

Análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas em políticas públicas

Revisão crítica da ferramenta
e proposta de modelo de análise

Dashiell Velasque da Costa

Orientador: MSc. Marcos Araujo Morton Silva

Coletânea de Pós-Graduação
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas: revisão crítica da ferramenta e proposta de modelo de análise

Dashiell Velasque da Costa

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador(a):

MSc. Marcos Araujo Morton Silva

Banca examinadora:

MSc. Renata Miranda Passos Camargo

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

COSTA, Dashiell V. **Análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas: revisão crítica da ferramenta e proposta de modelo de análise.** 2022. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 119 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Dashiell Velasque da Costa
TÍTULO: especialista
GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Dashiell Velasque da Costa
dashiellvc@tcu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Sobrenome, Nome

Título: Subtítulo/ Autor. – Brasília: ISC/TCU, 2022.

119 fl. (Monografia de Especialização)

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Tema 2. 3. Tema 3. I. Título.

CDU 02
CDD 020

Análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas em políticas públicas: revisão crítica da ferramenta e proposta de modelo de análise

Dashiell Velasque da Costa

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 6 de abril de 2022.

Banca Examinadora:

MSc. Marcos Araujo Morton Silva
Orientador
Tribunal de Contas da União

MSc. Renata Miranda Passos Camargo
Avaliadora
Tribunal de Contas da União

Dedico esta monografia ao Tribunal de Contas da União, por me proporcionar um ótimo ambiente de trabalho e desafios profissionais na medida. Este estudo é uma forma de retribuir ao Tribunal.

Dedico esse trabalho especialmente aos meus amigos da SecexAgroAmbiental, pela confiança que depositam nas minhas ideias, pelas oportunidades que me deram, pelo apoio em tantos trabalhos, e por todos os bons momentos que já tivemos.

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer ao Jardel, meu namorado, pelo apoio e pela paciência durante todo esse período da pós-graduação e especialmente nos momentos que tive de dedicar a esta monografia.

Agradeço aos meus pais, Rosana e Carlos, por todo o esforço que fizeram em garantir minha educação e por todos os exemplos de vida que me deram. E adiciono minha irmã, Alexia, a esse agradecimento, pelo amor que minha família me dedicou.

Agradeço aos meus amigos Kayo, Sarah, Ice, Pedro, Maria Fernanda, Kakao, pelo suporte e por terem sido compreensivos quando não pude atendê-los porque estava ocupado com este trabalho. Aos mais envolvidos no meio acadêmico, como o Arthur e o Rafael Dourado, agradeço também pelas dicas valiosas que me passaram, quando eu desabafava sobre o TCC no Instagram. Algumas dessas dicas foram chave para a conclusão deste estudo.

Agradeço ao TCU, por ser um lugar que me proporciona, ao mesmo tempo, excelentes condições de trabalho, oportunidades de aprimoramento pessoal e a forte sensação de realização profissional. Feliz o dia em que escolhi prestar este concurso.

Agradeço aos amigos da SecexAgroAmbiental pela companhia e pelo apoio, mesmo durante esta pandemia. Destaco meus amigos Adriano, Carlos, Hugo e Elis. São pessoas incríveis, extremamente inteligentes e competentes e que me tornam meu trabalho uma atividade verdadeiramente agradável. Vocês participaram dos trabalhos que utilizaram a ferramenta de que trato nesta pesquisa. Certamente, muito do que está aqui nestas páginas é fruto das várias conversas que tivemos, não teria sido possível sem vocês.

Agradeço ao ISC pela oportunidade de ter participado deste curso de especialização. A coordenação foi desempenhada de forma competente e atenta, e o conteúdo foi muito bem selecionado. Será muito útil para o exercício das minhas funções. Agradeço aos professores pelo empenho em passar o conteúdo e pela disponibilidade para tirar dúvidas. Agradeço, ainda, à Graça, que está sempre nos ajudando de todas as formas que pode, e deixa o curso muito mais leve e alegre.

Agradeço ao meu orientador Marcos, que me ajudou demais nesse percurso final. Tivemos boas conversas sobre o assunto deste trabalho, e boas reflexões. Obrigado pelas inúmeras revisões, contribuições, ideias. Sem você, este trabalho também não teria sido possível.

Agradeço à Renata, que aceitou o convite para participar da minha banca e pelas valiosas contribuições que trouxe à monografia.

Por fim, agradeço a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente à realização deste TCC e que eu possa ter me esquecido de mencionar aqui.

Muito obrigado a todos!

Resumo

O presente estudo tem por objetivo analisar criticamente a ferramenta de auditoria denominada Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (FSDL) entre Políticas Públicas e propor modelo analítico e descritivo de fragmentação em políticas públicas. A referida ferramenta apresentava oportunidades de melhoria, em especial em relação ao seu embasamento teórico e à tipologia de análise. O trabalho realiza uma revisão da bibliografia relacionada ao tema e identifica conceitos relevantes, como fragmentação e coerência entre políticas. Em seguida, descreve a Análise FSDL e traz uma análise crítica sobre ela. Identifica oportunidades de melhoria na definição do objeto da ferramenta, na delimitação das categorias da tipologia FSDL, no rol de elementos de política pública analisados pelo instrumento e na evidenciação das relações de causalidade entre os eventos estudados. O estudo propõe, então, um modelo de análise de fragmentação, que avança na definição do conceito de fragmentação, ao considerá-la um evento de estatura diferente das demais ocorrências; traz novas definições para as configurações de cobertura, isto é, a sobreposição, a duplicidade e a lacuna; adiciona uma nova categoria à tipologia, a brecha; esquematiza os elementos de política pública analisados em duas classes distintas, as estruturas de atuação e os elementos finalísticos, possibilitando distintos recortes no uso da ferramenta; faz considerações sobre as relações causais entre a fragmentação, as configurações de cobertura, e a sequência de causas e efeitos em que estão inseridas; oferece possíveis classificações de efeitos das configurações de cobertura; e registra outras proposições. O trabalho demonstra, assim, a relevância do instrumento para auditorias operacionais e análises de políticas públicas em geral, bem como uma potencial melhora em sua utilidade e versatilidade por meio da aplicação do modelo e dos ajustes propostos. Por fim, fornece direções para a revisão da ferramenta e aprofundamento da pesquisa no tema.

Palavras-chave: fragmentação em políticas públicas; coerência entre políticas públicas; integração de políticas públicas; governança de políticas públicas; sobreposições, duplicidades, lacunas e brechas.

Abstract

The present study aims to critically review the audit tool known as DFOG Analysis (Duplications, Fragmentations, Overlaps and Gaps between public policies) and propose an analytical descriptive model for fragmentation among public policies. The tool showed opportunities for improvement, notably regarding its theoretical basis and its analytical typology. The work promotes a literature review on the subject and maps relevant concepts, such as fragmentation and coherence among policies. Then, it describes the DFOG Analysis and offers a critical view on it. It identifies opportunities for improvement related to the definition of the tool's object, the delimitation of the DFOG typology categories, the list of public policy elements that can be analyzed by the instrument and the explanation of causality relationships between the studied phenomena. The study proposes, therefore, a model for fragmentation analysis, which advances on the definition of fragmentation, by considering it an event of a different scope than that of the other categories; brings new definitions for the coverage configurations, such as the overlaps, the duplications and the gaps (here designated as "lacunae"); adds a new category to the typology, the rift; sorts public policy elements into two classes, the structures of action and the focal elements, facilitating scope definition when using the tool; reflects upon the cause-and-effect relationships between fragmentation, the coverage configurations, and the chain of events they are part of; and offers other propositions. Thus, the work demonstrates the relevance of the instrument for performance audits and policy analyses in general, as well as potential improvements in its utility and versatility by applying the proposed model and adjustments. Finally, it points directions for a redesign of the tool as well as possible future lines of research in this topic.

Keywords: public policy fragmentation; coherence among public policies; public policy integration; public policy governance; overlaps, duplications, lacunae, and rifts.

Resumen

El presente estudio tiene por objetivo analizar críticamente la herramienta de auditoría denominada Análisis de Fragmentaciones, Superposiciones, Duplicidades y Lagunas (FSDL) entre políticas públicas. Dicha herramienta presentaba oportunidades de mejora, especialmente respecto a su base teórica y tipología de análisis. El trabajo promueve una revisión de la bibliografía relacionada al tema e identifica conceptos relevantes, como fragmentación y coherencia entre políticas. Luego, describe el Análisis FSDL y brinda una visión crítica sobre ella. Identifica oportunidades de mejora en la definición del objeto de la herramienta, en la delimitación de las categorías de la tipología FSDL, en el listado de elementos de política pública analizados por el instrumento y en la demostración de las relaciones causales entre los eventos estudiados. El estudio propone, entonces, un modelo de análisis de fragmentación, que avanza en la definición del concepto de fragmentación, al considerarla un evento de estatura distinta de las demás ocurrencias; trae nuevas definiciones para las configuraciones de cobertura, es decir, la superposición, la duplicidad y la laguna (aquí denominada “vacío”); añade una nueva categoría a la tipología, la brecha; esquematiza los elementos de política pública analizados en dos clases distintas, las estructuras de actuación y los elementos finales, que orientan la selección del alcance del estudio; brinda reflexiones sobre las relaciones causales entre la fragmentación, las configuraciones de cobertura, y la cadena de causas y efectos en que se insertan; ofrece diferentes métodos para clasificar efectos de las configuraciones de cobertura; y brinda otras proposiciones. Así, el trabajo demuestra la relevancia del instrumento para auditorías de desempeño y análisis de políticas públicas en general, así como una potencial mejora en su utilidad y versatilidad por medio de la aplicación del modelo y de los ajustes propuestos. Finalmente, señala sugerencias para la revisión de la herramienta y profundización de la investigación en el tema.

Palabras clave: fragmentación en políticas públicas; coherencia entre políticas públicas; integración de políticas públicas; gobernanza de políticas públicas; superposiciones, duplicidades, vacíos y brechas.

Lista de figuras

Figura 1: Cabo de aço como metáfora de política pública	28
Figura 2: Resultados do Google Acadêmico para os termos “ <i>lacunae</i> ” e “ <i>vacuums</i> ” relacionados a programas governamentais.....	34
Figura 3: Nível de integração de políticas	35
Figura 4: Fragmentação, sobreposição e duplicidade	53
Figura 5: Fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacuna	55
Figura 6: sumário dos passos da análise FSD	56
Figura 7: Elementos do desenho de políticas.....	64
Figura 8: Elementos do modelo lógico	65
Figura 9: Diagrama de configurações de cobertura	77
Figura 10: Eixos de análise de fragmentação em políticas públicas	79
Figura 11: Etapas amplas de causas e efeitos abordadas pela análise de fragmentação	81
Figura 12: representação gráfica do modelo de análise de fragmentação	86

Lista de quadros

Quadro 1: Proposta de tradução em inglês e espanhol para a tipologia da análise de fragmentação	89
---	----

Lista de abreviaturas e siglas

ACAP	Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
EFS	Entidade(s) Fiscalizadora(s) Superior(es)
FSD	Fragmentação, sobreposição e duplicidade
FSDL	Fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas
GAO	<i>U.S. Government Accountability Office</i> (Escritório de Prestação de Contas dos Estados Unidos)
GUID	<i>Intosai Guidance</i> (Diretrizes da Intosai)
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MTur	Ministério do Turismo
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OLACEFS	Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONU	Organização nas Nações Unidas
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
UC	Unidade de Conservação

Sumário

1.	Introdução	17
2.	Problema e justificativa.....	19
3.	Objetivos	22
4.	Metodologia	24
5.	Referencial teórico	26
5.1.	Políticas públicas.....	26
5.2.	Fragmentação	29
5.3.	Sobreposição, duplicidade e lacuna	32
5.4.	Coordenação, coerência e integração.....	35
5.5.	Fatores de convergência	40
5.6.	Governança pública e governança de políticas públicas.....	41
5.7.	Processo decisório	44
5.8.	Dimensões de desempenho	48
6.	Análise da ferramenta	51
6.1.	Descrição da ferramenta	51
6.2.	Análise crítica	60
6.2.1.	Objeto da ferramenta	60
6.2.2.	Tipologia.....	62
6.2.3.	Elementos da política pública analisados	63
6.2.4.	Causas e efeitos	66
6.2.5.	Outros conceitos utilizados	67
6.2.6.	Procedimentos	68
7.	Modelo para análise de fragmentação.....	70
7.1.	Conceito de fragmentação.....	70
7.2.	Caracterização da fragmentação.....	72
7.3.	Tipologia de configurações de cobertura.....	74
7.4.	Estruturas de atuação e elementos finalísticos	78
7.5.	Relações de causalidade.....	80
7.6.	Classificação de efeitos	82
7.7.	Representação gráfica do modelo	85
7.8.	Outras proposições.....	86
8.	Considerações finais.....	90
	Referências bibliográficas.....	92
	Apêndice A – Comparativo entre metodologias do GAO e do TCU.....	97

Anexo A – Técnica de análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas (FSDL)	110
Anexo B – Ficha para consolidação da Análise FSDL	116

1. Introdução

O objeto do presente estudo será a Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (Análise FSDL), ferramenta de análise de políticas públicas adaptada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) a partir do documento *Fragmentation, overlap, and duplication: an evaluation and management guide* (GAO, 2015), desenvolvido pela Entidade Fiscalizadora Superiora (EFS) dos Estados Unidos, o *U.S. Government Accountability Office* (GAO). A ferramenta possui o propósito de auxiliar formuladores e analistas de políticas públicas a identificar e avaliar a ocorrência de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas entre programas governamentais e identificar alternativas para reduzir e melhor gerir os efeitos negativos decorrentes (GAO, 2015, p. 2).

