gestores públicos, acarreta a discussão sobre o limite de atuação do controle no que diz respeito à fiscalização dos resultados da administração pública. Essa situação pode ser encarada tanto como um risco para as atividades do órgão, quanto com uma oportunidade para consolidar práticas relevantes para a melhoria dos serviços prestados e das informações disponíveis para a sociedade.

Este capítulo pretende relacionar as vantagens e desvantagens do Tribunal de Contas da União atuar na fiscalização e avaliação dos programas de governo.

A Constituição Federal prevê que o controle da administração pública deve ser feito por um sistema que integra o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, e o controle interno de cada poder.

Não obstante a definição das competências do sistema de controle pela Constituição de 1988, cabe ressaltar que, como definido no art. 13 do Decreto-lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967), 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. ”

Assim, o controle das atividades da administração pública deve ser exercido tanto pelo gestor, diretamente relacionado com o ciclo de planejamento das políticas, programas e ações públicas e quanto pelos avaliadores internos¹² e externos¹³, que atuam tanto na observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares, quanto na fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

¹² Avaliadores internos: entendidos neste trabalho como os gestores responsáveis pelos programas e ações e as unidades de controle interno.

As avaliações realizadas pelos gestores dos programas devem ser lidas com os cuidados necessários à identificação de vícios que podem invalidar o trabalho. As principais críticas a essas avaliações são a falta de isenção dos avaliadores e a perda de perspectiva de análise do objeto.

Com relação a esses problemas, a possibilidade de atuação do TCU pode minorar a ocorrência de tais impropriedades, dado que a possibilidade de confrontação da avaliação interna com as conclusões de uma avaliação externa expõe o gestor e sua equipe a situação vexatória, à medida que podem demonstrar eventuais impropriedades das informações e análises utilizadas para a tomada de decisão.

Além disso, o fato da avaliação ser realizada por uma equipe que não esteve envolvida com a implementação das ações, pode permitir que a avaliação seja realizada com base em outros critérios não previstos pelo gestor. O distanciamento do objeto avaliado e da equipe de avaliação tende a diminuir os vícios decorrentes da perda de perspectiva.

O TCU, por deter competência para avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, pode propor adoção de indicadores de desempenho, que facilitam o acompanhamento dos resultados. Além disso, possui acesso garantido por lei aos dados e informações da administração pública.

As avaliações externas, segundo Garcia (2001:8), são motivadas por obrigações contratuais, por pressões de atores sociais interessados ou por articulação de interesses particulares, envolvendo dirigentes públicos e setores acadêmicos, empresas de consultoria ou consultores independentes.

Segundo Garcia (2001), a contratação de avaliação externa como forma de dar cumprimento a obrigações contratuais acha-se normalmente relacionada às exigências formais de financiamentos, tanto externos (nos contratos celebrados com o Banco Mundial de Desenvolvimento – BIRD ou Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por exemplo) quanto internos (Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Caixa Econômica Federal – CAIXA, entre outros).

Quando a iniciativa da avaliação é resultado de arranjos de interesse entre dirigentes e consultores externos, públicos ou privados, normalmente o objeto da avaliação é de escopo reduzido, geralmente programa ou projeto particular que se encontra sob a

¹³ Avaliador externo – entendidas neste trabalho como as instituições de controle, as empresas privadas de auditoria e os pesquisadores ligados à academia ou instituições de pesquisa (IPEA, por exemplo).

responsabilidade de autoridade de segundo escalão, sob a qual recairá a culpa pelo eventual insucesso. (REZENDE PINTO, 1986).

Abranches afirma que:

“a pesquisa de avaliação depende, em primeiro lugar, da qualidade, disponibilidade e do acesso a informações adequadas a seus fins. Em segundo lugar, e não menos importante, requer a existência de metas e objetivos minimamente definidos e claros. Finalmente, do grau de autonomia e isenção dos avaliadores, sobretudo nas pesquisas macrossociais de avaliação de impacto, nos diagnósticos sociais e no acompanhamento externo da implementação de programas. Avaliações dessa natureza, devem ser realizadas por agentes externos às agências de execução, devem ser independentes. (ABRANCHES, 1985, p.2)”

O TCU possui como vantagem comparativa para realizar a fiscalização dos resultados das ações administração pública o acompanhamento constante das alterações e processos da administração. Para o TCU, o *modus operandi* da administração pública é matéria prima de sua atuação com o intuito de zelar pelo bom uso dos recursos públicos.

As avaliações acadêmicas, também classificadas como avaliações externas, são criticadas por não atenderem às necessidades práticas dos responsáveis pela implementação de programas. “Acostumados à largueza do tempo próprio da academia” nem sempre se adaptam aos prazos dos decisores – “formulam muitas perguntas, encontram muitas respostas”. A pouca tempestividade dos trabalhos de avaliação é freqüentemente citada como um fator que contribui grandemente para o insucesso do esforço avaliativo. (REZENDE PINTO, 1986:89). Para Garcia (2001), a grande maioria dos estudos e avaliações conduzidos pela academia são inconclusos e vagos.

A utilização dos resultados das pesquisas na formulação e no acompanhamento dos programas públicos pode, ainda, ser prejudicada pela dificuldade de interação entre os formuladores de políticas e os pesquisadores, os quais empregam linguagem técnica-científica em seus trabalhos, o que dificulta a comunicação com os gestores dos programas. A forma de consolidação dos resultados desses trabalhos tem sido apontada como obstáculo adicional (REZENDE PINTO, 1986).

Para Capitani (1994), em todos os casos de fracasso da avaliação há uma desconexão entre a avaliação e a tomada de decisão. Segundo o autor, para converter a avaliação em prática útil à administração, é necessário que ela esteja em harmonia com a cultura de aprendizagem da organização e integrada aos processos reais de tomada de decisão.

Entre as pré-condições para o aprendizado organizacional, Rist (1993b apud CAPITANI, 1994:8) considera, entre outras questões, que “a investigação interinstitucional deve ter ‘legitimidade’ institucional” e que “há sempre uma correlação positiva entre a credibilidade da fonte e a aceitação da informação”.

Finalmente, caberia mencionar que pesquisas ou estudos de avaliação contratados por gestores públicos e produzidos por núcleos ou centros de pesquisa acadêmica ou mesmo empresas privadas de consultoria possuem custo elevado, em função do número de pesquisadores, do extenso trabalho de campo e do longo tempo de realização. Acrescente-se a isso as vultosas taxas de administração cobradas por entidades públicas conveniadas ou o lucro das empresas privadas contratadas. (GARCIA, 2001).¹⁴

Atuação do TCU como avaliador externo dos resultados da ação governamental constitui-se uma oportunidade para associar a imagem do órgão com a busca pela eficiência no uso dos recursos e pela melhoria da administração pública. No entanto, pode constituir-se uma ameaça a partir do momento em que a competência jurídica e institucional começa a ser questionada pelos gestores e outros setores da sociedade que se sintam incomodados por essa nova forma de atuação do controle.

O Quadro nº 2 resume de forma esquemática os argumentos favoráveis e desfavoráveis à realização do controle por avaliadores internos, externos e pelo TCU. Percebe-se que a instituição possui uma série de vantagens que justificariam a adoção do papel de avaliador dos resultados das ações da administração pública, tais como, o reconhecimento do TCU como órgão independente, isento e autônomo. No entanto, existem desvantagens relacionadas à definição do limite de atuação e à abrangência dos novos instrumentos de fiscalização.

As vantagens e desvantagens podem ser ou não legitimadas pela instituição a partir da discussão dos aspectos jurídicos e institucionais que possibilitariam a tomada de decisão neste sentido. Essa discussão será apresentada no próximo capítulo.

¹⁴ Para o autor, essa fonte de recursos tem sido fundamental para minimizar a situação de penúria em que se encontram as universidades públicas, embora lamente que, “em algumas delas, existem fundações de direito privado – de fato clubes de amigos – que administram esses recursos de forma bem pouco pública e transparente.”

Quadro nº 2: Vantagens e desvantagens da atuação de avaliadores internos e externos como fiscalizadores de resultados de ação governamental.

Avaliadores	Vantagens	Desvantagens
Externos (exceto TCU)	Independência; Autonomia; Exigidos para a contratação de empréstimos;	Desconexão com a realidade; Alto custo das avaliações externas contratadas; Tempo decorrido entre a avaliação e a necessidade para a tomada de decisão; Pode haver dificuldade de acesso aos dados e informações; Linguagem utilizada tende a ser excessivamente técnica;
Internos	Exigido por lei (Decreto –lei 200); Se realizado corretamente, possibilita a adoção de medidas corretivas tempestivas; Acesso aos dados e informações da administração pública	Menor grau de isenção; Escopo de análise reduzido
TCU	Independência; Autonomia; Isenção Acesso aos dados e informações da administração pública, garantida por lei; Familiaridade quanto à forma de atuar da administração pública; A adoção de uma nova estratégia pode ser uma oportunidade de reconhecimento; Existência de corpo técnico capacitado para a atividade; Pode induzir à melhoria na avaliação interna, pois estabelece uma instância de comparação/revisão.	Constante questionamento sobre o limite de atuação e manutenção da independência quanto ao objeto de controle; A adoção de uma nova estratégia de atuação pode representar um risco para a instituição; O número de trabalhos realizados é reduzido;

3 A ATUAÇÃO DO TCU NA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS: ASPECTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS

A discussão central deste trabalho acha-se relacionada à atuação do Tribunal de Contas da União na fiscalização do resultados de programas de governo que se encontram em diferentes estágios de implementação. Esta discussão pressupõe que a atuação do TCU na fiscalização do resultado das ações do governo é legítima.