O GAO justifica a elaboração do guia pela necessidade de os governos tomarem decisões difíceis frente a crises fiscais que pressionam os orçamentos e à busca por tornar mais eficientes os gastos governamentais. O guia parte da premissa de que uma causa frequente da ineficiência e da inefetividade de programas governamentais é a ocorrência de fragmentação, sobreposição e duplicidade (FSD) entre eles. O GAO passou a trabalhar com a análise de fragmentação, sobreposição e duplicidade de forma regular a partir de 2010, quando recebeu mandato estatutário para reportar anualmente ao Congresso Norte-Americano sobre objetivos ou atividades duplicadas entre programas, agências, unidades e iniciativas governamentais.

O TCU, por sua vez, passou a utilizar a ferramenta a partir de 2016, no contexto do advento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que enfatizam a transversalidade das políticas públicas, chamando atenção para as sinergias, os conflitos, os *trade-offs* e os pontos cegos entre elas, e evidenciam a necessidade de coordenação e articulação entre atores governamentais e entre estes e atores não governamentais. A apropriação da ferramenta pelo Tribunal também se deu em função do desenvolvimento de referenciais, pelo próprio TCU, relacionados à governança pública e suas vertentes. Sendo a Análise FSD um instrumento que permitia ampliar o olhar para além dos limites de um único programa, viu-se nela o potencial de contribuir para análises mais horizontais nos trabalhos de auditoria e controle.

Internamente no TCU, a ferramenta foi adaptada pelas equipes de auditoria que trabalharam com ela, de forma que pudesse ser aplicada, de forma mais ampla, a políticas públicas. Além disso, incluiu-se uma nova categoria à tipologia do instrumento: a lacuna. Assim, nos usos feitos por equipes do TCU, a ferramenta passou a ser chamada de Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas.

No Tribunal, identificou-se que o instrumento foi utilizado nos seguintes trabalhos: Auditoria Piloto na Preparação do Governo Federal Brasileiro para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Auditoria Piloto em ODS, realizada entre 2016 e 2017, Acórdão 1.968/2017 – TCU – Plenário); Auditoria Coordenada na Preparação dos Governos Latino-Americanos para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Auditoria Coordenada em ODS, realizada entre 2017 e 2018, Acórdão 709/2018); Levantamento dos Riscos de Eficiência, Eficácia e Efetividade dos Programas de Inclusão Produtiva (realizado entre 2017 e 2018, culminando na Fiscalização de Orientação Centralizada, que gerou o Acórdão 2.901/2018 – TCU – Plenário); Auditoria Operacional nas Políticas Públicas Federais de Fomento à Inovação no Setor Produtivo (realizada entre 2018 e 2019, Acórdão 1.237/2019); e Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas (ACAP, realizada entre 2018 e 2021, Acórdão 1.383/2021 – TCU – Plenário). Além do próprio TCU, outras entidades de fiscalização, tanto superiores quanto subnacionais, participantes do trabalho, replicaram o uso da Análise FSDL.

À medida que o TCU aborda cada vez com mais frequência temas complexos como governança e transversalidade entre políticas públicas, surge a necessidade de que o órgão fortaleça também seus métodos e técnicas para abordar esses assuntos. Nesse contexto, vislumbrou-se a oportunidade de lançar um olhar crítico sobre a Análise FSDL e identificar pontos que podem ser aprimorados, de modo que a ferramenta se torne mais útil e fácil de utilizar.

Esta pesquisa se propõe a enfrentar esse desafio por meio das seguintes atividades: revisão de teorias e conceitos da área de políticas públicas relacionados à ferramenta, descrição e análise crítica desse instrumento, e, com base nesses passos, proposição de um modelo de análise de fragmentação e outros ajustes à metodologia original. Espera-se que este estudo possa servir de insumo ao TCU para uma eventual revisão da Análise FSDL e consequente aprimoramento dos trabalhos da Corte sobre políticas públicas transversais.

2. Problema e justificativa

A crescente complexidade das demandas direcionadas aos governos vem tornando necessária uma maior especialização da estrutura administrativa do setor público. A partir do momento em que se dividem responsabilidades entre diferentes organismos e agências, aumenta-se também a distância entre elas, o que leva a um problema bastante presente na administração pública de hoje: a fragmentação.

Não são raros os casos em que programas governamentais são criados de forma desarticulada, levando a sobreposição de áreas de atuação, retrabalho e desperdício de recursos, perdas de sinergia, conflitos entre objetivos, entre outros. Tais situações prejudicam a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a equidade desses programas.

O controle sobre as dimensões citadas integra o rol de atribuições de instituições de controle, como o GAO e o TCU. Por esse motivo, convém que essas instituições disponham de ferramentas que lhes permitam tratar de interações entre programas e políticas públicas, além de eventuais fragmentações e sobreposições surgidas nesse contexto. Uma das ferramentas que se mostrou apta a esse fim foi a Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (FSDL), adaptada pelo TCU a partir de ferramenta desenvolvida pelo GAO, e objeto desta monografia.

Essa ferramenta foi construída pelo GAO com foco no programa governamental. No campo acadêmico da análise de políticas públicas, o programa pode ser entendido como um instrumento de conteúdo tático-gerencial construído para concretizar políticas – podendo ele mesmo ser tomado como uma política, a depender do nível de análise (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020, p. 36). Isto é, o conceito de política é mais amplo e abrangente que o de programa. Tendo em vista que um programa pode ser considerado um instrumento que materializa uma política, ou até mesmo se confunde com ela em alguns casos, o TCU vislumbrou a possibilidade de aplicação da Análise FSDL a esse contexto mais amplo.

Um questionamento que se faz é quais são as adaptações de fundo teórico e de procedimentos necessárias para que a Análise de Fragmentações, Sobreposições e Duplicidades, originalmente desenhada para programas, possa ser aplicada em

análises de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade de políticas públicas.

Essa reflexão já foi realizada, em certa medida, pelas equipes de auditoria do TCU que utilizaram a ferramenta em seus trabalhos, dando origem à Análise FSDL. O resultado dessas reflexões está registrado em apêndices de relatórios de fiscalizações, sob a forma de manuais simplificados para sua aplicação.

Como se verá adiante, o manual do TCU foi desenvolvido com o propósito específico de ser aplicado por múltiplos atores em trabalhos coordenados. Por esse motivo, esse manual integra um pacote de papéis de trabalho, de maneira que as orientações para a aplicação da ferramenta contidas nesse manual não se limitam ao manual. Ao contrário, esse documento é complementado por outros instrumentos, como a matriz de planejamento desses trabalhos, e outros referenciais e manuais, inclusive o próprio material original do GAO. Assim, o instrumento não foi desenvolvido com o propósito de se tornar uma ferramenta padrão de trabalho do TCU, embora seja possível aplicar os procedimentos a outros contextos aplicando-se alguns ajustes (BRASIL, 2020a, pp. 170-175).

As categorias de análise propostas pelo TCU, isto é, fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas, expandem a tipologia definida pelo GAO ao acrescentar ao conjunto essa última categoria. Contudo, tanto o manual do GAO quanto o material do TCU possuem caráter prático e não enfocam o referencial teórico por trás da ferramenta. Ademais, certos conceitos abordados nesses manuais carecem de melhor delimitação ou padronização, inclusive quanto às categorias de análise citadas.

Não obstante as questões levantadas, verifica-se que essa ferramenta tem potencial para compor o conjunto de metodologias oficiais do Tribunal para análise e controle de políticas. Por esse motivo, esse trabalho pretende contribuir com insumos para uma eventual revisão do método e da ferramenta, na forma de uma análise crítica da metodologia atual, além de proposta de modelo de análise de fragmentação. Além disso, trata-se de uma oportunidade para promover o alinhamento da Análise FSDL com manuais e referenciais do Tribunal relacionados a normas e procedimentos de auditoria, análise e controle políticas públicas e governança. Assim sendo, as análises deste estudo terão por foco a versão da ferramenta adaptada pelo TCU (BRASIL, 2020a), referenciando o material do GAO de forma suplementar (GAO, 2015).

Esta pesquisa tem por público-alvo primário o corpo de auditores do Tribunal de Contas da União, em especial aqueles que trabalham diretamente com análise de políticas e auditorias operacionais. Todavia, este estudo pode beneficiar também profissionais de outras instituições de controle, analistas de políticas públicas em geral e até mesmo os gestores dessas políticas.

3. Objetivos

O presente estudo possui por **objetivo geral** propor um modelo de análise de fragmentação¹ entre políticas públicas, a partir de revisão de material desenvolvido pelo GAO e adaptado pelo TCU, que possa ser usado em análises de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade de políticas públicas em auditorias, atividades de controle e avaliações de políticas públicas em geral.

O objetivo geral pode ser detalhado nos seguintes **objetivos específicos**:

- Analisar criticamente a ferramenta atualmente denominada “Análise FSDL”, que foi adaptada pelo TCU a partir de produção original do GAO, dedicando especial atenção aos seguintes itens:
 - conceitos e definições;
 - relação com a produção científica atual sobre o tema;
 - tipologia de classificação das FSDL;
 - objeto que a ferramenta permite analisar.
- Propor modelo analítico e descritivo de fragmentação em políticas públicas, com foco nos seguintes pontos:
 - delimitação e padronização dos conceitos necessários;
 - revisão da tipologia para categorização de configurações de cobertura por políticas públicas;
 - identificação de rol de elementos da política pública que podem ser analisados por meio da ferramenta;
 - proposição de eixos de análise que proporcionem recortes úteis a distintos tipos de trabalho; e
 - considerações sobre outros possíveis ajustes, de forma a orientar uma futura revisão do manual da ferramenta.

Além disso, convém registrar que este trabalho possui intenção de contribuir para a instrumentalização do TCU para análise e controle de políticas públicas e, portanto, leva em consideração ainda os seguintes critérios:

¹ O modelo proposto engloba não apenas a fragmentação, mas também as sobreposições, duplicidades, lacunas e uma nova categoria, a brecha. No entanto, optou-se por referenciar apenas a fragmentação com base no entendimento de que esse fenômeno é o principal a ser analisado, e que as demais categorias são ocorrências que surgem como efeitos. Essa reflexão será apresentada por completo na seção Modelo para análise de fragmentação, tópico Conceito de fragmentação.

- **científico:** estar alinhado a referencial teórico pertinente ao campo de políticas públicas e contribuir para a construção do conhecimento sobre o tema;
- **profissional:** ser útil aos profissionais do TCU, bem como outros analistas de políticas públicas;
- **político:** ampliar o potencial de compartilhamento desta ferramenta com atores externos ao Tribunal, de modo a fortalecer a imagem do órgão como produtor de conhecimento e promover intercâmbio de experiências;
- **comunicacional:** permitir compreensão simples e acessível das orientações de uso da ferramenta aos usuários, bem como possibilitar que o próprio uso da ferramenta gere informação simples e acessível aos seus destinatários, de forma a ampliar o alcance, a transparência e o impacto dos trabalhos produzidos com base no uso dessa ferramenta e contribuir ao controle social.

4. Metodologia

A presente pesquisa é do tipo **exploratório**, que é aquela que “busca obter informações sobre determinado assunto, podendo contribuir para a delimitação do tema, a orientação dos objetivos, a formulação das hipóteses e a escolha dos métodos de investigação” (PASSOS e SILVEIRA, 2020, tópico 2.1.1). Nessa linha, este trabalho revisita o que existe na literatura de políticas públicas a respeito dos fenômenos denominados fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacuna, bem como teorias e modelos que permitam compreender melhor esses eventos, suas causas e efeitos, e conectá-los com a produção científica existente atualmente.

Quanto à natureza, identifica-se melhor com a pesquisa **básica**, ou fundamental, que almeja o aprimoramento de teorias científicas de forma e a melhor compreensão de fenômenos naturais, não visando, de forma imediata ao menos, a aplicação do conhecimento produzido (VIANNA, 2013, p. 1). Embora este trabalho esteja vinculado a uma ferramenta de uso prático em análises de políticas públicas, ele não possui por objetivo avançar sobre o desenho da ferramenta ou sua operacionalização, dedicando maior esforço aos conceitos, às teorias e à proposição de um modelo analítico e descritivo para o fenômeno estudado.

Todavia, o trabalho possui alguns traços de pesquisa **aplicada**, já que os resultados são usados, em certa medida, para resolver questões concretas e problemas imediatos (VIANNA, 2013, p. 1), mesmo que esse não seja o seu foco principal. Isso se verifica no fato de o trabalho demonstrar preocupação de alinhar o conhecimento produzido a manuais de procedimentos de auditoria e fazer breves considerações sobre os procedimentos de aplicação da ferramenta estudada, propondo certos ajustes.