Para que se possa argumentar sobre o tema, no entanto, faz-se necessário discutir, além do contexto e das vantagens do TCU para assumir o papel de fiscalizar os resultados da administração, as argumentos jurídicos e institucionais que embasam a realização desta atividade por uma instituição de controle externo.

3.1 Aspectos jurídicos

O Tribunal de Contas da União, como órgão auxiliar do Congresso Nacional e integrante do sistema de controle da administração pública, é competente para realizar a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, no que tange à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação e renúncia de receitas.

Com o intuito de exercer essa fiscalização, o TCU pode realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades sob sua jurisdição.

Para cumprir o papel de órgão fiscalizador, o TCU utiliza dois tipos diferentes de auditoria: a de natureza operacional e a de conformidade.

No âmbito do TCU, os objetivos das auditorias são¹⁵:

- a) examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial – realizada mediante auditoria de conformidade;

¹⁵ BRASIL, 2000, art. 239.

- b) avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados - realizada mediante auditoria de natureza operacional;
- c) subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro - realizada mediante auditoria de conformidade.

A auditoria de natureza operacional¹ consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal (BRASIL, 1998b) e abrange duas modalidades: a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa.

O objetivo da auditoria de desempenho operacional, segundo disposto no Manual de Auditoria de Natureza Operacional (Brasil, 1998b), é examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, enquanto a avaliação de programa busca examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais.

O objetivo da auditoria de conformidade, classificada com uma das modalidades da auditoria de legalidade, é a verificação acerca da obediência de normas e regulamentos internos e externos, com o intuito de evitar fraudes e desvios de recursos (ARENS E LOEBBECKE, 1991 *apud* BRASIL, TCU_ 2001, pg 4).

O exame da legalidade, no contexto do controle externo, compreende a verificação da correspondência entre os elementos motivo, objeto, competência, finalidade e forma do ato administrativo com a moldura previamente fixada na norma.

No entanto, quando se fala da competência do TCU para realizar a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, no que tange à legalidade, não se pode restringir o conceito ao cotejo entre a lei e o ato administrativo, mas deve-se considerá-lo em um contexto onde a lei não é o fim almejado, mas o meio para que se concretizem os princípios que regem a administração pública, quais sejam: moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

O pressuposto adotado para a argumentação deste trabalho é que o ordenamento jurídico está formado tanto por regras, ou normas no sentido restrito, como por princípios

gerais. A partir deste pressuposto, adoto a argumentação de Germana de Oliveira Moraes¹⁶ de que a decomposição do direito em princípios e regras delimitou dois campos distintos, porém não estanques: os campos da juridicidade – direito por princípios, dentre os quais o da legalidade, e o campo da legalidade – direito por regras, contido no primeiro. No domínio do direito administrativo, o princípio da juridicidade da administração engloba o princípio da legalidade (MORAES, 1999:21).

Dentro desse contexto, e com o intuito de ajustar-se às necessidades de controle externo, o princípio da legalidade deve ser entendido no âmbito das instituições que compõe o sistema de controle em sentido amplo, isto é, o da legalidade constitucional e o da juridicidade. A noção de legalidade em sentido estrito rege-se pela conformidade com as leis, regras e normas. A noção de juridicidade, além de abranger a conformidade dos atos com regras jurídicas, exige que sua produção observe os princípios gerais de direito previstos implícita ou explicitamente na Constituição.

A adoção desta argumentação, com a conseqüente substituição no direito administrativo do princípio da legalidade pelo da juridicidade, demanda uma redefinição do papel do sistema de controle da administração pública, pois expande o conceito de legalidade.

Tal entendimento é corroborado por Gomes (2003:16), ao afirmar que “a finalidade do Controle é garantir que a administração pública atue de acordo com os princípios implícitos e explícitos na Constituição Federal – legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência - , bem como obedeça aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público”.

Cabe ressaltar que, o exercício do controle externo com base no princípio da juridicidade não afasta o controle da legalidade, o qual pode ser prévio, concomitante ou posterior ao exame de qualquer outra dimensão decorrente do ato administrativo que originou o objeto de controle.

Retornando ao campo da fiscalização exercida pelo TCU, verifica-se que as de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial pautam-se em procedimentos de típicos da análise de conformidade, onde os atos, fatos e contratos são cotejados com as normas editadas para reger tais procedimentos.

¹⁶ Germana de Oliveira Moraes: doutora em ciências jurídico- políticas pela Universidade de Lisboa, Coordenadora do curso de Mestrado em Direito da universidade Federal do Ceará, autora do Livro Controle Jurisdicional da Administração Pública.

No caso das fiscalizações de natureza operacional, os critérios de comparação entre a situação encontrada e a situação esperada não se encontram definidos. Nesses casos, examinam-se decisões que foram adotadas com base na discricionariedade do gestor. Para essas situações, os auditores de desempenho ou os avaliadores cercam-se de métodos e técnicas de levantamento e análise de dados que possibilitam o registro de achados de auditoria e evidências que, ao final do trabalho, darão sustentação às propostas de encaminhamento.

Quando os achados levarem a evidência de descumprimento de normas e procedimentos editados, cabe ao servidor designado para o trabalho propor que o TCU determine providências necessárias e suficientes para sanar a irregularidade, isto é, a falta de cumprimento do princípio da legalidade, *stricto sensu*.

Quanto à pertinência de fazer constar determinações em trabalhos de auditoria de natureza operacional, verificamos que tal questão acha-se pacificada tanto pelo disposto no art. 250 do RITCU quanto nas orientações do Roteiro de Elaboração de Relatórios de Auditoria de Natureza Operacional-Anop, aprovado pela Portaria-Presidência nº 165/2004, a qual prevê determinações em relatórios de Anop nos itens 4.9,4.16 e 5.2.

O artigo 250 do RITCU prevê o uso de determinações em fiscalizações de atos e contratos para a adoção de providências corretivas por parte do responsável quando verificadas tão-somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis ou que não configurem indícios de débito e o arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações¹⁷. O mesmo artigo prevê que o TCU recomende quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, encaminhando os autos à unidade técnica competente, para fins de monitoramento do cumprimento das determinações¹⁸.

Assim verifica-se que, independentemente do tipo de fiscalização exercida pelo TCU, deve-se determinar em caso de ilegalidade e recomendar quando detectadas oportunidades de melhoria da gestão pública.

Quando a equipe, estiver analisando situações onde o resultado alcançado pela ação do gestor não estiver de acordo com o objetivo almejado, deverá propor recomendações que visem à correção da deficiência identificada. Embora o gestor não esteja obrigado a adotar a

¹⁷ BRASIL, 2000, art. 250, inciso II.

recomendação, acha-se, por força do princípio da legalidade, que implica a observância do princípio da eficiência, obrigado a resolver a situação identificada pelo Tribunal.

A força para a implementação das deliberações do TCU advém de duas fontes:

- a) legal - no caso das determinações, as quais são mandatórias e devem ser acatadas pelo gestor, sob pena de sanção no caso de descumprimento;
- b) Técnica/política: no caso das recomendações. Neste caso o gestor pode ou não implementar a deliberação da forma como proposta pelo TCU, mas acha-se obrigado a resolver o problema. Não há sanção pelo descumprimento da deliberação do TCU, mas a divulgação dos achados de auditoria e de informações sobre o risco advindo da falta de providências pode expor o gestor a sanções técnicas ou políticas.

A motivação para que o gestor público implemente ações de melhoria na gestão dos programas e ações sob sua responsabilidade decorre da aplicação direta do princípio da legalidade e demais princípios que regem o exercício da função pública.

¹⁸ BRASIL, 2000, art. 250, inciso III.

3.2 Aspectos institucionais

No âmbito da Entidades de Fiscalização Superiores-EFS a fiscalização dos resultados da ação governamental é realizada mediante a realização de trabalhos que adotam as seguintes denominações: avaliações de programas e auditoria de desempenho¹⁹.

Na visão de Barzelay (2002:39), “as auditorias de desempenho não são um tipo de auditoria. Elas são, de fato, avaliações.” As EFS estariam adotando um estilo próprio de realizar avaliações, pois não existe uma forma definida de atuar na medida em que esta é uma área em desenvolvimento.

Esse autor afirma, ainda, que é provável que apenas uma minoria de profissionais de avaliação esteja de fato fazendo avaliação de programa, se estivermos adotando a definição clássica do conceito de avaliação. A modalidade de avaliação praticada por estes profissionais cada vez mais se aproximaria da auditoria de desempenho (BARZELAY, 2002).

Segundo Barzelay (2002), a auditoria de desempenho é cada vez mais adotada como uma atividade de revisão governamental *ex post*. Tal comportamento é acompanhado de duas constatações: a inclusão desse tipo de trabalho na rotina das entidades de controle, bem como a intensidade de realização, é uma decisão institucional, forçada por conjunturas próprias dos países dos quais fazem parte e o conceito de auditoria de desempenho varia de acordo com o país em que ele é adotado (POLLIT, 1999).

De acordo com a *Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superiores – Intosai* (2003:38), a auditoria de desempenho compreende:

“(a) auditoria da economicidade de atividades administrativas de acordo com as boas práticas e princípios administrativos e políticas gerenciais;

(b) auditoria da eficiência da utilização de recursos humanos, financeiros e outros, incluindo a avaliação de sistemas de informação, indicadores de desempenho e outros sistemas de acompanhamento, além de procedimentos seguidos pelas entidades auditadas para corrigir deficiências identificadas;

¹⁹ Tradução do termo *performance audit* utilizado por Barzelay. Na Inglaterra, a auditoria de desempenho é denominada *Value for Money*.

(c) auditoria da efetividade do desempenho em relação ao alcance dos objetivos da entidade auditada, e a auditoria do impacto observado das atividades, comparado com o impacto esperado” (INTOSAI, 2003: 38 - 40).

Esta definição é suficientemente ampla para incorporar as práticas adotadas pelas diversas EFS – Entidades de Fiscalização Superior. Não há, no entanto, no meio acadêmico, consenso no que se refere ao conceito de auditoria de desempenho. Segundo Pollitt (1999:13), “não existe uma metodologia única e atemporal ou um conjunto de práticas que ‘realmente seja’ auditoria de desempenho.”

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a avaliação é definida como:

“uma investigação tão sistemática e objetiva quanto possível de um projeto ou programa em andamento ou finalizado, seu desenho, implementação e resultados, com o objetivo de determinar a eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos. O propósito de uma avaliação é guiar os decisores (OCDE, 2000).”

Percebe-se, assim, que tanto a *Intosai*, em relação à auditoria de desempenho, quanto a OECD, em relação à avaliação de programa, adotam definições bastante amplas, com o objetivo de abranger todas as possíveis conceituações vigentes. Para a OECD a avaliação extrapola, em muito, a visão clássica, limitada à verificação do impacto do programa ou política. Portanto, os conceitos de auditoria de desempenho e de avaliação não estão precisamente definidos.

Rezende Pinto (1986) reafirma que a avaliação apresenta problemas característicos de campos de estudo em fase de desenvolvimento – fragmentação, falta de clareza conceitual e dificuldades de especificação do seu objeto. Tal situação pode ser confirmada pelas discussões registradas nas deliberações do TCU em processos de auditoria de natureza operacional.

O Tribunal de Contas da União, embora tenha positivado os conceitos de auditoria de desempenho operacional e de avaliação de programa no Manual de Auditoria de Natureza Operacional, não detém segurança conceitual para abordar os aspectos relacionados a esses instrumentos de fiscalização. Em razão desses conceitos serem ainda incompreendidos, os trabalhos de auditoria de natureza operacional podem sofrer críticas quanto ao escopo adotado pela equipes de auditoria para análise.

Exemplo disto foi registrado no voto do Ministro-relator do TC 005.042/2000-3, Decisão nº 447/2002-Plenário²⁰, o qual tratou da auditoria de natureza operacional, na modalidade de desempenho operacional, realizada no programa Habitar-Brasil, com o objetivo de examinar os aspectos da eficiência da operacionalização e da eficácia no alcance das metas do Programa, por intermédio da identificação de possíveis problemas, cujo trecho acha-se descrito a seguir:

“3. Por causa dessa peculiaridade, os **resultados** alcançados pelo Programa não podem ser abstraídos da participação do Congresso Nacional na dotação de recursos, **devendo a avaliação dos atos governamentais concentrar-se nos aspectos da concepção, do planejamento e da execução.**

4. Em **termos de concepção, a idéia do Programa é reconhecidamente louvável**, porque procura, em última análise, **conferir qualidade de vida à população carente, substituindo aglomerados de sub-habitações por bairros com moradias adequadas e servidos da infraestrutura urbana básica.**

5. **No que concerne aos aspectos do planejamento e da execução, a equipe de auditoria da 2ª SECEX deu ênfase no exame do comportamento da distribuição dos recursos disponíveis, a fim de aferir a equidade na aplicação do Programa pelas regiões e estados do País.**

...

38. Sinto apenas pela ausência de uma avaliação concreta dos **resultados** do Programa, ou seja, do cumprimento de seu objetivo de elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população de baixa renda, haja vista que a presente auditoria concentrou-se basicamente nos **aspectos orçamentários e de fluxo financeiro.**

39. Em virtude disso, aproveito a oportunidade para incluir proposta de determinação a SEGECEX no sentido de que oriente suas Secretarias a dedicarem o **enfoque de auditorias operacionais à avaliação do conseguimento dos propósitos para os quais foram criados os órgãos, entidades ou programas de governo, em termos de efetividade, eficácia e eficiência, não se restringindo apenas a aspectos instrumentais.**(destaque realizado pela autora)”

Verifica-se que na análise apresentada há uma imprecisão conceitual quanto ao significado da auditoria operacional e seus dois instrumentos definidos pelo TCU: a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa. Além disso, há contradições entre o que se faz necessário para a mensuração dos resultados de um programa e o que se esperava da análise da equipe de auditoria.

O objetivo da equipe da auditoria foi definido inicialmente como *o exame dos aspectos da eficiência da operacionalização e da eficácia no alcance das metas do Programa*, ou seja, escopo de uma auditoria de desempenho operacional

A análise efetuada pelo Ministro-relator enfatizou que *os resultados alcançados pelo Programa não podem ser abstraídos da participação do Congresso Nacional na dotação de recursos, devendo a avaliação dos atos governamentais concentrar-se nos aspectos da concepção, do planejamento e da execução*, ou seja, escopo de uma avaliação de programas.

²⁰BRASIL, 2000 (c).

Considerando o objeto inicial do trabalho, a equipe de auditoria concentrou-se na análise de aspectos operacionais tais como os orçamentários e de fluxo financeiro, os quais segundo registrado pelo Ministro-relator, não subsidiaram uma avaliação concreta dos resultados do Programa, ou seja, do cumprimento de seu objetivo de elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população de baixa renda.

Embora o Ministro-relator tenha reconhecido que não se faz avaliação sem considerar aspectos de concepção, planejamento e execução, enfoque proposto para a auditoria realizada no Habitar –Brasil, esse trabalho foi criticado por não abordar questões relativas a resultados.

O exemplo apresentado não tem por finalidade expor fragilidades conceituais adotadas pelo TCU quando da análise de seus processos, mas sim expor a necessidade de que os conceitos, embora fluidos na literatura, devem ser firmados, de forma estratégica, conforme preconizado por Pollit (1999) e entendidos uniformemente pelos responsáveis por sua aplicação.

A conclusão a que se pode chegar, confrontando os argumentos enumerados, é que a prática e o escopo da auditoria de desempenho e da avaliação de programas, também estão indefinidos no âmbito do TCU, e serão limitados apenas pela competência legal e pela estratégia de atuação adotada pela instituição.

O papel judicante pelo qual a instituição é normalmente reconhecida e que é responsável por importante parcela de poder do Tribunal, constitui o argumento pelo qual o TCU deve limitar-se ao exame das contas e fiscalizações que subsidiem esse julgamento. A implementação da mudança do foco de atuação pode causar resistência do corpo técnico envolvido, incluídos neste ponto as resistências individuais e as departamentais, pois demandam especialização e mudança de processos de trabalho. Esses fatores podem prejudicar a realização de auditorias de desempenho pelo TCU.

O diagnóstico sobre a atuação do TCU, realizado em 2000 e citado no capítulo I, proporcionou o embasamento para as alterações da estrutura e dos processos de trabalho do Tribunal. Tais inovações fizeram-se presentes tanto na área de fiscalização quanto na de exame de processos e demais procedimentos relacionados à prestação de contas dos gestores.

A criação de secretarias especializadas por área de atuação, a exemplo das Secretarias de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog e de Fiscalização de Desestatização, no final de 2000, representou a efetiva institucionalização dos trabalhos de

natureza operacional e o reconhecimento da importância das auditorias de desempenho operacional e da avaliação de programas para o controle.

Além disso, o TCU intensificou a oferta de cursos sobre metodologias e técnicas de auditoria de natureza operacional para servidores de outras instituições públicas, preferencialmente para integrantes de órgãos de controle, e passou a apoiar iniciativas de participação de seus servidores, como palestrantes, em eventos nacionais e internacionais. Dessa forma, os conceitos adotados pelo TCU estão sendo disseminados também para os servidores da área de controle, gestores da administração pública e profissionais atuantes nas áreas avaliadas.

Não obstante o empenho da instituição em divulgar os conceitos relacionados à auditoria de desempenho e mais à avaliação de programas de governo, percebe-se que esses ainda não foram assimilados uniformemente pelos servidores do TCU. Tal constatação pode estar relacionada à cultura da instituição, que adota o formalismo e a definição objetiva dos conceitos como padrão na realização de suas atividades.

O processo de auditoria dos programas e ações da administração pública, seja dos aspectos operacionais ou da avaliação dos resultados, bem como de seus desdobramentos é de uma complexidade analítica considerável e varia conforme o assunto e a motivação para que seja implementado. Tais características dificultam o estabelecimento de padrões de análise e avaliação dessas políticas.

A forma de organizar a atuação do responsável pela fiscalização deverá estar relacionada à compreensão dos estágios de formulação das políticas públicas e de implementação e avaliação dos programas e ações a elas relacionados. Considerada esta perspectiva, o próximo capítulo irá descrever duas diferentes abordagens acerca do papel da avaliação e qual seria a mais adequada para ser adotada por uma instituição de controle externo.

3.3 Conclusão

O Tribunal de Contas da União possui competência legal para exercer o papel de fiscalizador e avaliador das ações da administração pública no tocante aos aspectos operacionais, em obediência ao princípio da legalidade, nos princípios explicitados na constituição e demais princípios do direito. Não obstante, a explicitação da competência do

TCU para realizar as auditorias de natureza operacional, discute-se internamente o limite para o exercício desta competência.