Quanto à base lógica, esta pesquisa utiliza o método **indutivo**, que é aquele no qual se parte de dados particulares, suficientemente constatados, para inferir uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas, levando a conclusões de conteúdo mais amplo do que o das premissas em que se basearam (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 28). Neste caso, o trabalho busca na literatura afeta ao tema o entendimento de diversos pesquisadores sobre a fragmentação de políticas públicas, e eventos como sobreposição, duplicidade e lacunas, além de referencial teórico que

permita explicar por que tais eventos ocorrem. A partir daí, propõe um modelo que se pretende generalizar para outros contextos.

Este trabalho utiliza métodos **qualitativos** como a revisão bibliográfica e a investigação documental. A revisão bibliográfica aborda temas como delimitação do conceito de políticas públicas, governança de políticas públicas, teorias sobre o processo decisório e de formulação de políticas, e teoria da fragmentação. A investigação documental debruça-se principalmente sobre manuais de autoria do GAO (EFS norte-americana) e do TCU que descrevem as metodologias de aplicação da análise de fragmentação, sobreposições, duplicidades e lacunas, comparando-as entre si e realizando análises críticas sobre elas. Além disso, dedica-se também a outros manuais e referenciais de auditoria e controle de políticas públicas.

5. Referencial teórico

Nesta seção, serão apresentados os principais conceitos e definições que serão utilizados neste trabalho.

Primeiro, tendo em vista que a Análise FSD do GAO tem for objeto os programas governamentais e a Análise FSDL focaliza políticas públicas, será apresentado o conceito de política pública a ser usado neste estudo e como ele se relaciona com o programa.

Em seguida, será demonstrado um levantamento de menções aos termos fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacuna na literatura pertinente.

Posteriormente, serão resgatados os conceitos de coordenação, coerência e integração em políticas públicas, além de outros correlatos. Na esteira desse tópico, serão descritos também os fatores de integração entre políticas públicas, ou fatores de convergência. Esses fatores revelam-se instrumentos úteis na tentativa de mitigar a fragmentação de políticas, podendo indicar direções de atuação tanto para formuladores e implementadores de políticas, quanto para analistas.

Por fim, considerando que essa ferramenta aborda arranjos interinstitucionais, será tratado o conceito de governança pública adotado neste trabalho. Ademais, serão revisados também os temas da teoria da escolha pública e das relações de agência, na medida em que ajudam a entender o que leva ao fenômeno da fragmentação entre políticas.

A partir desse referencial teórico, será possível proceder, então, à análise crítica da ferramenta Análise FSDL e à proposição de um modelo analítico e descritivo de fragmentação e outros ajustes.

5.1. Políticas públicas

Na literatura, não há consenso sobre o que seja uma política pública, de modo que são diversas as definições propostas para a expressão. Qualquer definição proposta é arbitrária (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020, p. 27), então, de igual modo, cabe escolher aquela que melhor se adéque ao trabalho em questão.

Nesta monografia, será adotado o conceito apresentado no Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (chamado adiante

apenas de Referencial de Controle), segundo o qual “são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos” (BRASIL, 2021, p. 14).

É necessário destacar e detalhar alguns pontos desse conceito. Em primeiro lugar, ao considerar apenas intervenções emanadas de atores governamentais, a definição escolhida perfila-se à abordagem estadocêntrica desse campo científico. A abordagem policêntrica, em contraposição, considera também a atuação de organizações privadas, não governamentais e multilaterais (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020, p. 27). Contudo, levando em consideração as competências do TCU, destinatário principal deste estudo, a abordagem estadocêntrica revela-se mais útil.

Um segundo ponto a destacar é o trecho “que visam a tratar, **ou não**”. Isso implica incluir no conceito também as omissões governamentais deliberadas, isto é, quando o governo escolhe deixar de fazer algo. Este ponto é especialmente relevante na discussão da categoria “lacuna”, visto que existe intersecção entre os conceitos de omissão e lacuna.

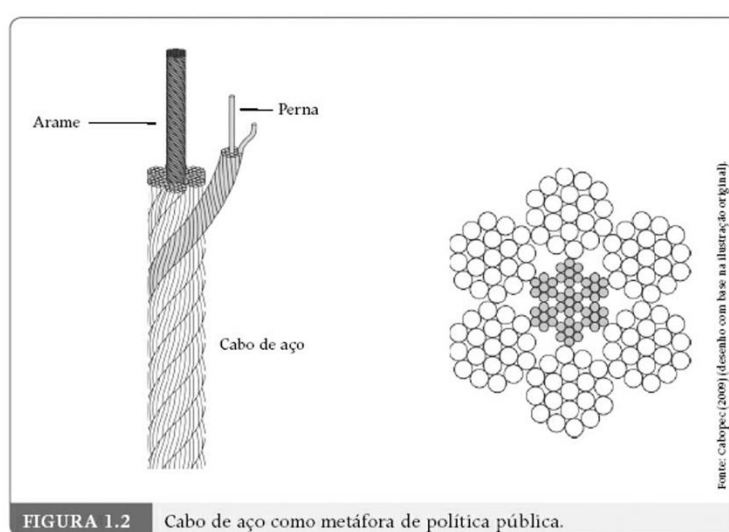
Além disso, embora o Referencial de Controle inclua as omissões deliberadas na definição de política pública, explica que:

(...) entende-se que é relevante destacar que o controle da política pelo TCU, em regra, não atinge políticas públicas de não ação. Com exceção dos casos onde os órgãos de controle têm obrigação de fiscalizar e em que tenha havido decisão, de atores governamentais responsáveis pelo tratamento do problema público pautado na agenda política, divergente do preconizado em ato governamental (não cumprimento de obrigação, dever de agir). (BRASIL, 2021, p. 14)

Um terceiro ponto a salientar é sobre quais níveis de operacionalização das intervenções estariam cobertos pela definição de política pública. Secchi, Coelho e Pires alertam que, embora haja posicionamentos teóricos que reconheçam como política apenas diretrizes de nível macroestratégico, excluindo do conceito os programas, planos e projetos, esse não seria um bom critério para delimitar esse conceito, uma vez que excluiria da análise políticas municipais, regionais, estaduais e intrarrogacionais. Em sua obra, os autores propõem que sejam consideradas políticas públicas tanto as de níveis mais estruturantes, quanto as de nível intermediário e operacional (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020, p. 34).

Os autores propõem inclusive uma metáfora, comparando uma política a um cabo de aço, composto de “pernas” e arames entrelaçados. Nessa comparação, poder-se-iam considerar como políticas tanto o cabo como um todo, quanto cada uma de suas “pernas” e arames (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020, pp. 36-37). Em outras palavras, entende-se que uma política de nível macroestratégico é composta de políticas de níveis mais operacionais, e a análise pode escolher focar qualquer um desses níveis, a depender do seu propósito.

Figura 1: Cabo de aço como metáfora de política pública



Fonte: Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 36).

O Referencial de Controle do TCU adota posição semelhante, posto que não faz distinção entre os termos “política pública” e “programa de governo”. Segundo esse material, “tal escolha se justifica ante a abrangência da atuação do controle externo, ao propósito deste referencial e ao fato de os métodos e os ritos de controle aqui preconizados serem aplicáveis a ambos os objetos de controle” (BRASIL, 2021, p. 14).

A relevância desse ponto reside no fato de que a Análise FSD original, do GAO, foi construída tendo em foco os programas de governo, ao passo que a versão adaptada do TCU visa políticas públicas. Pelo entendimento já exposto, a definição de políticas públicas possuiria intersecção com o de programa, apontando para a possibilidade de aplicação da ferramenta para políticas em geral, com algumas adaptações.

Dessa forma, também para este estudo, considerar-se-ão como políticas públicas tanto as de nível macroestratégico e estruturante, quanto as de nível intermediário e operacional.

5.2. Fragmentação

Das categorias da Análise FSDL, a que possui bibliografia mais abundante é a **fragmentação**, razão pela qual se tratará dela separadamente das demais (que serão vistas no próximo tópico).

É importante trazer, primeiro, a definição do próprio manual do GAO, em análise. Segundo o GAO, fragmentação se refere a:

(...) circunstâncias em que mais de uma agência federal (ou mais de uma organização dentro de uma agência) está envolvida no mesmo espectro amplo de necessidades nacionais e há oportunidades de melhorar a provisão de serviços. (GAO, 2015, p. 11, tradução livre)

O TCU utiliza uma versão traduzida dessa definição sem alterações significativas.

Passando à literatura, Martins, em sua tese que trata da teoria da fragmentação de políticas públicas, propõe a seguinte definição para o termo:

(...) perda de coerência, consistência e coordenação nas políticas de um mesmo subsistema e entre diversos subsistemas, é um resultado indesejado associado a elementos estruturais dos processos de formulação e implementação de políticas, tais como liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura formal de coordenação, processos e valores. (MARTINS, 2003, pp. 4-5)

O autor pondera que a fragmentação, “embora possa ser considerada um padrão recorrente e uma consequência esperada, representa ineficiência”. Afirma que ela é “tratada tanto como conflito ou ambiguidade, característicos das políticas intersetoriais e dos contextos institucionais complexos, quanto como um custo de oportunidade que produz ineficiência alocativa, ineficácia e reducionismo”. Para o autor, “atribuir uma condição de problema a uma circunstância de fragmentação equivale a uma aposta na **racionalidade, ainda que sujeita a inúmeros constrangimentos**” (MARTINS, 2003, p. 78-80, grifos nossos).

O autor argumenta também que não necessariamente é desejável extinguir a fragmentação entre políticas (não seria nem realista). Isso porque o custo de

aprimorar a coerência das políticas pode, a partir de um certo ponto, superar os custos da própria fragmentação (pp. 77-78) (esse ponto será revisto no tópico Coordenação, coerência e integração).

Martins (2003) assevera ainda que:

A mensuração da fragmentação é problemática, embora sua qualificação seja possível (...) a construção de uma escala de mensuração ou avaliação qualitativa-ordinal da fragmentação deve se apoiar na operacionalização de variáveis que se constituem fatores fragmentadores. (MARTINS, 2003, p. 79-80)

Refletindo sobre a definição proposta pelo autor e demais considerações, verifica-se que ele define o termo em parte em função de suas possíveis soluções (coordenação e os chamados elementos estruturais dos processos de formulação e implementação de políticas, que serão vistos no tópico Fatores de convergência). Para o propósito da ferramenta e alinhamento com os métodos de auditoria, essa acepção é insuficiente, já que é necessário que ela independa das soluções do problema, como se verá adiante. Não obstante, os fatores fragmentadores mencionados pelo autor (também chamados fatores de integração ou ainda de convergência) são relevantes para o mapeamento de causas.

Outro ponto a se destacar é que Martins entende a fragmentação como um problema inerente do processo de formulação de políticas, que pode ser mitigado, mas não exterminado. O autor inclusive opina que existe, pelo menos em tese, um ponto ótimo de fragmentação a se alcançar.

O autor associa também a fragmentação aos conceitos de racionalidade e racionalidade limitada, que serão tratados adiante no tópico Processo decisório. A compreensão dessa relação é importante para se conhecer as causas do fenômeno.

Cejudo, Michel e CIDE (2017), por outro lado, oferecem uma abordagem mais voltada à raiz do fenômeno. Segundo os autores, a fragmentação surge no contexto de especialização dos governos. A Nova Gestão Pública trouxe preceitos como a delegação, a desagregação e a especialização para enfrentar problemas públicos. Os governos recorrem a modelos descentralizados de governança e organizações de propósito único para alcançar maior eficiência, responsividade e *accountability* (CHRISTENSEN e LÆGREID, 2007; PETERS e SAVOIE, 1997 *apud* CEJUDO; MICHEL; CIDE, 2017, p. 2). Contudo, essas soluções terminam por segmentar artificialmente problemas complexos, em vez de apresentar uma concepção integrada

de causas e possíveis formas de tratá-las. A responsabilidade por resolver problemas complexos fragmenta-se entre políticas, agências, ministérios e níveis de governo. Em consequência, a provisão de bens e serviços necessários para as pessoas resulta incompleta (KOCHINSKY e SWANSTROM, 2001; BRIASSOULIS, 2004; CHRISTENSEN e LÆGREID, 2007; PETERS e SAVOIE, 1997; OCDE, 2005 *apud* CEJUDO; MICHEL; CIDE, 2017, p. 2). Esses autores tratam os conceitos de coordenação, coerência e integração como soluções ao problema da fragmentação, conforme se verá adiante.

A despeito das diferenças, tanto a concepção de Cejudo, Michel e CIDE (2017) quanto a de Martins (2003) parecem tratar de fenômenos amplos e estruturais que afetam o governo através de diferentes setores e mesmo níveis administrativos ou federativos. Os manuais do GAO e do TCU, por outro lado, parecem oscilar entre o evento amplo descrito por esses autores e incidentes concretos, em nível mais micro, afligindo programas ou políticas específicas, ou mesmo apenas certos aspectos e atividades destes². Nota-se que o mesmo termo acaba sendo usado para eventos que, embora relacionados, apresentam granularidades diferentes e não se confundem.

Por fim, convém registrar que, embora não traga definições, o Referencial de Controle do TCU (BRASIL, 2021) faz diversas menções ao termo fragmentação, em especial em sua seção destinada à avaliação da etapa de análise de alternativas e tomada de decisão na formulação de políticas.

Para adequar o conceito ao uso que se pretende fazer dele, será proposta uma definição na seção Modelo para análise de fragmentação.

² O GAO (2015) menciona que “programas com similaridades amplas em seu propósito podem ter também alguns aspectos que são fragmentados, sobrepostos ou duplicados” (p. 11). O manual traz alguns exemplos que mostram isso. Em um trabalho de 2013, a agência identificou fragmentação na contratação de profissionais de saúde pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos (p. 23). Em outro trabalho, de 2012, a entidade encontrou uma abordagem fragmentada para a aquisição de uniformes de combate pelos serviços militares norte-americanos. O manual do TCU, por sua vez, cita exemplos fictícios que seguem a mesma linha: a aprovação de concessões florestais em áreas protegidas por três organizações distintas e a existência de múltiplos sistemas de informação de gestão territorial, cada um com um foco distinto e sem mecanismos de integração ou compartilhamento de informações (BRASIL, 2020a, p. 173). Todos esses exemplos representam incidentes concretos da fragmentação entendida como um fenômeno mais pontual.

5.3. Sobreposição, duplicidade e lacuna

Diferentemente da fragmentação, é difícil encontrar definições para as categorias de sobreposição, duplicidade e lacuna na literatura afeta ao tema, embora os eventos sejam citados com frequência.

O manual do GAO define **sobreposição** como uma circunstância em que “múltiplas agências ou programas têm objetivos similares, envolvem-se em atividades ou estratégias similares para alcançá-los ou visam beneficiários similares” (2015, p. 11, tradução livre). O TCU, novamente, adota uma versão traduzida desse conceito.

Rodríguez-Valadez (2020, p. 1) aborda a questão especificamente no tema da governança multinível e define a sobreposição de jurisdições como “casos em que mais de um nível de governo implementa um programa social com o propósito de atender a mesma necessidade de uma população correspondente”.

O termo **duplicidade**, por sua vez, é definido pelo GAO como “quando duas ou mais agências ou programas ocupam-se das mesmas atividades ou fornecem os mesmos serviços aos mesmos beneficiários” (2015, p. 11, tradução livre).

Cejudo, Michel e CIDE (2017) não chegam a trazer definições fechadas para nenhum dos dois termos, mas os mencionam algumas vezes ao se referir a ações de programas distintos com focos semelhantes ou iguais, tratando-os como consequências indesejáveis nos casos em que faltam coordenação ou coerência entre políticas. Os autores também usam o termo redundância, ao lado de lacunas e contradições entre políticas, como ocorrências a serem tratadas pelos mecanismos de coordenação.

Cabe mencionar também a abordagem de Landau (1969), que apresenta um contraponto interessante à visão em geral negativa que se coloca sobre a sobreposição e a duplicidade. O argumento do autor é que esses eventos não são necessariamente sinais de desperdício e ineficiência (um ponto que tanto o GAO quanto o TCU explicitam em seus manuais). Ele inicia seu artigo com uma metáfora sobre um avião que apresentava uma falha mecânica. Apesar da falha, o avião conseguiu fazer um pouso perfeito. Isso porque o avião teria outros mecanismos para compensar a falha do primeiro, ou seja, mecanismos redundantes. E, para o autor, assim como no avião da metáfora, mecanismos redundantes são desenhados em diversas áreas do conhecimento humano, e têm sua importância especialmente reconhecida em campos como a engenharia e a computação.

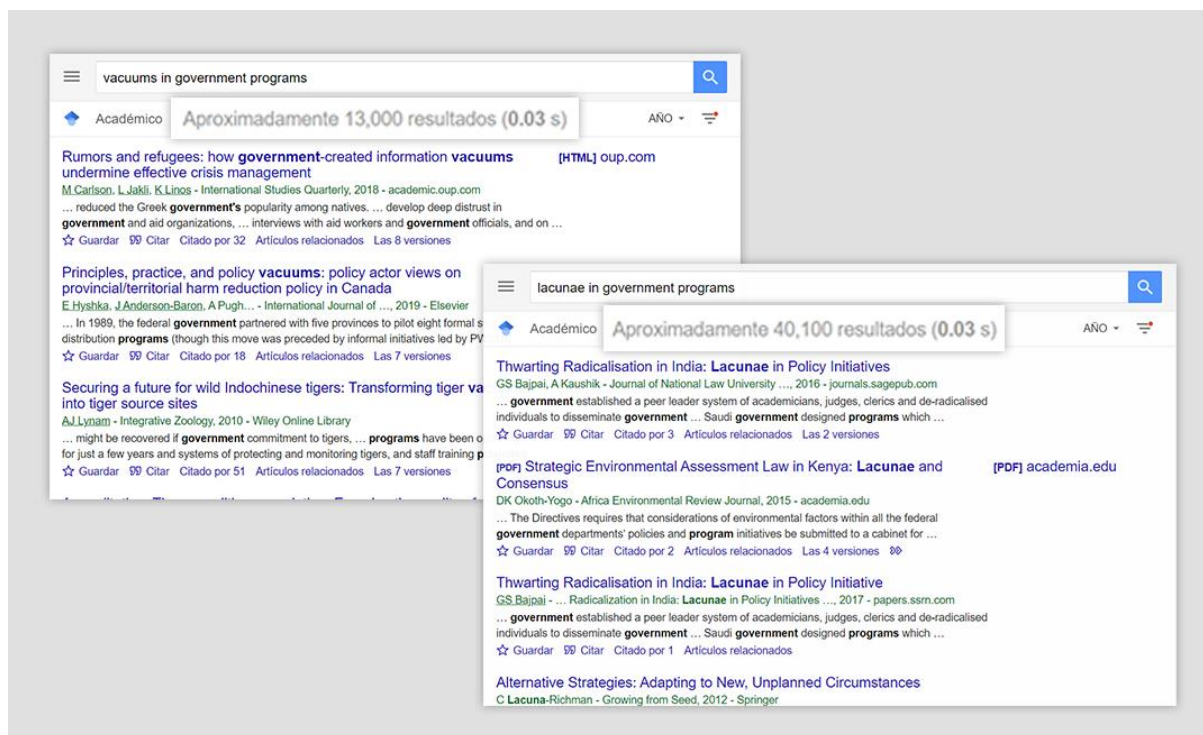
Assim, o pesquisador argumenta que a sobreposição e a duplicidade em organizações podem ser mecanismos de compensação de deficiências organizacionais – onde uma parte falha, outra pode ter sucesso, impedindo o fracasso de todo o sistema – refletindo, portanto, a adaptabilidade da organização (LANDAU, 1969, p. 356). Esse ponto de vista encontra correspondência no procedimento da Análise FSDL referente à identificação de efeitos positivos e negativos das configurações encontradas e na verificação da existência de intencionalidade nessas situações. Por exemplo, sistemas de monitoramento sobrepostos ou duplicados podem ter o efeito positivo de permitir a comparação de informações, aumentando, dessa forma, a probabilidade de que tenhamos informação útil e de qualidade.

Passando ao termo **lacuna**, as referências na literatura são ainda mais escassas, e essa categoria não é abordada pelo manual do GAO, apenas pelo do TCU. O Tribunal define lacuna como “ausência de uma parte importante de um processo, podendo ser a ausência de políticas ou programas, atores, mecanismos institucionais, processos e atividades, benefícios ou beneficiários” (BRASIL, 2020a, p. 172).

Apesar disso, é possível encontrar artigos, manuais e avaliações de políticas públicas que fazem uso dessa palavra para se referir a partes ausentes no desenho de políticas. O documento Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise *ex post* (BRASIL, 2018c), por exemplo, ao tratar da gestão da informação para integração de avaliações de políticas, menciona lacunas de políticas de governo eletrônico nos municípios brasileiros que prejudicam a interoperabilidade com os sistemas de informação do nível federal. Traz também um exemplo de avaliação do Benefício de Prestação Continuada, programa brasileiro de transferência de renda, onde foram encontradas lacunas de instrumentos de acompanhamento e controle. Para citar mais um exemplo, Ribeiro *et al.* (2017), em um artigo sobre lacunas federativas em políticas de saúde brasileiras, citam lacunas de legislação e de provisão de serviços.

Para essa categoria, especificamente, ao se buscar referências ao termo em literatura na língua inglesa, esbarra-se ainda no obstáculo da tradução. Cejudo, Michel e CIDE (2017) citam algumas vezes o termo “*lacunae*” (plural em inglês para lacuna), mas também se referem a “*vacuums*” (vácuos) ao tratar de efeitos da ausência de coordenação e de coerência entre políticas. Em uma pesquisa rápida na ferramenta Google Acadêmico, verificou-se que o termo “*lacunae*” se revela preferido pela literatura, em detrimento do termo “*vacuums*”, conforme se vê na figura 2.

Figura 2: Resultados do Google Acadêmico para os termos “lacunae” e “vacuums” relacionados a programas governamentais



Fonte: Google Acadêmico (<https://scholar.google.com>), pesquisa realizada em 21/2/2022.

No idioma inglês, o TCU utiliza o termo “*gaps*” (inglês para intervalos ou brechas) como tradução para lacunas (OLACEFS, 2021, p. 20). Apesar de o termo ser utilizado com esse sentido em outras fontes também, a palavra “*gap*” também pode representar a não implementação de um aspecto presente no desenho da política (FOXELL e COOPER, 2015, p. 399; MÜLLER, 2016, p. 338), gerando ambiguidade na compreensão (falha de desenho *versus* falha de implementação).

Convém ainda diferenciar o conceito de lacuna daquele de omissão governamental. O conceito de omissão, segundo o TCU (BRASIL, 2021, p. 14) está associado a “políticas públicas de não ação”, pressupondo, portanto, intenção de não agir. No caso das lacunas, por outro lado, a literatura não faz considerações sobre intencionalidade, mas frequentemente colocam-na como um problema decorrente da fragmentação e da ausência de coordenação e coerência.

Em tempo, cabe destacar que, da mesma forma que no caso da fragmentação, o Referencial de Controle do TCU (BRASIL, 2021) cita os termos “sobreposição”, “duplicidade” e “lacuna” diversas vezes, em especial na seção sobre avaliação da etapa de análise de alternativas e tomada de decisão na formulação de políticas.

Assim, considerando a multiplicidade de acepções encontradas para os termos “sobreposição”, “duplicidade” e “lacuna”, compreende-se que, assim como no caso da fragmentação, será necessário definir uma acepção especificamente para a ferramenta da Análise FSDL, na seção Modelo para análise de fragmentação.

5.4. Coordenação, coerência e integração

Também relevantes ao presente estudo são os conceitos de colaboração, coordenação, coerência e integração de políticas, além de outros relacionados. O Referencial de Controle propõe os seguintes conceitos de Stead e Meijers, adotados também pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2018, p. 6):

- a) **formulação integrada de políticas**, referindo-se a respostas coordenadas de uma variedade de organizações que elaboram em conjunto políticas públicas que vão além de suas fronteiras;
 - b) **coordenação** (ou governo unido), referindo-se aos esforços feitos para assegurar que políticas e programas, vindos de diferentes partes do governo, sejam coerentes e não se contradigam (*public coherence*); e
 - c) **colaboração** (ou cooperação), referindo-se à existência de relações entre organizações autônomas que cooperam para a realização de metas individuais.
- (STEAD e MEIJERS, 2009 *apud* BRASIL, 2021, p. 112, grifos nossos)

Figura 3: Nível de integração de políticas



Fonte: Brasil (2021, p. 112).

A forma como são apresentados os conceitos no Referencial de Controle do TCU sugere que eles seriam diferentes níveis de integração dentro de um contínuo.

Cejudo, Michel e CIDE (2017), por outro lado, alertam que existe confusão terminológica entre os termos coordenação, coerência e integração de políticas

públicas. Por exemplo, algumas vezes, coerência e integração seriam usados como equivalentes e intercambiáveis, e ambos como tipos de coordenação. Em outros casos, esses conceitos seriam entendidos como diferentes níveis de coordenação, o que seria o caso do marco teórico usado no Referencial de Controle do TCU. Em outras ocasiões, ainda, coerência e integração seriam compreendidos como resultados esperados da coordenação (CEJUDO; MICHEL; CIDE, 2017, pp. 1; 3-4). Tendo em vista a ausência de consenso conceitual, os autores propõem definições que permitem distingui-los claramente, que serão descritas nos próximos parágrafos de forma resumida.

Coordenação seriam os instrumentos e mecanismos que visam a promover maior alinhamento (seja de forma voluntária ou induzida) entre tarefas e esforços de organizações do setor público. Seu objetivo é alcançar maior coerência e reduzir redundâncias, lacunas e contradições entre políticas e dentro delas. Segundo o entendimento dos autores, a coordenação se dá principalmente por meio de dois mecanismos: o intercâmbio de informação e conhecimento e a definição clara de regras e responsabilidades aos atores encarregados de coordenar. A coordenação foca o processo decisório na formulação e na implementação de políticas públicas (CEJUDO; MICHEL; CIDE, 2017, p. 5).

Coerência, por sua vez, seria a capacidade de duas ou mais políticas alcançarem, em combinação, um objetivo maior do que seus objetivos individuais. Isso implica que essas políticas coexistam em um mesmo domínio de políticas, contribuindo ou reforçando uma à outra, ou ao menos não entrando em conflito entre si. A existência ou não de coerência poderia ser observada em três elementos das políticas públicas: em seus objetivos, quando, embora as políticas sigam perseguindo seus próprios objetivos, contribuem ao alcance de um objetivo maior, de forma harmoniosa; em seus instrumentos, quando diferentes políticas contribuem à solução de um mesmo problema por meio de diferentes tipos de suporte, de forma complementar; e em seus públicos-alvo, quando existe perfeita cobertura da população almejada, sem lacunas ou duplicidades. Assim, enquanto a coordenação enfoca o processo decisório de formulação de políticas, e a forma de implementá-las, a coerência foca o próprio conteúdo dessas decisões, isto é, o desenho das políticas (CEJUDO; MICHEL; CIDE, 2017, pp. 8-9).