A polêmica acha-se relacionada à ênfase e a amplitude da fiscalização de aspectos operacionais, em contraposição à alocação de recursos para as atividades de exame e prestação de contas e à realização de auditorias de legalidade e, ainda à alocação desta atividade entre as diferentes unidades técnicas. Não se trata de uma discussão da relevância das ações, já que essas abordagens são complementares, mas sim de disputa pelos recursos humanos e materiais disponíveis ao controle externo e a oportunidade do órgão realizar esses dois diferentes tipos de fiscalização.

A missão do TCU *é Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade*. Para que essa missão seja cumprida, faz-se necessário enfrentar o desafio de acompanhar o uso de recursos públicos por diferentes enfoques: combate ao desvio, fraude e corrupção, associada às fiscalizações de conformidade, e fiscalização quanto à eficácia, eficiência, economicidade e efetividade dos gastos, mediante a realização de auditorias de natureza operacional.

Além desse impasse, o TCU deve discutir e uniformizar o entendimento dos conceitos relacionados à auditoria de desempenho e à avaliação de programas, os quais embora definidos, não são dominados pelos servidores.

4 DIFERENTES ABORDAGENS DA AVALIAÇÃO

O Manual de Auditoria de Natureza Operacional Manop do TCU define avaliação de programa como sendo a dimensão da auditoria de natureza operacional cujo objetivo é “examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais” (BRASIL, TCU, 1998).

A argumentação apresentada neste capítulo defende que a definição proposta pelo TCU para avaliação de programas necessita ser revista. Embora inicialmente o intuito das avaliações fosse identificar o impacto das ações governamentais na resolução dos problemas, o objetivo das avaliações foi-se alterando, de modo a contemplar aspectos relacionados aos diferentes estágios de implementação dos programas, tais como, análise dos processos de trabalho, alcance das metas previstas, eficiência dos processos, análise das bases de dados.

A definição de auditoria de desempenho operacional, segundo o Manop (BRASIL, TCU, 1998) está relacionada ao exame da ação governamental quanto a economicidade, eficiência e eficácia e tem como foco principal os seguintes aspectos :

- a) como os órgãos e entidades públicas adquirem protegem e utilizam recursos;
- b) causas de práticas antieconômicas e ineficientes;
- c) cumprimento das metas previstas;
- d) obediência aos dispositivos legais aplicáveis aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da gestão.

As dimensões da auditoria de natureza operacional acham-se representadas na Figura 1.

Figura 1: Dimensões da Auditoria de Natureza Operacional



Fonte: Manual de Auditoria de Natureza Operacional, TCU, 1998.

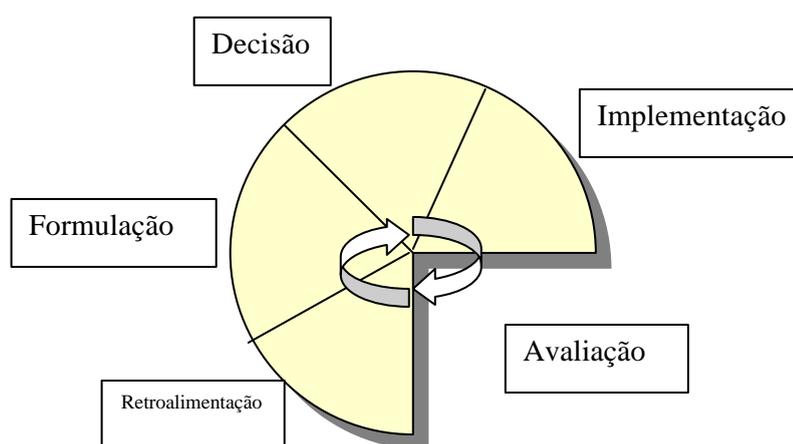
A mudança de enfoque das avaliações realizadas pelo TCU pode estar relacionada tanto com dificuldade de isolar os impactos diretamente relacionados ao programa avaliado, quanto à necessidade de avaliar programas que ainda não tinham produzido impacto, dado a fase inicial de implementação e aspectos que poderiam constituir riscos ao sucesso do programa.

A análise dos conceitos de avaliação foi realizada mediante a discussão patrocinada pela escola de políticas públicas, com a visão clássica do papel de avaliação, e pela escola de avaliação de políticas públicas.

4.1 A Escola de Políticas Públicas

De modo a simplificar a representação da realidade, os estudiosos tendem a representar os estágios das políticas mediante a utilização de esquemas gráficos. A escola de políticas públicas representa o ciclo das políticas públicas (Figura 2) como uma ação que gira em torno de um único ponto, sem que sejam estabelecidos estágios ou direções que indiquem assimilação de experiências anteriores:

Figura 2: Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Vedung, 2000: 16.

A concepção, que não se acha representada no esquema, é o primeiro estágio, onde os problemas são reconhecidos perante a agenda do governo. Pode ser iniciada por demandas de

grupos organizados (COOB, ROSS and ROSS apud HOWLET e RAMESH, 1995:105), embora evidências empíricas indiquem que são, normalmente, iniciadas por integrantes do governo (HOWLET, 1995). Os problemas apresentados pela sociedade, isto é, integrantes da agenda pública, são aqueles que serão objeto de discussão, enquanto os problemas constantes da agenda institucional são aqueles para os quais o governo demandará esforços para solucioná-los.

Cobb, Ross and Ross (apud HOWLET, 1995:113) descrevem três diferentes modelos de estabelecimento de agendas:

- a) iniciativa externa: os problemas são identificados por grupos não-governamentais, que incluem a discussão na agenda pública e, posteriormente, na agenda institucional. Esse modelo está associado a sociedades pluralistas;
- b) mobilização: a agenda é concebida e discutida na esfera institucional e, após decidida, é discutida no âmbito da agenda pública, com o intuito de ser referendada. Esse é o modelo típico de regimes totalitários;
- c) iniciativa interna: a agenda é proposta por grupos privilegiados com acesso aos responsáveis pelas propostas de políticas públicas, os quais restringem o âmbito de discussão dos respectivos interesses. Esse modelo é típico de regimes autoritários.

Esta proposta de definição de modelos de estabelecimento de agenda revela-se rígida quando comparada à realidade de escolhas envolvidas neste caso, pois independentemente dos regimes vigentes nas sociedades, não se pode negar que problemas entram e saem das agendas institucionais por motivos inesperados, políticos ou circunstanciais. Howlett (1995) resolve este impasse ao propor que os modelos de decisão de agenda serão adotados não por força do regime de governo, mas pelas características do problema, isto é, aqueles que são consensuais poderão ser incluídos na agenda pelo governo. No caso contrário, o modelo de mobilização deverá ser adotado.

Entender a teoria que permeia o estabelecimento da agenda institucional torna-se relevante quando se pretende discutir os limites de atuação do controle externo na avaliação de programas de governo, tema do próximo capítulo, pois esclarece quais são os atores envolvidos nesta fase e o que eles esperam da atuação do controle.

A formulação é a segunda etapa do ciclo, na qual devem ser decididas as estratégias para realização das atividades e ações necessárias à implementação da política. Nesse caso, as possibilidades para a resolução do problema proposto devem ser avaliadas para que se chegue àquela mais apropriada. O processo de eliminação das possibilidades de política torna-se um dado importante para que se entenda a escolha efetuada, pois pode revelar o papel dos grupos interessados na política, bem como os interesses envolvidos, isto é, as causas e os efeitos pretendidos com a abordagem adotada para a resolução do problema.

O estágio de decisão do ciclo de políticas públicas corresponde àquele onde haverá competição entre os defensores de cada proposta para que ela se torne opção de curso do governo. Assim, esse estágio não se caracteriza como essencialmente técnico, mas apresenta uma escolha acima de tudo política de como executar, a qual definirá grupos “vencedores” e “perdedores” a partir da abordagem adotada ou da decisão de não interferir no problema identificado. Somente políticos e burocratas que detêm poder de decisão na área em questão tendem a participar deste estágio.

A fase de implementação é exercida sob o mandato da política pública, mediante programas governamentais, e caracteriza-se por trabalhar a realidade atual visando o alcance da meta estabelecida, com base no que foi anteriormente planejado. A maior dificuldade da fase de implementação acha-se relacionada ao fato de que não se trata de uma única decisão, mas da articulação de diversos momentos onde se decide os rumos de uma política.

Outra dificuldade enfrentada na implementação de políticas acha-se relacionada à complexidade dos problemas identificados, bem como a forma como são afetados por outros problemas. Um exemplo disso pode ser a dificuldade de se combater a pobreza, sem que se considerem fatores relacionados à educação, nível de emprego, habitação e saúde. Em decorrência disto, deve-se ter capacidade de condução da política o que implicará capacidade de articulação entre os diferentes agentes públicos envolvidos.

O tamanho e as características do público-alvo definido para ser beneficiado pela política também é um condicionante que deve ser observado pelos implementadores, pois essas características podem afetar o nível de efetividade das ações. Além disso, não se pode desprezar a capacidade do público-alvo identificar sucessos e insucessos advindos de programas recém implementados, que podem alterar o seu comportamento e as suas demandas inicialmente existentes.

No modelo descrito pelo ciclo das políticas públicas, as ações são encadeadas de forma sistemática, o que reduz a resolução dos problemas inicialmente identificados a uma simplicidade irreal. Howlet e Hamesh (1995:12) afirmam que, no mundo real, os tomadores de decisão reagem às circunstâncias e o fazem em termos de seus interesses e predisposições ideológicas.

A definição de avaliação de programas adota pelo TCU e constante do Manual de Auditoria de Natureza Operacional (BRASIL, 1998) obedece à lógica apresentada pelo ciclo das políticas públicas, pois considera a avaliação como uma atividade que é realizada ao final da implementação do programa/ação.