A coordenação, por si só, embora importante, não seria suficiente para promover coerência e integração entre políticas – ou, em outras palavras, a coerência

não é um produto automático da coordenação. Para que haja coerência, é necessário que haja uma análise dos componentes de cada política dedicados ao enfrentamento do problema maior – do problema complexo – e uma compreensão de como esses componentes precisam ser modificados (CEJUDO; MICHEL; CIDE, 2017, p. 7).

De forma análoga, a coordenação e a coerência não garantem a integração entre políticas públicas. Isso porque, embora organizações possam estar trabalhando de forma coordenada e haja coerência no desenho das políticas, elas seguirão trabalhando por seus objetivos individuais, com sua estrutura, orçamento e processos de planejamento próprios. Assim, as decisões de implementação permaneceriam submetidas à lógica individual e às prioridades de cada organização. Isto é, mesmo políticas coerentes no desenho podem resultar incoerentes em sua implementação (CEJUDO; MICHEL; CIDE, 2017 p. 10-11).

Dessa forma, a **integração** iria além da coerência no sentido de que não se limitaria ao desenho harmonioso de políticas públicas, mas implicaria a própria subordinação das políticas e das organizações responsáveis por elas a uma nova lógica, maior que qualquer dessas políticas e organizações. A integração seria um processo mais estruturante, que perpassaria tanto a formulação quanto a implementação das políticas. Seria uma lógica de decisão aplicada a cada nível de gestão, do topo à ponta (CEJUDO; MICHEL; CIDE, 2017, p. 11).

Os conceitos propostos por Cejudo, Michel e CIDE, diferentemente daqueles trazidos pelo Referencial de Controle do TCU, não se constituem em níveis de um mesmo *continuum*. Entretanto, mesmo para o marco teórico de Cejudo, Michel e CIDE, é possível notar que a solução de integração apresenta maior complexidade – e, portanto, maiores custos – do que as de coordenação e coerência. Sendo assim, é possível conciliar, em alguma medida, os conceitos de ambas as fontes. Para esta análise, o marco teórico de Cejudo, Michel e CIDE apresenta maior poder analítico, razão pela qual será utilizado.

Nesse ponto, convém trazer o contraponto feito por Howlett e Rayner (2013, p. 172). Segundo esses autores, termos como “consistência”, “coerência” e “congruência” em políticas públicas fazem parte de um conjunto mais tradicional de conceitos, mas que se revelam insuficientes ou limitados quando aplicados à formulação de políticas na prática. Para eles, a produção científica recente de políticas públicas tem dedicado maior foco à prática e agregado novas questões tais como: a necessidade de que as políticas sejam adequadas ao contexto espacial e temporal

em que se inserem (“*goodness of fit*”); considerações sobre a flexibilidade de que dispõem os formuladores para apresentar novos desenhos ou trabalhar em cima dos já existentes (“*degrees of freedom*”); e a busca pela maximização de efeitos complementares (“*maximize complementary effects*”).

Essas três máximas são apenas tangencialmente relevantes para este estudo. Mais importante é a contraposição que os autores fazem entre dois métodos de se fazer políticas públicas: o “*packaging*”, que se pode entender como a formulação de um pacote novo de políticas públicas ou seu redesenho completo, a partir de um alto grau de flexibilidade para os formuladores; versus o “*patching*”, que seria um processo de “remendamento” de políticas, em que se promovem ajustes ou reestruturações em políticas já existentes. Para os autores, o primeiro método, na prática, revela-se bastante raro, e acontece geralmente quando surge uma área nova de atuação governamental ou quando é necessário substituir por completo um conjunto de políticas exauridas. Já o segundo método, o “*patching*”, seria o mais comum, e, portanto, aquele ao qual a pesquisa científica de políticas públicas necessita dedicar mais atenção (HOWLETT e RAYNER, 2013, p. 177).

Note-se que os autores não emitem juízo sobre o mérito de um método ou de outro. Apenas reconhecem que o “*patching*” é muito mais frequente e, portanto, é uma forma válida de formular políticas também, ainda que com mais restrições. Assinalam, também, que esse método é mais propenso a gerar inconsistência e incoerência entre políticas (HOWLETT e RAYNER, 2013, pp. 177-178).

Ao se confrontar o conceito de integração de Cejudo, Michel e CIDE (2017), um processo de reestruturação de políticas e organizações de forma subordinada a um objetivo maior, com a discussão trazida por Howlett e Rayner (2013), verifica-se que o processo de integração de políticas poderia ser classificado como uma aplicação do método de “*packaging*”, no sentido em que demanda alteração do *status quo* e proposição de novas estruturas. A coordenação, por sua vez, bem como o ajustamento de políticas já existentes (tratado entre os fatores de convergência, tópico seguinte), estariam mais em linha com o método do “*patching*”.

Martins (2003, p. 77) trata dos custos do processo de integração, ao afirmar que “a busca da integração mediante o estabelecimento de arranjos de cooperação/coordenação tem um custo, e, obviamente, uma solução maximizadora é aquela cujos custos da coordenação são menores que os custos da fragmentação”. Afirma que, “em muitos casos, alcançar a coerência ‘requer um consenso sobre níveis

aceitáveis de incoerência” (LOQUAI, [1996] *apud* MARTINS, 2003, p. 78). E cita a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nos seguintes termos:

Tentar alcançar um nível perfeito de coerência nas políticas entre organizações, em todos os níveis do governo e ao longo do tempo, seria simplesmente ambicioso demais. (...) Em vários casos, aspectos externos relacionados a esforços pouco realistas para se obter a coerência, através de mecanismos de controle mais rígidos, criariam mais danos do que o abandono do controle. Portanto, é essencial definir o limite entre esforços realistas e esforços excessivamente ambiciosos para se alcançar a coerência”. (OCDE, 2003 *apud* MARTINS, 2003, p. 178)

É importante destacar que Martins entende o conceito de integração de forma diferente das demais referências apresentadas. Esse autor trata a integração quase como uma dimensão das políticas públicas, um *continuum* em qual um dos extremos seria a fragmentação, passando pela coordenação e pela consistência até chegar na coerência, o outro extremo. Essa definição não será utilizada neste trabalho, mas isso não invalida o argumento da existência, pelo menos no plano intelectual, de um ponto de equilíbrio entre a fragmentação e a coerência, até o qual os custos da coordenação se mostram menores que os da fragmentação.

A importância de definir claramente os conceitos tratados neste tópico, e relacioná-los aos métodos do “*packaging*” e do “*patching*”, é demonstrar qual etapa da política a ferramenta de análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas permite avaliar e investigar que tipo de resultado o instrumento permite que o analista obtenha. Esse ponto será desenvolvido adiante, mas, para antecipar de forma resumida, verifica-se que a aplicação da Análise FSDL estaria mais voltada ao desenho de políticas públicas, relacionando-se mais diretamente, portanto, com o conceito de coerência proposto por Cejudo, Michel e CIDE (2017). Embora a Análise FSDL não permita uma avaliação completa de coerência, ela permite a análise de um de seus itens, que é cobertura de objetivos, públicos ou entregas (outros itens seriam a coexistência das políticas, o reforço mútuo e o não conflito). Este seria o nível ótimo em que a Análise FSDL seria capaz de oferecer contribuições de forma que os custos de aplicação da ferramenta compensariam os custos de manutenção de uma situação de fragmentação.

5.5. Fatores de convergência

Num esforço de conferir certo grau de racionalidade ao estudo da fragmentação de políticas públicas, Martins (2003) trata dos **fatores de integração**, que seriam seis categorias de variáveis independentes que afetam o grau de integração ou fragmentação de políticas. Embora, como já dito, o conceito de integração para esse autor seja distinto do empregado neste estudo, a relação de causa e efeito entre os fatores de integração e o fenômeno estudado permanece, seja qual for o nome que se atribua a ele, de forma que é possível incorporar a reflexão trazida pelo autor a este trabalho. Em certo ponto, o autor utiliza o termo “convergência” para designar essas variáveis (MARTINS, 2003, p. 83), então, para evitar confusão terminológica, nesta monografia será adotada a expressão **fatores de convergência**.

Os seis fatores de convergência listados por Martins são a liderança executiva, a estratégia, o ajustamento mútuo, a estrutura, os processos e as pessoas.

Para Martins, a **liderança executiva** seria aquela exercida pela autoridade executiva principal. Ela atua como fator de convergência na medida em que é “capaz de influenciar seus liderados intragoverno numa determinada direção, gerando convergência estrutural” (MARTINS, 2003, p. 83). A liderança executiva comporta duas dimensões: poder e visão. A primeira diz respeito ao fato de que o líder “é uma peça central na dinâmica do poder organizacional”; a segunda está relacionada à capacidade do líder fazer convergir os esforços de um governo como um todo na direção de um “projeto nacional” (MARTINS, 2003, pp. 84-86).

A **estratégia** é um fator de convergência na medida em que sinaliza para um governo um propósito (missão), uma visão de futuro e uma forma de honrá-los, que pode se traduzir em planos, projetos, ações, comportamentos, declarações, posicionamentos, decisões estruturantes etc.

O **ajustamento mútuo** diz respeito à possibilidade de que os diversos atores envolvidos na formulação ou na implementação de políticas têm de cooperar de forma autônoma, sob a forma de redes de políticas públicas, sem necessitar arranjos formais de coordenação ou a direção de uma liderança. Martins cita Lindblom, afirmando que arranjos como esses frequentemente alcançam maior convergência que uma tentativa centralizada de coordenação (LINDBLUM, 1979 *apud* MARTINS, 2003, p. 92). Sem entrar nos detalhes da tipologia de formatos de ajustamento mútuo, para os propósitos

deste trabalho basta dizer que eles ocorrem tanto de forma não negociada quanto de forma voluntariamente acordada (MARTINS, 2003, pp. 91-93).

A **estrutura** diz respeito à forma como as organizações governamentais estão desenhadas e às formas de interação e relacionamento que esse desenho imprime a elas, isso tanto na perspectiva macrogovernamental (extrassetorial) quanto na multiorganizacional (intrassetorial). A análise desse fator de convergência abarca também tanto os arranjos verticais (entre cúpula, unidades intermediárias e operacionais) e horizontais (entre unidades de mesmo nível). Note-se que, ao mesmo tempo em que é um fator de convergência, a estrutura pode ser um fator de fragmentação (MARTINS, 2003, pp. 99-100).

Os **processos**, por sua vez, são fatores de convergência na medida em que fornecem estruturas para a ação que perpassam as unidades integrantes da macroestrutura governamental. Processos “encerram ‘acordos operacionais’ [entre setores] a respeito de um valor a ser agregado” (MARTINS, 2003, p. 107).

Por fim, **pessoas** também podem ser um fator de convergência. Enquanto membros de um ou vários subsistemas de política pública, pessoas compartilham (ou não) valores, crenças e opiniões em torno de questões relativas à sua formulação e à sua implementação (MARTINS, 2003, p. 112).

Os fatores de convergência são relevantes para este estudo porque representam possíveis instrumentos para o tratamento da fragmentação de políticas públicas. Assim, no esforço de identificar como a Análise FSDL, enquanto ferramenta de análise de políticas, pode se relacionar com os processos de trabalho do TCU, o conhecimento sobre os fatores de convergência pode auxiliar a proposição de medidas para o aprimoramento da coerência entre políticas.

5.6. Governança pública e governança de políticas públicas

A Análise FSDL, ao tratar de temas como a coordenação e a coerência entre políticas públicas, está inserida no contexto das avaliações de governança em políticas públicas. Considerando que o termo governança, mesmo no seu enfoque para o setor público, não é consensual na literatura, é necessário estabelecer quais serão as definições utilizadas aqui.

Com a finalidade de manter as presentes análises e seus produtos alinhados aos referenciais do TCU, serão utilizados como base teórica os referenciais do

Tribunal para avaliação de governança pública. O órgão já possui atualmente uma série de publicações dedicada ao tema, cada uma com um enfoque distinto. Para este trabalho, serão usadas três dessas publicações: o Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (BRASIL, 2020b) (chamado adiante de Referencial Organizacional), o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014) (chamado de Referencial de Governança de Políticas) e o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (BRASIL, 2016) (chamado de Referencial de Centro de Governo).

O Referencial Organizacional é a terceira edição de obra lançada em 2013, o primeiro dos três referenciais supracitados. Seu objetivo é “orientar e incentivar a implementação de boas práticas de governança por organizações públicas, principalmente pelo próprio TCU” (BRASIL, 2020b, p. 10). Embora esse referencial tenha foco em organizações, uma das vertentes da governança pública segundo o Tribunal, ele traz uma robusta contextualização da discussão teórica sobre o assunto, lançando as bases não apenas para o enfoque de organizações, mas também os de políticas públicas e de centro de governo.

Assim, o referencial apresenta, no seu capítulo 6, que trata das perspectivas do TCU acerca de governança, uma classificação de distintos tipos de governança: a governança corporativa, a governança pública e a governança global. Para **governança pública**, especificamente, resgata o seguinte conceito, adaptado de Matias-Pereira:

(...) sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. (MATIAS-PEREIRA, 2010 *apud* BRASIL, 2020b, p. 111)

A partir da compilação de diversas fontes literárias, o TCU estabeleceu três perspectivas de observação da governança pública, cada uma atendida por um dos referenciais já mencionados.

A perspectiva da **governança de políticas públicas** é a que interessa mais diretamente a este estudo. O Referencial de Governança de Políticas assinala que essa perspectiva “se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da

sociedade” (BRASIL, 2014, p. 32). O modelo de avaliação da governança em políticas públicas proposto pela Corte de Contas compõe-se de oito componentes, que são os seguintes:

- institucionalização;
- planos e objetivos;
- participação;
- capacidade organizacional e recursos;
- coordenação e coerência;
- monitoramento e avaliação;
- gestão de riscos e controle interno; e
- *accountability*.

Embora esses componentes não sejam estanques, e apresentem certo grau de sobreposição entre si, servem para guiar e sistematizar análises, além de estabelecer conceitos comuns às avaliações do Tribunal. A Análise FSDL estaria relacionada especialmente ao componente de coordenação e coerência. De fato, segundo o TCU:

A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a **fragmentação** da missão e a **sobreposição** de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas. (BRASIL, 2014, pp. 55-56, grifo nosso)

Embora se esteja tratando aqui da governança em políticas públicas, as outras duas perspectivas de observação apresentam alguma intersecção com este tema, razão pela qual serão apresentadas algumas considerações sobre cada uma delas, e sua contribuição para a análise da ferramenta.

Em relação à **governança no centro de governo**, embora o Referencial de Centro de Governo não traga uma definição específica para este enfoque, afirma que:

Com vistas a maximizar os benefícios esperados pela sociedade, restaurar a confiança da sociedade no governo e conduzir a uma boa governança para a superação dos desafios, é necessária uma abordagem integrada do governo (*whole-of-government approach*). (...)

Considerando a abordagem holística do Centro de Governo, os órgãos que o compõem, de modo a melhorar o desempenho de toda a administração pública, devem estabelecer uma estrutura que a) expresse os objetivos a serem alcançados; b) comunique efetivamente a todos no governo – e no sistema de entregas mais amplo – quais são esses objetivos; c) alinhe o orçamento para alcançar esses objetivos; d) monitore o progresso em direção

ao alcance dos objetivos; e e) intervenha para fazer ajustes ou construir capacidades, quando os resultados estão atrasados. (BRASIL, 2016, p. 25)

Convém esclarecer que esse referencial define centro de governo como um conjunto de órgãos que proveem apoio direto ao Chefe do Poder Executivo no gerenciamento integrado do governo, desempenhando funções centrais e transversais, tais como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões e resultados das prioridades do governo (BRASIL, 2016 p. 26).

À semelhança do anterior, o Referencial de Centro de Governo também apresenta um modelo de avaliação organizado em torno de componentes, no caso quatro: coordenação, estratégia, supervisão e transparência. O componente a ser destacado aqui é o de coordenação, que inclui os mecanismos de: articulação política e orientação; e coordenação do desenho e implementação das políticas. Este segundo mecanismo evidencia a relação do centro de governo com a promoção de coerência entre políticas, objeto da Análise FSDL (BRASIL, 2016, pp. 32, 43).

Por fim, a governança organizacional diz respeito aos “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Como se tratou no tópico anterior, um dos fatores de integração ou fragmentação de políticas públicas são justamente as estruturas organizacionais, a depender de como estejam desenhadas. Dessa forma, é importante também considerar a governança pública organizacional nas reflexões acerca da Análise FSDL (BRASIL, 2020b, p. 36).

5.7. Processo decisório

Uma vez que a fragmentação é uma questão que se manifesta no desenho das políticas públicas, é importante compreender como funciona o processo decisório em torno de sua formulação. Algumas abordagens tradicionais da pesquisa em política públicas oferecem contribuições nesse sentido.

A noção de racionalidade limitada, proveniente da economia comportamental e com grande influência no estudo de políticas públicas, por exemplo, mostra bastante relação com o surgimento de fragmentações. Proposto originalmente por Herbert Simon, nos anos 1950, esse conceito se contrapõe à ideia da racionalidade perfeita,

segundo a qual agentes econômicos tomam decisões usando perfeitamente as regras da lógica e da probabilidade, realizando análises custo-benefício de todas as alternativas disponíveis, maximizando sua utilidade. (CAMPITELLI e COBET, 2010, p. 354). A racionalidade limitada reconhece que, na prática, agentes não tomam decisões baseados em uma racionalidade perfeita. Ao contrário, a complexidade do ambiente e a capacidade cognitiva humana limitada fazem com que decisões sejam tomadas para satisfazer, não para maximizar. Agentes escolhem a primeira opção que se mostre “boa o bastante”, sem avaliar todas as opções disponíveis (o que seria inviável). Assim, seria possível tomar decisões com base em uma quantidade razoável de cálculos e usando informação incompleta (CAMPITELLI e COBET, 2010, p. 355).

A racionalidade limitada pode ser aplicada também a organizações. Organizações são formadas por indivíduos, com suas crenças, valores e preferências e, portanto, recebem destes algumas de suas características, inclusive a racionalidade limitada. Conforme argumenta Filgueiras (2020, p. 10), “gestores não têm informação completa para decidir, estão sempre defronte a soluções ambíguas e enorme incerteza”. O autor diz que, considerando que decisões organizacionais são tomadas em condições de incertezas, muitas falhas de políticas surgem do processo decisório.

Uma das falhas citadas pelo autor advém do fato de que, embora as organizações governamentais sejam motivadas por alcançar uma sociedade mais justa, as concepções sobre o que seria essa “sociedade mais justa” variam muito de organização para organização, sendo incoerentes entre si. Pondera, ainda, que nem mesmo a concepção sobre o que é o problema público é consensual (FILGUEIRAS, 2020, pp. 10-11). Filgueiras cita Cohen, March e Olsen (1972), ao afirmar que “organizações fazem escolhas sem um entendimento compartilhado sobre determinado problema” e que “muitos problemas de coordenação e controle surgem porque supomos que os problemas e os objetivos das políticas são bem definidos, que todos participarão e se engajarão de forma motivada”. (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 2). Embora o autor não cite especificamente a palavra “fragmentação”, sua argumentação mostra-se bastante alinhada com esse conceito.

Outra abordagem útil é a teoria da escolha pública. Essa teoria vê o processo de formulação de políticas como um “mercado político” e também empresta conceitos da economia, como o do *Homo oeconomicus*, o indivíduo que faz suas escolhas de forma egoísta e racional. Embora contraste com o conceito de racionalidade limitada,

essa teoria considera o indivíduo como sendo racional por razões de operacionalidade da análise (PEREIRA, 1997, p. 424-425).

Nessa abordagem, o processo político resulta das preferências dos agentes envolvidos na escolha e das “regras e procedimentos que permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo a uma única escolha colectiva” (PEREIRA, 1997, p. 424). Essa teoria enfatiza como os arranjos institucionais decisórios afetam as escolhas políticas. Assim, preocupa-se com questões como a disputa dos agentes políticos por votos (ou seja, o poder de decidir em nome dos outros) e de que maneira as regras do processo decisório podem ser definidas para que os políticos satisfaçam as condições dos votantes (PEREIRA, 1997, pp. 426-427).

O governo não conhece bem as preferências dos cidadãos. Ele necessita de intermediários que possam informá-los, e esses intermediários são, além de suas agências descentralizadas, os grupos de interesse. Os grupos de interesse agem por meio de *lobby*, pressionando o governo para a obtenção de políticas favoráveis a seus membros. Olson (1965) argumenta que interesses comuns não são suficientes para a formação de grupos de interesse, e que, muitas vezes, grandes grupos permanecem latentes na sociedade por serem incapazes de se organizarem e articularem seus interesses junto aos políticos. Dessa forma, grupos mais organizados e articulados conseguem obter para si a criação de rendas de monopólio, ou “rendas associadas a preços regulados (acima dos preços competitivos)”, em um processo batizado pela literatura como *rent-seeking* (procura de rendas). A informação sobre as preferências dos cidadãos que o governo recebe desses grupos de interesse, portanto, termina sendo incompleta e enviesada (OLSON, 1965 *apud* PEREIRA 1997, p. 434; PEREIRA 1997, pp. 434-435).

É interessante notar que a informação imperfeita, por si só, já levaria ao surgimento da fragmentação em políticas públicas, mas esse processo é agravado na medida em que a manipulação da assimetria da informação interessa a determinados grupos. E essa conclusão leva a uma terceira abordagem útil para este estudo, que é a teoria da agência. Essa teoria trata essencialmente da separação entre propriedade e gestão, em que uma parte (o agente) gere a propriedade de outra (o principal). Contudo, “se ambas as partes buscam maximizar sua função utilidade, nem sempre o agente vai agir no melhor interesse do principal”. (OLIVEIRA e FONTES FILHO, 2017, p. 597).

A primeira relação principal-agente em que se pensa, quando se trata do setor público, é aquela existente entre a sociedade (principal) e o governo (agente). Contudo, a estrutura de organização do governo revela uma cadeia de relações principal-agente entre seus níveis hierárquicos, como, por exemplo, entre políticos eleitos e a burocracia.

Oliveira e Fontes Filho (2017, p. 599) citam Attila (2012), dizendo que “o agente dispõe de informações sobre requisitos e resultados de suas atividades, que são desconhecidas e, muitas vezes, inobserváveis pelo principal, constituindo fonte de diversos problemas de agência”. Essa assimetria de informação ocorre nas relações entre políticos e burocracia, uma vez que esta segunda possui mais informações e conhecimentos técnicos sobre as atividades que executam do que os primeiros (GAINS; JOHN; STOKER, 2008, p. 649). Os burocratas, por sua vez, não necessariamente possuem objetivos coincidentes com os dos políticos ou dos cidadãos (PRZEWORSKI, 2003 *apud* OLIVEIRA e FONTES FILHO, 2017, p. 601), e é possível que, da mesma forma, sua atuação não reflita os objetivos dos principais. O principal, entretanto, pode buscar reorientar a atuação do agente por meio de monitoramento e incentivos, mecanismos que lhe impõem custos (OLIVEIRA e FONTES FILHO, 2017, p. 600).

Uma das utilidades dessa teoria para a análise da fragmentação entre políticas públicas demonstra-se quando se projeta esse raciocínio para a atuação concomitante de distintas agências de governo, enquanto agentes de um poder central do governo (principal). Considerando que os diferentes órgãos setoriais dispõem de objetivos próprios, que podem não estar alinhados com o programa de governo estipulado pelo poder central, e que detêm maior conhecimento sobre suas especialidades, não é difícil imaginar um contexto em que as ações de cada setor estejam desalinhadas com a orientação central e também entre si, especialmente na ausência de processos de *acountability* e transparência.

Esse cenário se intensifica no exemplo brasileiro, no qual predomina o modelo político do presidencialismo de coalizão, e em que se ampliam as condições para o *rent-seeking* pelos partidos da coalização ou pela própria burocracia. Oliveira e Fontes Filho (2017, p. 597) chegam inclusive a utilizar a expressão “fragmentação do controle ministerial pelos partidos” para descrever esse fenômeno.

Nesse contexto, revela-se outro benefício do emprego da teoria de agência para examinar a questão da fragmentação: ela fornece possíveis tratamentos para o

problema, na forma dos mecanismos de controle que o principal pode implementar sobre o agente. Dentre esses mecanismos, pode-se citar as ações de monitoramento (que, no caso do desenho de políticas públicas, poderiam ser o monitoramento no sentido estrito, e as avaliações de desenho, com possíveis revisões) e os incentivos (recompensas às organizações por atingir resultados acima dos individuais pretendidos por cada um).

Cabe ainda acrescentar uma última observação. Oliveira e Fontes Filho alertam que uma outra possível causa para a atuação do agente desalinhada aos interesses do principal é a incompatibilidade de horizontes de planejamento.

(...) o problema de agência ligado à incompatibilidade de horizontes de planejamento se dá em razão da relação de transitoriedade que o agente tem com a organização, enquanto para o principal, em geral, o vínculo apresenta um caráter mais permanente. Guimarães dos Santos (2015) alega que, frequentemente, o agente necessita alocar esforços em ações cujos efeitos se dão no curto ou no longo prazo, e que sua preferência costuma ser pelas ações que trazem resultados no curto prazo, caracterizando o que denomina como comportamento de miopia gerencial. (OLIVEIRA e FONTES FILHO, 2017, p. 600)

Trata-se de uma observação bastante útil para a identificação de possíveis causas para a fragmentação. Contudo, cabe a reflexão também sobre o fato de que, no Brasil, considerando a estabilidade do servidor público (que pode ser identificado como a burocracia, neste caso, e, portanto, o agente na relação com os mandatários eleitos), não é raro que o vínculo do agente com a organização seja mais permanente do que o do principal.