Na prática, as avaliações de programas são realizadas durante todo período de implementação do programa e suas conclusões são utilizadas para recomendar ou determinar ações cujo intuito é aperfeiçoar ou corrigir os problemas identificados. Esse tipo de enfoque da avaliação é defendido pelos representantes da escola de avaliação de políticas públicas, e será apresentado a seguir.

4.2 A Escola de Avaliação de Políticas Públicas

Após a explicitação das fases do ciclo de políticas públicas cabe a discussão da validade da adoção deste modelo na representação, ainda que simplificada, da complexa realidade dessas políticas. Segundo Theodoulou (1995: 86-87), há pouca discordância sobre quais são os estágios do ciclo das políticas públicas, mas persiste a discussão sobre a influência de cada um sobre os demais e o que deve ou não ocorrer nesses estágios.

Uma das imperfeições apontadas para o modelo do ciclo das políticas públicas acha-se relacionada com o fato da avaliação ser entendida como uma das etapas do ciclo e não como uma ação que ocorre durante todas as fases do ciclo das políticas públicas.

As avaliações apresentam características que necessitam ser consideradas de modo a obterem-se conclusões úteis e pertinentes. Uma delas foi apontada por Rezende Pinto (1986) e diz respeito ao paradigma da racionalidade e da neutralidade que durante muito tempo alimentaram as teorias sobre planejamento e avaliação. Concebia-se a atividade de planejamento como uma experiência de laboratório, onde a aplicação de determinados

recursos, por meio de esforço técnico adequado, produziria necessariamente os resultados esperados.

O resultado de um programa, no entanto, é afetado por situações contextuais, e qualquer esforço avaliativo não pode descuidar do processo por meio do qual a realidade social afeta e é afetada pelas intervenções governamentais. É necessário mapear os conflitos, contradições, jogos de interesse que resultam em alianças e compromissos entre diferentes atores e que estão presentes em todo o ciclo de planejamento.

O reconhecimento de que um programa está longe de ser um experimento controlado aponta para estratégias de avaliação que permitam conhecer a posição e influência de atores-chave e dessa forma compreender os impactos reais dos programas e seus resultados não esperados, para além de dados e tabelas.

A importância do contexto em que o programa está inserido e os condicionantes de toda ordem que influenciam o seu desempenho e a sua implementação também deve ser objeto de análise de qualquer avaliação séria. Todos esses aspectos devem ser considerados quando se define o objetivo, a metodologia e o agente responsável por uma avaliação de programa.

A definição proposta pela Escola de Avaliação de Políticas Públicas vem ao encontro destas necessidades. Para Vedung, a avaliação presta-se a olhar para trás de modo a melhorar decisões futuras (VEDUNG, 2000:15). É um mecanismo para monitorar, sistematizar e classificar as intervenções governamentais e os resultados alcançados com essas ações, de modo a subsidiar decisões responsáveis criativas e efetivas. Esse autor não considera a avaliação como uma atividade *ex ante*, pois argumenta que, historicamente, o papel da avaliação é contrapor o que foi realizado com aquilo inicialmente planejado (VEDUNG, 2000: 7-8). Se a avaliação também influenciar o planejamento, perde a imparcialidade e a utilidade. No entanto, ao excluir a avaliação *ex-ante*, Vedung (2000) deixa de considerar a contribuição deste procedimento para as fases de iniciação, preparação e decisão das políticas, o que pode restringir a utilidade destes trabalhos, pois decisões equivocadas podem ser perpetuadas e terão influência sobre os demais estágios do programa.

Transpondo a discussão sobre as fases passíveis de avaliação para a realidade do controle externo, emerge a discussão sobre a perda de independência para avaliar objetos cujo planejamento e execução foram influenciados por recomendações e determinações resultantes

de trabalhos de auditoria de natureza operacional. Sobre este assunto, entendo que se deve aplicar o mesmo entendimento exposto no capítulo, quando se tratou das situações onde o TCU deve determinar ou recomendar.

Entendo que nas avaliações *ex-ante*, o papel do Tribunal é avaliar a concepção lógica dos programas/ações em confronto com o objetivo proposto e explicitar experiências anteriores semelhantes, bem como os resultados alcançados pela linha de ação proposta.

A realidade objeto de avaliação é complexa e pouco homogênea quanto a comportamentos e resultados. Desta forma, requer a coleta sistemática de dados, análise acurada e fontes seguras de informações.

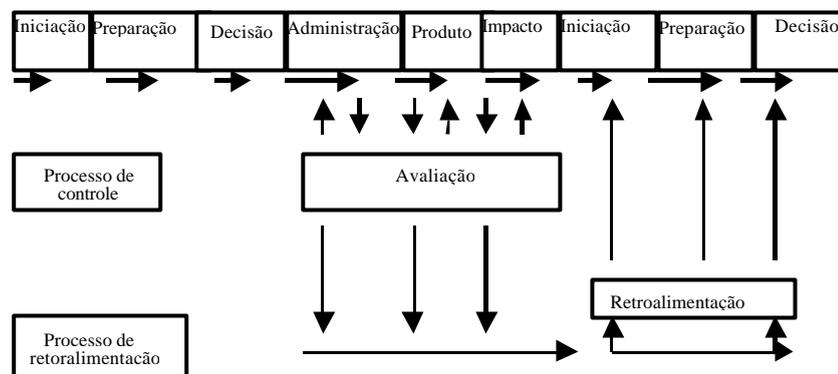
Para Vedung (2000:3), avaliação é uma cuidadosa mensuração retrospectiva do mérito, da validade e do valor da administração, dos produtos e dos impactos das intervenções governamentais, com o objetivo de orientar situações práticas futuras. O papel da avaliação seria acumular e acessar informações sobre produtos, impactos e administração para produzir ajustes, ou decisões futuras mais racionais. O autor admite que esta definição é controversa e compara os conceitos de várias escolas a este proposto pela escola de avaliação.

Outro conceito proposto pelo autor é o de resultados, o qual nessa visão incorpora tanto os produtos quanto os impactos de uma política. Um dos primeiros desafios da avaliação é separar os produtos dos impactos. Em seguida, temos que considerar que os produtos podem ser subdivididos em produtos primários, intermediários e finais. Uma vez separados os produtos, deve-se identificar outros fatores, além da ação que está sendo avaliada, podem estar influenciando os resultados.

Segundo Vedung (2000), a avaliação, considerada um processo analítico, pode ser utilizada em qualquer área de atuação da administração pública. No entanto, o autor reconhece que no presente contexto a avaliação está limitada a intervenções governamentais que, administrativamente ou politicamente implicam mudança social, por exemplo, políticas, programas ou prestação de serviços públicos.

O modelo apresentado por Vedung (2000) considera a avaliação como uma atividade que ocorre paralelamente em todas as fases da política, a partir da administração e que subsidia as escolhas que serão efetuadas nas etapas seguintes, conforme demonstrado esquematicamente na Figura 3.

Figura 3: Avaliação no modelo geral de governança



Fonte: Vedung, 2000: 17

No modelo de Vedung, as políticas públicas são implementadas seguindo as fases de iniciação, preparação, decisão, administração, geração de produtos e geração de impactos.

A fase de iniciação acha-se relacionada com a identificação de um problema, da mesma forma como é definida a fase de concepção, no ciclo das políticas públicas. As demandas que serão consideradas pelo governo podem emergir tanto das instâncias administrativas, quanto de políticos, da mídia e de organizações que tenham interesses voltados para a área problemática. Um exemplo deste processo foi a identificação do combate ao desemprego como uma das linhas de ação do “governo Lula”

Na preparação avalia-se a viabilidade de implementação e avaliação dos resultados para as medidas sugeridas. Este estágio é dividido em fases: definição acurada do problema; alinhamento das alternativas e resultados esperados; legalidade das opções consideradas; capacidade de implementação das alternativas sugeridas e possibilidade de avaliação dos resultados. Seguindo o exemplo, das ações de combate ao desemprego, pode-se dizer que o preparo das justificativas para a implementação do programa caracteriza ações de preparação.

No modelo apresentado, decidir significa positivar a implementação da política. Pode ser efetuada por integrantes do governo, pelo parlamento ou por conselhos formados para deliberar sobre políticas. O encaminhamento do projeto de lei para o Congresso Nacional e a aprovação da lei que criou o Programa Primeiro emprego, caracterizam o processo de decisão.

A fase de administração acha-se relacionada com o planejamento e preparação da operacionalização da política. A formulação de um plano de ação e as demais ações que visam operacionalizar o programa caracterizam o estágio de administração.

Os produtos são os primeiros resultados produzidos pelo programa. Classificam-se em produtos primários, intermediários e finais.

Os impactos, junto com os produtos, formam os resultados do programa. Neste caso, são os resultados relacionados com a mudança rumo à solução do problema inicialmente identificado. Podem ser de difícil mensuração, pois são influenciados por outros fatores e ações que concorrem para seu alcance. Os impactos de um programa podem ser: diretos – materializam o sucesso do programa -; nulos – não alteram a realidade, apesar do programa-; perversos - isto é não concorrem para o sucesso do programa-ou secundários – produzem outros efeitos que não os previstos inicialmente. A implementação dos programas podem, ainda, apresentar impactos antecipados, isto é, alteração do comportamento do público-alvo em função das expectativas geradas pela implementação de um programa.

Essa abordagem considera a avaliação como um instrumento aplicado tanto na fase de administração, quanto nos produtos e impactos, gerando informações que podem subsidiar o processo de retroalimentação, o qual visa melhorar as demais fases de iniciação e decisão e, conseqüentemente, a tomada de decisões pelo gestor.

Transpondo essa teoria para a realidade do controle externo dos programas de governo, assumo que a abordagem proposta por Vedung é mais adequada se comparada com a definição de avaliação proposta no modelo do ciclo de políticas públicas, pois permite visualizar o controle concomitante dos programas e ações de governo, maximizando a possibilidade de atuação tempestiva e relevante.

O primeiro argumento que corrobora esta opção acha-se relacionado ao fato de que o controle efetuado mediante avaliações de programas terá pouca utilidade se for exercido após a finalização dos programas. Além disso, o processo de aprendizagem é reconhecido tanto no modelo do ciclo das políticas públicas, quanto no modelo proposto pela escola de avaliação como um produto fundamental da avaliação, e por isso deve englobar aspectos da fase de administração e de geração de produtos, ao invés de limitar-se aos impactos.

Outro argumento para sustentar que o conceito de avaliação pode ser aplicado para definir trabalhos que avaliem tanto a fase de administração quanto à de geração de produtos e de impacto, acha-se relacionada ao fato de que apesar dos programas de governo serem aprovados ao mesmo tempo no âmbito das leis orçamentárias, cada um possui características próprias que se acham relacionadas ao tempo, à justificativa, aos aspectos orçamentários e à forma de implementação.

As particularidades dos programas e ações de governo objetos do controle serão determinantes para definir a estratégias metodológicas ser utilizadas para a condução dos trabalhos de auditoria. Essa questão, discutida no próximo capítulo, mostra-se relevante não somente pela discussão técnica, mas para que se perceba que a avaliação não pode ser realizada mediante a adoção dos mesmos critérios de análise para programas ou ações cuja fase de administração ou de geração de produtos e/ou impactos, por exemplo, são diferentes.

5 O desafio de avaliar programas de governo: diferentes estágios e abordagens

A avaliação, como já defendido anteriormente, é mais do que a análise de impacto, pois abrange o exame de questões relacionadas à eficiência²¹, administração, resultados obtidos e eficácia²². Para que a avaliação seja útil, o trabalho deve estar calcado em evidências de modo a subsidiar, com segurança, debates acerca da validade e melhoria das ações implementadas, bem com da *accountability*²³ governamental.

A avaliação de programas públicos abrange questões que podem determinar a abordagem a ser adotada, tais como: a área sob análise, o foco da avaliação, a introdução de novas abordagens para problemas antigos, a introdução de novos programas na agenda, e o estágio do programa no momento do trabalho.

No Brasil, a organização do poder executivo não está consolidada o que pode ser comprovado pela criação e extinção de ministérios, secretarias e coordenações, os quais têm suas competências redistribuídas ou reagrupadas de acordo com conveniências do executivo. Este comportamento institucional pode influenciar a coleta de informações, recomendando ou excluindo áreas e focos de para avaliação.

A introdução de novas abordagens para problemas antigos também pode ser um efeito da instabilidade institucional do executivo. Tal situação pode ser exemplificada pelas mudanças na condução do ensino médio e superior implementadas após a troca de comando do Ministério da Educação, no início de 2004, as quais extinguiram a realização de exames para comprovação da qualidade dos cursos e os critérios de aferição da qualidade das instituições.

A introdução de novos programas na agenda institucional é uma decisão de governo que pode ser influenciada por agentes internos ou externos à máquina burocrática. Essa

²¹ Eficiência: relaciona os produtos gerados e o custo dos insumos empregados, em um se determinado período de tempo (Manop,2000,pg. 109);

²² Eficácia: grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos (Manop,2000,pg 108);

mudança no cenário de intervenção deve ser considerado ao se optar por uma avaliação, pois pode ter reflexo positivo ou negativo sobre o programa de governo objeto de avaliação.

O último aspecto a ser considerado quando se opta por uma avaliação é tempo decorrido desde a implementação do programa. Essa informação é relevante para que se defina o foco do trabalho com base em dados e informações confiáveis. Além disso, não se espera avaliar impacto de programas em estágio inicial de maturação, quando se espera, no máximo, a disponibilização de alguns produtos.

O intuito do presente capítulo é discorrer sobre a influência do estágio do programa no desenho de uma avaliação por considerar que existem atualmente três fatores relevantes que podem ser influenciados por esta discussão: a determinação pela Lei nº 10.707/2003 – LDO/2004 para que o TCU classifique os programas de governo em satisfatórios ou insatisfatórios, a discussão sobre responsabilização por desempenho, em curso neste Tribunal, e a falta de uniformidade no entendimento e rigidez na definição do escopo da avaliação de programas, conforme discutido no capítulo anterior.

O art. 20, parágrafo primeiro, da Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2004, determinou que o Tribunal de Contas da União, em seu parecer prévio acerca das contas dos poderes da república, classifique os resultados dos programas em satisfatórios ou insatisfatórios, considerados os objetivos e as metas e prioridades estabelecidas para o exercício, bem como os recursos orçamentários consignados nos orçamentos, com as alterações promovidas por créditos adicionais e decretos de limitação de empenho.

Considerando que os programas de governo achavam-se listados no Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007 – PLPPA, o TCU realizou um trabalho²⁴ cujo objetivo foi verificar os atributos do Plano apresentado, mediante análise da consistência externa e interna, a fim de subsidiar uma proposta de metodologia que possibilite classificar os programas de governo de acordo com o disposto no referido § 1º do art. 20 da LDO/2004.

O trabalho realizado constatou que a avaliação da orientação estratégica de governo pode ser prejudicada em razão da necessidade de reformulação dos atributos de programas,

²³ *Accountability*: obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. Pressupõe a existência de, pelo menos, duas partes: uma que delega a responsabilidade e outra que a aceita., com o compromisso de prestar contas da forma como a usou. Escritório do Auditor-Gral do Canadá apud GOMES, 2003, pg 6)

²⁴ BRASIL, 2004 (b).

inexistência de indicadores e de seus atributos e erros de contabilização de dados financeiros e custos de projetos. Além disso, foi evidenciado que a dificuldade na elaboração de indicadores é recorrente no âmbito da administração pública, dado que cento e setenta e seis programas, ou seja, 55% dos programas analisados apresentaram falhas na elaboração de seus indicadores de desempenho. O trabalho destacou que esses resultados decorreram de uma abordagem quantitativa e que os aspectos qualitativos dos indicadores não foram analisados por falta de dados.

A análise dos indicadores previstos para os programas prioritários revelou que em 42% dos programas há indicadores que não se mostram capazes de medir o resultado constante do objetivo. O que, relacionado com a quantidade de indicadores que não medem resultado, isto é, 27% do total, indica que há programas onde esse problema se concentra de forma mais acentuada. Ainda quanto aos indicadores, verificou-se que há indicadores de resultados em 67% dos programas prioritários e de processo em 11% e que em 12% dos programas não há indicadores propostos.

A avaliação é uma análise cuidadosa das intervenções públicas, a qual deve ser apoiada em padrões mínimos de qualidade tais como a coleta sistemática de dados e a utilização de critérios de mérito ou de desempenho (VEDUNG, 1995, p 11).

As constatações sobre a qualidade dos indicadores de desempenho dos programas de governo constantes do PPA/ 2004-2007, acarretaram dificuldades para o processo de avaliação dos programas haja vista que um dos elementos essenciais para a avaliação – critério de desempenho – não está disponível ou não é confiável. Qualquer avaliação efetuada nessas condições fragilizaria a classificação dos programas de governo inicialmente pretendida pela Lei nº 10.707/2003: resultados satisfatórios ou insatisfatórios.

A utilização da avaliação para fins de *accountability* pode ser efetuada mediante quatro diferentes perspectivas: do agente político, do gestor, do cidadão e do cliente (VEDUNG, 1995, pp104-106).

O agente político, eleito pelo povo, pode utilizar a avaliação para responsabilizar a burocracia pela condução, boa ou não, das políticas defendidas por ele. O gestor a utiliza para certificar-se de como seus subordinados estão implementando a política. O cidadão pode utilizar a avaliação para posicionar-se sobre seus representantes políticos. O cliente, no

entanto, é um dos pontos mais fracos da cadeia, pois utiliza a avaliação para confirmar algo já intuído: a boa ou má implementação da política.

A missão declarada pelo TCU – assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade - associada com a visão do órgão - de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública - leva a crer que avaliações realizadas pelo TCU têm como cliente tanto os agentes políticos e gestores, responsáveis pelo controle e implementação de ações efetivas e regulares, quanto os cidadãos e clientes que esperam o uso de recursos públicos em benefício da sociedade.

Dentro da discussão de utilidade da avaliação, surge a idéia de responsabilização por desempenho. Um dos pontos cruciais desta discussão acha-se relacionado ao critério que será adotado como balizador da análise. Se este critério estiver construído de modo a subsidiar a avaliação, tratar-se-á, basicamente, de uma aferição da medida entre o proposto e o executado, bem como os impactos da ação.

Caso contrário, a equipe de avaliadores deverá construir um critério para nortear a sua análise. Retomando a discussão sobre os estágios das políticas públicas, cabe enfatizar que, na formulação e na implementação da política, os agentes decisores depararam-se com diversas alternativas e estratégias de implementação do programa, as quais, por motivos circunstanciais ou por carência de recursos, foram eliminadas das possibilidades de adoção.