5.8. Dimensões de desempenho

Uma vez estabelecido que se pretende com este trabalho contribuir para que a Análise FSDL possa ser útil em avaliações de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade de políticas públicas, torna-se necessário abordar brevemente os conceitos a serem utilizados para essas dimensões de desempenho de políticas públicas. Novamente, a fim de se manter o alinhamento deste estudo com os referenciais e manuais do TCU, serão utilizadas as definições da quarta edição do Manual de Auditoria Operacional do TCU, chamado adiante de Manual de Auditoria (BRASIL, 2020c), que se alinha, por sua vez, às diretrizes da Intosai, no documento GUID 3910 – Conceitos Centrais para Auditoria de Desempenho (INTOSAI, 2019a).

Para o Manual de Auditoria, a **economicidade** é a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade” (INTOSAI, 2019a, p. 7; BRASIL, 2020c, p. 16). A **eficiência**, por sua vez, é definida como “a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade” (INTOSAI, 2019a, p. 7; BRASIL, 2020c, p. 17). Para relacionar esses conceitos com a Análise FSDL, é necessário compreender “insumos” não apenas como os orçamentários e financeiros, mas também pessoal, organizações, normas, instrumentos de gestão, sistemas de informação, entre outros. Assim, a aplicação e a alocação desses insumos de maneira não planejada ou desarticulada, em um contexto de fragmentação, pode levar à desconsideração de sinergias e externalidades positivas de outras políticas, ou ainda aplicações sobrepostas e duplicadas, situações que prejudicariam a economicidade e a eficiência das políticas.

A **eficácia** se define como “o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período, independentemente dos custos implicados (COHEN e FRANCO, 1993 *apud* BRASIL, 2020c, p. 17). Esse conceito não encontra tradução fácil em outros idiomas. Por exemplo, nas ISSAI 300 (sigla em inglês para Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores), que trata dos princípios de auditoria de desempenho, são trazidas apenas as dimensões da economicidade, da eficiência e da efetividade (INTOSAI, 2019c, pp. 8-9).

O GAO, em seu manual de Análise FSD, também não trata de eficácia, ao menos não de forma expressa. Contudo, pode-se entrever essa dimensão de forma implícita, por exemplo, quando a agência classifica os efeitos das FSD em três categorias, quanto ao aspecto programático afetado: implementação de programas; resultados e impactos; e custo-efetividade³. A dimensão da eficácia se vê refletida tanto no item de implementação (uma vez que a entrega de bens e serviços, bem como o alcance de metas, pressupõem a implementação das ações previstas), quanto

³ “A análise custo-efetividade é uma técnica que relaciona os custos de um programa aos seus resultados principais ou benefícios. A análise custo-benefício leva esse processo um passo adiante, ao tentar comparar custos com o valor monetário de todos os diversos benefícios do programa (ou sua maioria)” (CELLINI e KEE, 2010, p. 493, tradução livre). A tradução não faz jus à abrangência do termo “custo-efetividade”. Embora a definição fale em resultados e benefícios, relacionando o termo com a dimensão da efetividade, a obra citada traz exemplos de aplicação da técnica em que a “efetividade” é, por vezes, medida em produtos (percentual de evasão escolar, por exemplo, pp. 511-512), correspondendo mais à dimensão que, no Brasil, entendemos como “eficácia”.

no item de resultados e impactos (que abarca tanto os *outputs* – produtos – quanto os *outcomes* – resultados – e impactos) (GAO, 2015, pp. 16, 57-58). Conclui-se, portanto, a Análise FSD permite também avaliar alguns efeitos sobre a eficácia de políticas, como a não cobertura de determinado público ou entrega pelas políticas existentes.

A **efetividade**, por sua vez, se refere à “relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeito sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção” (COHEN e FRANCO, 1993 *apud* BRASIL, 2020c, p. 17-18). A compreensão desse conceito é relevante na medida em que a fragmentação entre políticas pode até mesmo levar a conflitos que prejudiquem a consecução de seus objetivos, comprometendo o alcance dessa dimensão finalística.

O Manual de Auditoria Operacional menciona ainda a **equidade**, que corresponderia a “garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis (liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros), políticos e sociais (saúde, educação, moradia, segurança)”, o que frequentemente passa por reconhecer “a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado” (RAWLS, 1995 *apud* BRASIL, 2020c, p. 18). O Manual de Auditoria complementa que o exame da equidade pode envolver critérios de alocação de recursos contra distribuição espacial e/ou perfil socioeconômico ou de gênero de seu público e estratégias adotadas pelo gestor para adequar a oferta de serviços às diferentes necessidades do público-alvo (BRASIL, 2020c, p. 19). A dimensão não é mencionada nos manuais do GAO ou do TCU para a Análise FSDL, mas certamente pode sofrer impactos das FSDL também. Um exemplo seria a lacuna de atendimento de certos grupos específicos ou mesmo o atendimento duplicado, o que não contribuiria para promover condições iguais de exercício de direitos.

6. Análise da ferramenta

Uma vez realizada a revisão da literatura relaciona ao objeto deste estudo, passa-se à análise da ferramenta estudada. Esta seção organiza-se em duas subseções. Na primeira, será feita uma descrição da Análise FSD, versão original do GAO, e da Análise FSDL, versão adaptada pelo TCU, com a finalidade de permitir ao leitor conhecer basicamente o seu desenho e o seu uso. Então, na segunda subseção, será realizada uma análise dos principais pontos críticos do instrumento.

6.1. Descrição da ferramenta

A Análise de Fragmentação, Sobreposição e Duplicidade é uma ferramenta de análise de programas governamentais criada pela EFS dos Estados Unidos, o *U.S. Government Accountability Office (GAO)*, e descrita no documento *Fragmentation, overlap, and duplication: an evaluation and management guide*. A ferramenta possui o propósito de auxiliar formuladores e analistas de políticas públicas a identificar e avaliar a ocorrência de fragmentação, sobreposição e duplicidade entre programas governamentais e identificar alternativas para reduzir e melhor gerir os efeitos negativos decorrentes (GAO, 2015, p. 2).

O documento que manualiza a ferramenta é dividido em duas partes: enquanto a primeira destina-se a analistas que queiram mapear fragmentação, sobreposição e duplicidade entre programas, a segunda é dedicada a tomadores de decisão, e orienta-os como usar a informação produzida. Apenas a primeira parte será objeto desta descrição.

O TCU utilizou a ferramenta pela primeira vez em 2016, no âmbito da Auditoria Piloto na Preparação do Governo Federal Brasileiro para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, realizada entre 2016 e 2017 (Acórdão 1.968/2017 – TCU – Plenário). O objetivo do uso foi identificar fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacuna entre políticas públicas relacionadas à meta 2.4 dos ODS, que tratava de sistemas sustentáveis de produção de alimentos. A ferramenta foi adaptada para o contexto da auditoria e passou a ser chamada Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (Análise FSDL), tendo sido usada em outros trabalhos posteriormente, sendo o mais recente deles a

Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas (TC 023.646/2018-7, Acórdão 1.383/2021 – TCU – Plenário)⁴. Para facilitar consultas, a versão mais atual desse manual foi agregada a este documento, sob a forma do Anexo A – Técnica de análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas (FSDL).

Esta descrição da ferramenta levará em conta ambas as versões: o método do GAO e o método adaptado pelo TCU. Embora sejam semelhantes, há diferenças que serão destacadas conforme o caso.

O **objetivo** da ferramenta declarado no manual do GAO é auxiliar analistas e formuladores de políticas públicas a identificar e avaliar ocorrências de fragmentação, sobreposição e duplicidade (FSD) em programas de governo, além de identificar alternativas para reduzir ou melhor gerir efeitos negativos associados. O TCU declara, no seu manual, um objetivo diferente: possibilitar a identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas entre uma política pública chave e outras políticas públicas que impactam e são impactadas pela primeira. Há uma diferença, portanto, quanto ao **objeto** da ferramenta. Enquanto a versão do GAO se destina a **programas de governo**, a do TCU foi aplicada a **políticas públicas**⁵.

O **público-alvo** da versão do GAO compõe-se de dois segmentos: analistas de políticas públicas (auditores, funcionários do Congresso, pesquisadores, consultores, entre outros) e tomadores de decisão (tanto do Executivo como do Legislativo). Já a do TCU foi dedicada a auditores de EFS, mas entende-se que pode ser usada também por auditores de outras instituições de controle, incluindo-se aí o controle externo em entes subnacionais e o controle interno.

Cada uma das versões da ferramenta integra ou integrou um processo diferente. O GAO, por exemplo realiza a análise de FSD anualmente, com o propósito de emitir recomendações ao Legislativo e ao Executivo sobre como gerir ou reduzir

⁴ A versão da Análise FSDL adaptada pelo TCU encontra-se manualizada no Apêndice E do Relatório de Auditoria Operacional nas Unidades de Conservação (BRASIL, 2020a, pp. 170-175).

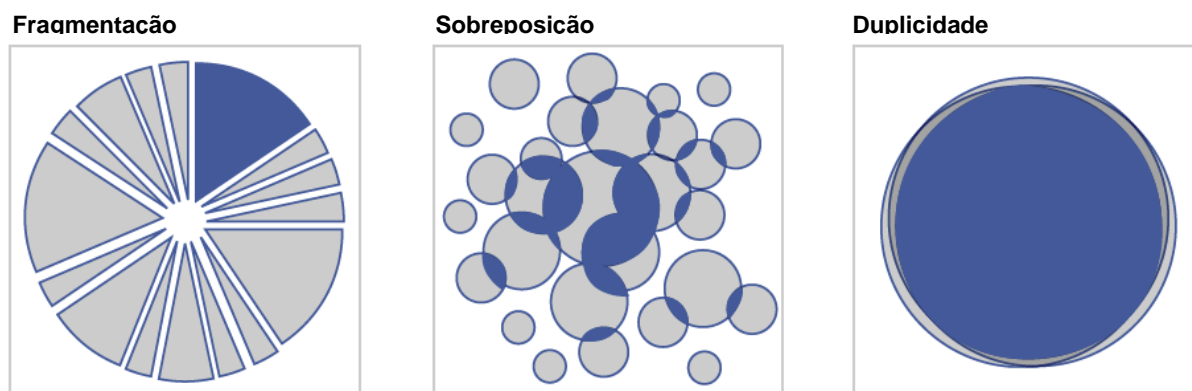
⁵ Resgatando discussão realizada no Referencial Teórico deste estudo, Secchi, Coelho e Pires (2020, P. 37) compreendem que programas podem ser considerados políticas públicas de nível tático-gerencial. Ao discutir os nós conceituais para a definição do termo “políticas públicas”, os autores posicionam-se no sentido de que podem ser entendidas como políticas públicas as diretrizes criadas para enfrentar problemas públicos, independentemente de se darem no nível estratégico, intermediário ou operacional (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020, p. 34). A partir desse entendimento, e para os efeitos deste estudo, o conceito de programa apresenta uma área de intersecção com o de política pública, mas não podem ser usados como equivalentes, conforme já exposto no referencial teórico desta monografia.

os efeitos negativos das FSD detectadas. Já o TCU usou a ferramenta em auditorias coordenadas⁶, isto é, em processos não recorrentes com objetivos específicos.

As **ocorrências** investigadas pelo GAO são definidas da seguinte forma:

- **Fragmentação:** refere-se às circunstâncias em que mais de uma agência governamental (ou mais de uma estrutura dentro de uma agência) está envolvida no mesmo escopo amplo de atuação frente a uma demanda nacional, e existem oportunidades para aprimorar a entrega do serviço.
- **Sobreposição:** ocorre quando múltiplas agências ou programas possuem objetivos semelhantes, ou envolvem-se em atividades ou estratégias similares para alcançá-los, ou ainda visam grupos de beneficiários parecidos.
- **Duplicidade:** ocorre quando duas ou mais agências ou programas estão envolvidos exatamente nas mesmas atividades ou oferecem exatamente os mesmos serviços aos mesmos beneficiários.

Figura 4: Fragmentação, sobreposição e duplicidade



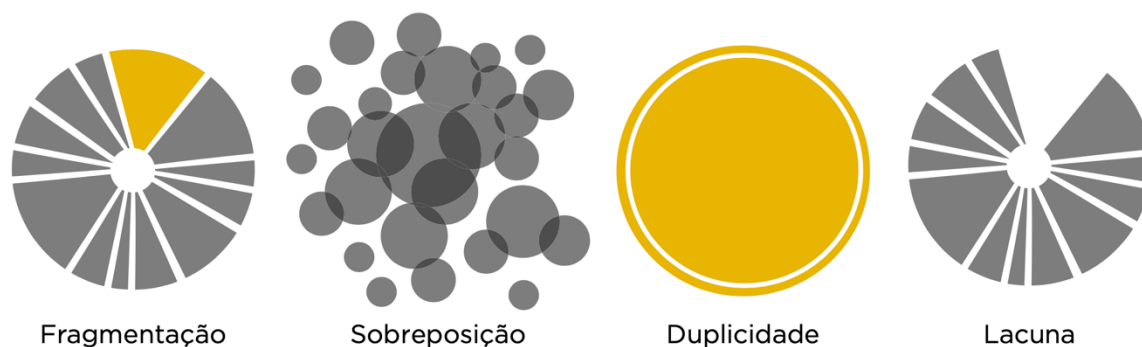
Fonte: GAO (2015, p. 11).

Apesar de trazer essas definições, o próprio documento orienta seus usuários e revisar os conceitos para adequá-los da melhor forma possível ao trabalho específico a ser realizado (GAO, 2015, p. 10).