Nesse caso, é lícito defender que a equipe de auditoria deve empreender sua avaliação com base em critérios de desempenho desenvolvidos, obedecida à validade da metodologia adotada. No entanto, nada garante que esse critério é o mais adequado para balizar a análise, o que pode enfraquecer qualquer medida punitiva advinda de um possível desempenho negativo.

Além disso, os programas podem ter efeitos, tanto positivos quanto negativos, que ultrapassam os objetivos e o escopo inicialmente propostos. Assim, o desempenho negativo de um programa pode estar relacionado a algum efeito não esperado de outro programa. Nesse caso, a imprecisão na identificação do responsável pelo baixo desempenho pode vir a fragilizar os instrumentos de responsabilização adotados pelo TCU.

Esse ponto acha-se fortemente relacionado à discussão da responsabilização por desempenho, mediante a aplicação de sanções, pois a falta de condições para uma avaliação

consistente da gestão no âmbito das contas poderia levar as deliberações do TCU para a apreciação do judiciário.

Avaliar pressupõe comparar, e os resultados costumam ser antecidos por procedimentos, normas e estratégias que permitem antever novos resultados e realizações básicos que deverão ser consideradas pela avaliação, em adição aos produtos finais e aos recursos iniciais. Ser efetivo, antes de ser eficiente e eficaz, significa desenhar e implementar boas estratégias (MARINHO; FAÇANHA, 2001: 6).

Baseada na premissa apresentada por Marinho e Façanha (2001), e na classificação dos estágios proposta por Vedung (2000), procurou-se listar, no Quadro 2, os as estratégias adotadas pelo TCU na avaliação de programas, bem como as técnicas que podem ser utilizadas para a realização dos trabalhos, de acordo com o estágio do programa/ação governamental.

Quadro nº 3: A atuação do TCU na avaliação de programas de governo

Estágio do Programa	Tipo de trabalho realizado pelo TCU	Técnicas utilizadas	Enfoque	Exemplos
Iniciação	Não atua	-	-	-
Preparação	Não atua	-	-	-
Decisão	Não atua	Análise de risco Marco lógico Análise custo X benefício; Meta-avaliação	Desenho do Programa – <i>ex ante</i>	-
Administração	Avaliação e auditoria de desempenho operacional	Análise de risco Marco lógico Análise custo X benefício; Meta-avaliação Mapeamento de processos; Mapeamento de produtos; Análise RECI; Análise SWOT; Análise Stakeholder;	Desenho do programa – <i>ex post</i> Identificação de problemas e melhoria dos processos de trabalho	Ação Assistencial Financeira para Aquisição e Distribuição de Medicamentos de Dispensação em Caráter Excepcional Outros exemplos: Programa Nacional de Imunização TC Planejamento para a aquisição de medicamentos para o Programa Nacional de Controle da Tuberculose
Produtos	Avaliação e auditoria de desempenho operacional	Mapeamento de processos; Mapeamento de produtos; Análise RECI;	Identificação de problemas e melhoria dos processos de trabalho;	Ação Valorização e Saúde do Idoso Outros exemplos: ICNN Morar Melhor

Estágio do Programa	Tipo de trabalho realizado pelo TCU	Técnicas utilizadas	Enfoque	Exemplos
		Análise SWOT; Análise Stakeholder; Análise quantitativa e de dados;	Adequação dos produtos aos objetivos do programa;	Preso Energia das Pequenas Comunidades
Impactos	Avaliação	Análise SWOT; Análise Stakeholder; Análise quantitativa e qualitativa de dados;	Medida de minimização do problema inicialmente identificado e dos objetivos do programa;	Ação Serviço de Proteção Sócio-assistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual – Programa Sentinela. Outros exemplos: Saneamento Prodetur

Fonte: Seprog, Sumários executivos e relatórios de auditoria.

As informações constantes do Quadro nº 3 revelam que o TCU já avaliou programas/ações tanto na fase de administração, quanto na de resultados, isto é, atua de acordo com o modelo proposto pela escola de avaliação de políticas públicas (Figura 2).

Um exemplo de trabalho realizado para avaliar aspectos da fase de administração pode ser a auditoria realizada na Ação Assistência Financeira para Aquisição e Distribuição de Medicamentos de Dispensação em Caráter Excepcional²⁵, vinculada no âmbito do PPA 2004/2007, ao Programa Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos. A Ação é gerenciada pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde.

Os principais objetivos dessa auditoria foram verificar se a sistemática de fornecimento de medicamentos de dispensação excepcional permite o acesso contínuo, tempestivo e equitativo do público alvo; se o processo de programação e aquisição dos medicamentos de dispensação excepcional obedece a critérios técnicos e econômicos; e em que medida os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas vêm contribuindo para o uso racional dos Medicamentos de Dispensação Excepcional.

Percebe-se que o enfoque deste trabalho relaciona-se com eficiência do processo – sistemática do fornecimento de medicamentos –, eficácia do processo –

²⁵ BRASIL, 2004 (c).

tempestivamente -, equidade do processo - análise sobre o acesso do público-alvo -, e economicidade – critérios técnicos e econômicos.

A auditoria realizada na Ação Valorização e Saúde do Idoso²⁶ avaliou as ações continuadas de assistência social para atendimento mensal à pessoa idosa, que têm como finalidade a manutenção dos serviços (alimentação, higiene, abrigo, material para lazer e ocupação), a salvaguarda dos direitos sociais e o atendimento às vulnerabilidades próprias desse ciclo de vida.

A auditoria se propôs a verificar as soluções que estados e municípios têm encontrado para fortalecer as relações entre as instituições prestadoras de serviço e o governo por meio das diretrizes de financiamento, capacitação, orientação e acompanhamento – produtos intermediários da ação. Essa abordagem permitiu investigar as causas da pouca influência dos órgãos governamentais no atendimento prestado pelas instituições.

O impacto do da ação governamental pode ser ilustrado pelo trabalho realizado no Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes²⁷, sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Direitos Humanos. Esse programa tem por objetivo prevenir e combater a violência, o abuso e a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. O objeto da auditoria é a Ação Serviço de Proteção Socioassistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual – Programa Sentinela, que se encontra sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O principal objetivo desta auditoria foi verificar se a Ação assegura a prestação de serviços, integrados com outras políticas públicas e a inserção dos beneficiários na rede de serviços, promovendo a proteção das vítimas e o fortalecimento da auto-estima e convivência familiar, isto é, o efeito da ação sobre a vida da pessoa a ser protegida.

Quanto ao limite à análise de políticas públicas, entendemos que o TCU não pode, a princípio, manifestar-se previamente quanto aos estágios iniciais da política, quais sejam: a preparação e a decisão, pois se tratam de escolhas afetas aos objetivos de governo. No entanto, nada impede que discuta e forneça, com base no conhecimento prévio adquirido pelo acompanhamento e análise das práticas da administração pública e nos princípios que

²⁶ BRASIL, 2001.

²⁷ BRASIL, 2004 (d).

regem a administração pública, elementos relevantes para subsidiar o processo de tomada de decisão.

Por exemplo, políticas que agravem a questão das desigualdades regionais podem ser discutidas pelo TCU, com base no princípio da legalidade, por desrespeitar o disposto no art. 37 *caput*, da Constituição Federal, mas não cabe a este órgão definir agendas institucionais, tão pouco atuar junto aos tomadores de decisão em benefício da inclusão de problemas nas agendas governamentais.

A avaliação do Programa Fome Zero²⁸, gerenciado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, realizada pelo TCU em 2004 pode ilustrar essa situação. O Fome Zero consiste em um conjunto de políticas de segurança alimentar e nutricional assumidas pelo governo federal com vistas a combater a fome junto às populações em situação de pobreza em nosso país. Os objetivos da auditoria foram verificar se a lógica de intervenção do Fome Zero está adequada e consistente com os princípios e pressupostos norteadores de uma política de segurança alimentar e nutricional e verificar quais as medidas que vêm sendo tomadas no sentido de associar a formulação do Fome Zero com sua instrumentalização dentro da máquina pública. O resultado desse trabalho pode vir a influenciar mudanças na forma de administração do Fome Zero, mas a análise não foi realizada na fase de decisão, *ex ante*, pois as ações já estão sendo implementadas.

Cabe destacar que, deixamos de incluir o estágio da iniciação nesta análise, por entendermos que se trata de uma ação tipicamente de plano de governo, não cabendo a ação do controle externo no mérito desta escolha.

5.1 Conclusão

A revisão dos trabalhos de avaliação realizados pelo TCU revelou que o enfoque dos trabalhos extrapola a definição constante do Manual de Auditoria Operacional Manop ao abranger questões relacionadas às fases de administração e geração de produtos e impactos pelas ações/programas.

²⁸ BRASIL, 2004 (e).

Conclusão

A iniciativa de se buscar um Estado mais eficiente, moldado em bases gerenciais de administração e seus processos de trabalho voltados para resultados não foi capaz, ainda, de promover o abandono, por completo, das estruturas mais antigas de administração. Persistem na administração pública contemporânea, assimetrias decorrentes de aspectos patrimonialistas, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional.

Esse quadro de indefinição do modelo da administração pública dificulta a avaliação dos resultados dos programas e das ações, conforme previsto inicialmente no modelo gerencialista, e afeta a atuação dos órgãos de controle.

A atuação do controle externo caracteriza-se pela tradição legalista, essencialmente burocrática, e pela predominância da auditoria de conformidade, com ênfase no controle formal dos processos administrativos representados pela figura das prestações e tomada de contas. O enfoque do controle voltado para a avaliação do desempenho é recente e só é justificável em um ambiente onde há ênfase nos resultados em detrimento da avaliação de processos.

A necessidade de se fazer à evolução do controle voltado à garantia da probidade do governo para a questão do desempenho, especificamente, à produção de resultados pelo Estado, pode se tornar complexa em virtude de pelo menos dois complicadores. O primeiro deles está associado ao estabelecimento de metas e indicadores que propiciem a aferição do desempenho. O segundo relaciona-se ao fato de que os gestores não possuem instrumentos para aplicar os fundamentos do gerencialismo.

Assim sendo, ainda que exista uma tendência rumo a *accountability* por resultados, o processo de avaliação torna-se bastante complexo face às particularidades do paradigma de administração vigente.

As instituições de controle externo deparam-se, atualmente, com alterações na administração pública, as quais pressupõem novos arranjos institucionais tais como terceirização de atividades, contratos de gestão, regulação por intermédio de agências e o

estabelecimento de parcerias público-privadas. Frente a esse cenário, entendo que os principais desafios ao exercício desta atividade são os seguintes:

- a) reconhecimento do ambiente político-institucional no qual serão exercidas as atividades de controle;
- b) identificação das principais demandas para a atuação do controle externo;
- c) integração das diversas entidades de controle, de modo a gerar um fluxo de informações, a partir dos dados coletados nos trabalhos dessas instituições;
- d) disseminação do trabalho realizado para que a sociedade conheça e reconheça a qualidade do trabalho das instituições de controle.

O reconhecimento do ambiente político-institucional no qual serão exercidas as atividades de controle e a identificação das principais demandas para a atuação do controle externo acham-se firmemente relacionadas e podem ser aprimoradas mediante a realização de levantamentos com o objetivo de conhecer as atividades dos órgãos sob jurisdição do TCU, compartilhamento de informações entre as unidades temáticas e as especializadas, bem com o mapeamento das áreas de risco para o controle.

As tentativas de relacionamento do TCU com outros órgãos e com a sociedade tendem a minorar a falta de integração das diversas entidades de controle, de modo a gerar um fluxo de informações, a partir dos dados coletados nos trabalhos dessas instituições. Essas iniciativas também se prestam ao papel de disseminar o trabalho realizado para que a sociedade conheça e reconheça a qualidade do trabalho das instituições de controle.

No entanto, essas iniciativas não solucionam a questão da fragilidade conceitual existente para determinadas áreas de atuação dos órgãos, tais como a auditoria de natureza operacional. Embora os conceitos estejam definidos, percebe-se que o emprego dos termos é efetuado sem rigor conceitual ou metodológico.

Esta não é uma constatação restrita aos integrantes do controle externo dado que os técnicos do executivo que trabalham com planejamento também enfrentam dificuldades para

implementar os conceitos afetos ao desempenho e estabelecimento de metas factíveis e mensuráveis.

Considerando a disponibilidade do TCU em agir em conjunto com outros órgãos e que a correta definição de conceitos e parâmetros possibilitará ganhos tanto para a atividade de avaliação quanto para a de planejamento, proponho uma tentativa de discussão conjunta dos conceitos, técnicas e metodologias de avaliação entre os técnicos do TCU e do Ministério do Planejamento. Este grupo de trabalho poderia propor um glossário de termos e manualização de procedimentos para que gestores e avaliadores trabalhem com uma mesma base conceitual.

Quanto ao limite de atuação do TCU na avaliação de programas de governo, recomenda-se que este seja definido assim que forem estabelecidos os objetivos a que o TCU se propõe ao realizar esses trabalhos. Se a opção for pela melhoria da gestão de recursos públicos, pode-se admitir a atuação do TCU em todas as fases das políticas públicas, porém em papéis diferentes.

Nas fases iniciais, ou seja, na inicialização na formulação e na decisão, caberia ao TCU exercer o papel de fornecedor de informações para subsidiar o processo decisório. Nas demais fases, o TCU exerceria o papel típico de avaliador externo, podendo fazer constar em sua proposta de encaminhamento tanto determinações, em caso de ilegalidades, quanto de recomendações. Ao expedir recomendações, o TCU espera que o gestor solucione a situação apontada pela equipe de auditoria como deficiente, muito embora não vincule essa solução com a medida recomendada.

A última questão a ser pacificada acha-se relacionada à abrangência do conceito de avaliação. Na visão clássica, a avaliação é entendida somente com a mensuração de impactos. O mundo real das políticas de governo revela, no entanto, que nem todos os programas possuem indicadores de resultados e que, mesmo que isso fosse verdade, quando se pretende avaliar um conjunto de programas, verificamos que os estágios de implementação nem sempre são coincidentes.

Os indicadores de desempenho dos programas constantes do PPA prestam-se à mensuração tanto de produtos quanto de resultados, razão pela qual entendemos que o conceito proposto pela escola de avaliação é mais adequado, pois entende como resultado o conjunto de formado por produtos e impactos.

Considerados estes aspectos, faz-se necessário salientar que a avaliação de programas de governo deve ser planejada de acordo com o estágio do programa de governo antes de propor abordagens de análise particularizadas ou conjuntas.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Relatório de conclusões do seminário sobre metodologia de avaliação de programas sociais. Brasília, IPEA/CENDEC, maio de 1985.
- BARZELAY, Michael. Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 10, n. 3, p. 235-260, jul. 1997.
- BARZELAY, M. *Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE*. in O Controle Externo e a Nova Administração Pública: uma visão comparativa. Brasília: TCU, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967.
- BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 49/95, de 18 de agosto de 1995. Submete ao Presidente da República a proposta de emenda Constitucional relativa ÀS disposições que regem a administração pública, o regime jurídico e a disciplina dos servidores públicos civis. *Diário do Senado*, pp 26480-26481 Brasília, 1997.
- BRASIL. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000/2003. Brasília, 2000 (a). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 1º ago. 2003.
- BRASIL. Projeto de Lei nº, de 21 de julho de 2000. Encaminha a proposta do Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília, 2003b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 1º dezembro. 2003 (b).
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Apostila do Curso do Projeto de Desenvolvimento Profissional em Auditoria-PDPA*. Brasília, 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução nº 155*, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2004.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Desempenho*. Brasília, 1998b.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *O Tribunal De Contas Da União Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: Uma Proposta de Mudança Institucional*. Brasília, 2000 (b).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Portaria-Presidência nº 165/2004* – Aprova o Roteiro de Elaboração de Relatórios de Auditoria de Natureza Operacional. Brasília, 2004 (a).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC nº 015.271/2003-4*. Brasília, 2003 (c).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC nº 005.042/2000-3. Decisão nº 447/2002-Plenário* Brasília, 2000 (c).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC nº 015.271/2003-4. Decisão nº 102/2004-Plenário* Brasília, 2004(b).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC nº 005.010/2004-2*. Brasília, 2004(c).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC nº 013.082/2001-1*. Brasília, 2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC nº 005.011/2004-0*. Brasília, 2004(d).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC nº 002.155/2004-6*. Brasília, 2004(e).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4ª ed. Brasília: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 49, número I, p. 5-41, An/mar. 1998.

CAPITANI, A. O Papel da Avaliação. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Experiências em Planejamento, Avaliação e Administração de Recursos Públicos, Banco Mundial, Brasília: 1994.

GARCIA, R.C. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Texto para discussão nº 776. Brasília: IPEA, jan. 2001.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontário: Oxford University Press, 1995.

GOMES, Marcelo B. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). *Revista do Serviço Público*, n. 2, p. 36-78, abr./jun. 2002.

GOMES, Marcelo B. Modelos de Avaliação do Desempenho da Gestão Pública. *Apostila do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo. Módulo de Especialização em Análise e Avaliação da Gestão Pública*. Brasília: ISC/TCU, 2003.

GHIRLANDA, M. P. M. O Processo institucional de avaliação do Governo Federal Brasileiro. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. INTOSAI. Código de ética e normas de auditoria. Suécia, p. 38, 1999.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (Intosai). *Implementation Guidelines for Performance Auditing*. Intosai, Auditing Standards Committee, 2003.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. *Programas Sociais: Efetividade, Eficiência e Eficácia como dimensões Operacionais da Avaliação*. Texto para discussão nº 787. Brasília: IPEA, abril, 2001.

MORAES, Germana O. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999.

POLLITT, Christopher et al. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management tin Five Countries*. Oxford: Oxford University Press: Adelson Wesley, 1999.

REZENDE PINTO, A. M. *Fetichismo da Avaliação*. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro v. 1, n. 2. mai. / ago. 1986.

SCHICK, Allen. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington: World Bank, 1998.

SCHICK, Allen. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in The Time of Change*. Wellington: State Service, 1996.

THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Mathew A. *Public Policy: The Essencial Readings*. Northridge: Prentice Hall, 1995.

VEDUNG, Evert. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2000.

Lista de quadros

Quadro 1: Características da atuação da administração pública nos modelos burocrático e gerencial

Quadro 2: Vantagens e desvantagens da atuação de avaliadores internos e externos como fiscalizadores de resultados de ação governamental

Quadro 3: A atuação do TCU na avaliação de programas de governo

Lista de tabelas

Tabela nº 1: Modalidades de auditoria realizadas pelo TCU- 2001 a 2004

Tabela nº 2: Modalidades de fiscalizações de natureza operacional realizadas pelo TCU – 2001 a 2004

Tabela nº 3: Número de fiscalizações de natureza operacional realizadas pelo TCU – 2001 a 2004

Lista de Figuras

Figura 1: Dimensões da Auditoria de Natureza Operacional

Figura 2: Ciclo das Políticas Públicas

Figura 3: Avaliação no modelo geral de governança