⁶ Auditorias coordenadas são um tipo de auditoria cooperativa (isto é, com cooperação entre uma ou mais entidades fiscalizadoras) em que há um núcleo comum de questões a serem analisadas, ainda que as entidades participantes possam incluir questões de seu interesse nas próprias fiscalizações. Produzem-se relatórios separados, mas costuma-se elaborar um relatório consolidado adicional (INTOSAI, 2019b, p. 8; OLACEFS, 2020, p. 12).

O método do TCU acrescenta um quarto tipo de ocorrência, que é a **lacuna**. As definições do Tribunal para os quatro tipos são as seguintes:

- **Fragmentação:** refere-se às circunstâncias em que mais de uma agência governamental (ou mais de uma estrutura dentro de uma agência) está envolvida no mesmo escopo amplo de atuação frente a uma demanda nacional, e existem oportunidades para aprimorar a entrega do serviço.
- **Sobreposição:** caracteriza-se pela sobreposição de esforços governamentais com objetivos parecidos, com atividades ou estratégias similares, que visam aos mesmos beneficiários, incluindo sobreposição de atores, atribuições, programas, benefícios e beneficiários. Não é necessário que a sobreposição seja completa (se for completa, deverá ser classificada como duplicidade).
- **Duplicidade:** caracteriza-se pela coincidência completa de esforços governamentais de instituições ou programas de governo, que executam as mesmas atividades ou que ofereçam os mesmos serviços para os mesmos beneficiários, incluindo duplicidades de atores, atribuições, programas, benefícios, beneficiários. Para que seja considerada uma duplicidade, a coincidência necessita ser completa, ainda que com fins distintos.
- **Lacuna:** caracteriza-se pela ausência de uma parte importante de um processo, podendo ser a ausência de políticas ou programas, atores, mecanismos institucionais, processos e atividades, benefícios ou beneficiários.

Figura 5: Fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacuna

Fonte: adaptado pelo TCU de GAO (2015, p. 11).

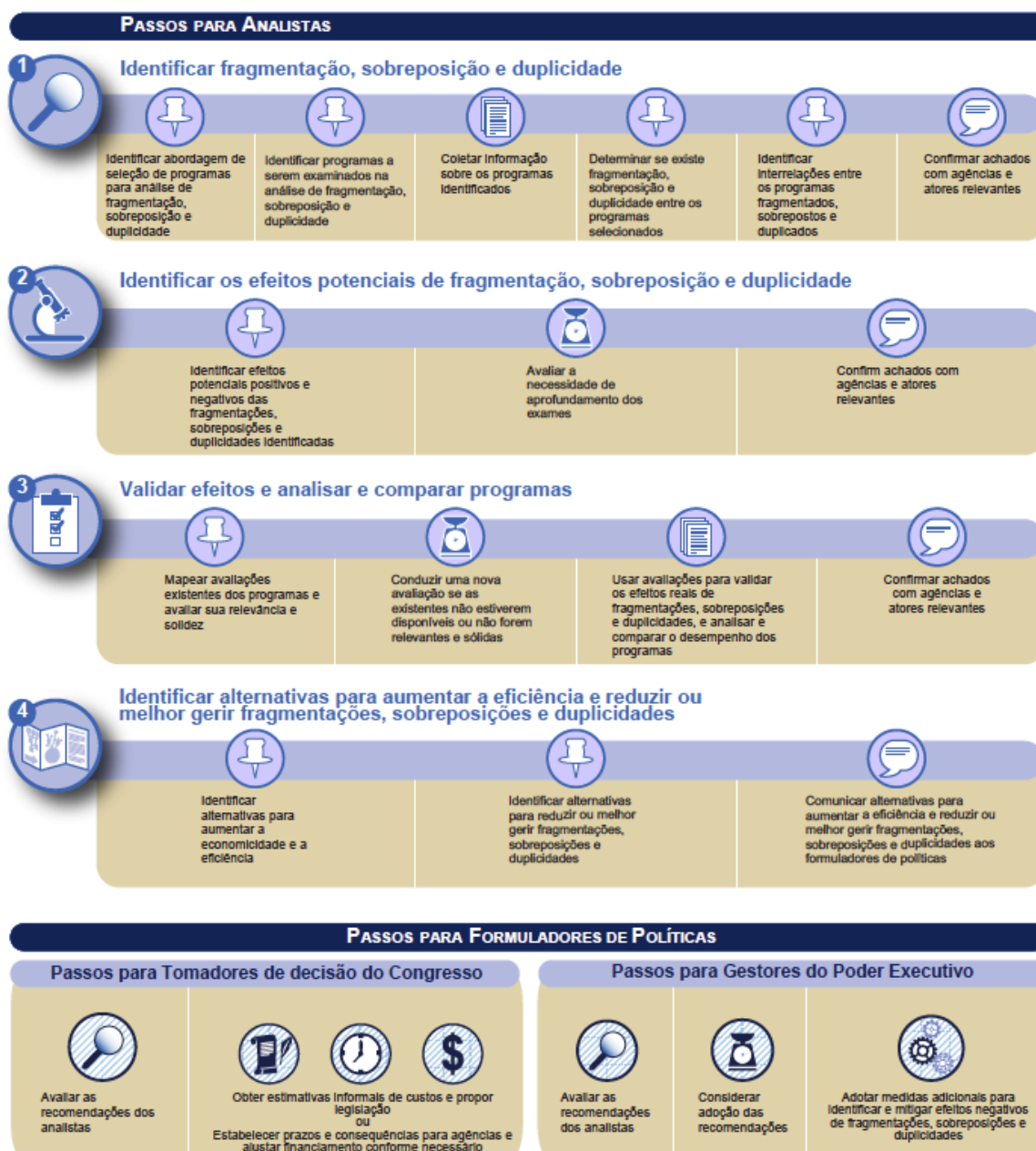
A ferramenta permite a detecção de fragmentações, sobreposições, duplicidades, e, no caso do método do TCU, lacunas entre certos elementos dos programas ou políticas públicas. São eles:

- objetivos e resultados esperados;
- beneficiários, usuários e público-alvo;
- benefícios, serviços e produtos;
- organizações (agências) ou estruturas organizacionais;
- estruturas e fluxos orçamentários (mencionado apenas no manual do GAO); e
- sistemas de informação (mencionado apenas no manual do TCU).

Ambos os manuais trazem um passo-a-passo que detalha os procedimentos a serem aplicados. O manual do GAO divide esses procedimentos em quatro grandes etapas, cada qual com suas atividades. As quatro etapas são:

1. identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades;
2. identificação de efeitos das fragmentações, sobreposições e duplicidades;
3. validação de efeitos e avaliação e comparação entre programas; e
4. identificação de opções para aprimorar a eficiência e reduzir ou melhor gerir fragmentações, sobreposições e duplicidades.

Figura 6: sumário dos passos da análise FSD



Fonte: GAO (2015, p. 4, tradução livre).

O manual do TCU, por outro lado, traz apenas duas etapas, que correspondem razoavelmente às duas primeiras etapas do manual do GAO. As etapas previstas no manual do TCU são as seguintes:

1. identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas entre a política pública analisada e as principais políticas públicas que a impactam e são impactadas por ela; e

2. identificação de potenciais efeitos de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nas políticas analisadas.

O manual do TCU não cobre, portanto, os procedimentos de avaliação dos programas da terceira etapa e não contempla a quarta etapa, que se destina a orientar as recomendações que o GAO deverá fazer para o Executivo e o Legislativo.

Essa diferença se dá principalmente em virtude do contexto em que se usa a ferramenta por cada uma dessas EFS. No GAO, a análise FSD é um processo em si, que resulta em um relatório contendo informações sobre as FSD mapeadas, os efeitos relacionados e recomendações sobre ações a serem adotadas para tratá-las. No TCU, por outro lado, a ferramenta geralmente se usa no contexto maior de uma auditoria, como mais uma das técnicas de coleta e análise de dados, fornecendo informação para uso conjunto com informações de outras fontes, que subsidiam, no âmbito da auditoria, a elaboração de produtos semelhantes aos visados pela terceira e quarta etapas do método do GAO. Nesse caso, a avaliação do programa ou da política já é o próprio objetivo da auditoria e as formas de tratamento das FSDL encontradas integram o rol de ciências, recomendações e determinações resultantes do trabalho.

A primeira etapa de ambos os manuais, isto é, a **identificação de FSDL**, contempla principalmente procedimentos para definir o recorte da análise (selecionar programas ou políticas a serem analisadas), reunir informações sobre os programas e políticas em tela, mapear FSDL e confirmá-las com gestores e outros atores relevantes.

Há algumas diferenças entre os procedimentos e sua sequência nos métodos do GAO e do TCU. Para o GAO, antes de se definir o recorte, define-se a **abordagem**. Assim, a análise pode abordar os seguintes elementos dos programas governamentais: objetivos e resultados; beneficiários, usuários e público-alvo; benefícios, serviços e produtos; organizações e suas estruturas; e/ou estruturas orçamentárias. No TCU, propõe-se coletar informações para todos esses elementos – exceto o orçamentário, que não é contemplado no manual.

No guia do TCU, os procedimentos para definir o **recorte** da análise são mais estruturados. Orienta-se definir uma política pública chave – a política objeto da auditoria – e, a partir daí, identificar políticas relacionadas. Um dos métodos propostos para esse mapeamento de políticas é baseá-lo no desenho das metas e objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Justifica-se esse procedimento pelo fato de tais metas e objetivos terem caráter transversal e facilitarem a

visualização de áreas de atuação dos governos conexas com aquela que se examina primariamente.

Ambas as ferramentas propõem uma gama de fontes de informação e métodos de coleta e análise para a identificação das fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas propriamente ditas, ainda que deem destaques diferentes a cada tipo.

Mencionam-se dentre as **fontes de informação** os documentos legais (legislação em geral, exposições de motivos, regulamentos, entre outros), documentos produzidos pelas instituições públicas (catálogos de programas, relatórios orçamentários e financeiros, avaliações de desempenho de programas, planos estratégicos, manuais, avaliações internas, gráficos e diagramas), fontes externas às instituições (avaliações do controle externo, auditorias independentes, relatórios do Legislativo, documentos produzidos por organizações não governamentais e matérias da imprensa), e investigação própria (entrevistas e questionários junto a gestores e beneficiários dos programas, requisição de informações oficiais, pesquisa documental e mapeamento de produtos e processos). O manual do TCU dá especial ênfase à investigação própria.

A segunda etapa é a de **identificação de efeitos das FSDL**. Compreende procedimentos para identificar efeitos positivos e negativos das FSDL e confirmá-los com gestores e outros atores.

O manual do GAO trata apenas de efeitos potenciais (aqueles que ainda não ocorreram ainda, mas têm risco de acontecer). De acordo com a sua incidência, classifica os efeitos em três categorias: implementação dos programas; resultados e impactos; e custo-efetividade. O manual do TCU registra a possibilidade de identificação de efeitos tanto potenciais como reais (aqueles que já estão ocorrendo).

Ambos os manuais trazem exemplos de efeitos negativos e positivos advindos de FSDL. Dentre possíveis **efeitos negativos**, citam-se duplicidade de esforços, desperdício de recursos, oferta confusa de serviços, ausência de visão sistêmica, dificuldade de mensuração de resultados, cobertura de beneficiários duplicada ou, ao contrário, incompleta, atuações conflitantes entre políticas ou instituições, entre outros.

Dentre possíveis **efeitos positivos**, mencionam-se: atendimento especializado, atuação suplementar ou de reforço entre instituições ou programas, e

possibilidade de circularização de dados entre monitoramentos, sistemas e bases de dados sobrepostos.

A terceira etapa corresponde à **avaliação e comparação entre programas**. Abarca procedimentos para: mapear avaliações já existentes dos programas analisados; conduzir novas avaliações, se necessário; usar as avaliações para validar os efeitos de FSD, além de avaliar e comparar o desempenho dos programas; e confirmar achados com agências e atores relevantes. Conforme já mencionado, essa etapa não está contemplada no manual do TCU, embora os procedimentos listados sejam parte do processo usual de auditoria, em função da qual a Análise FSDL é empregada.

O manual do TCU, entretanto, partindo do pressuposto de que o conjunto de FSDL pode ter causas comuns, enumera algumas possíveis conclusões que podem ser construídas na auditoria com o auxílio da ferramenta. São alguns exemplos: falhas na definição de responsabilidades entre atores; falhas nos mecanismos de coordenação entre os responsáveis pelas políticas estudadas; e ausência de políticas e/ou estratégias governamentais.

A quarta etapa (exclusiva do GAO) diz respeito à **identificação de opções para aprimorar a eficiência e reduzir ou melhor gerir FSD**, e engloba procedimentos para: identificar alternativas para aumentar a economicidade e a eficiência dos programas; identificar alternativas para reduzir ou melhor gerir FSD; e comunicá-las aos formuladores de políticas.

O manual do GAO traz ainda uma tabela listando possíveis benefícios e prejuízos, além de consequências esperadas, que podem surgir da adoção das alternativas propostas.

O manual do TCU não cobre essa etapa porque se trata de procedimentos já pertinentes ao fluxo normal de auditoria, correspondendo à elaboração de propostas de encaminhamento (ciências, recomendações e determinações).

Por fim, cada manual traz alguns **papéis de trabalho** visando estruturar e facilitar o trabalho do analista de políticas. O GAO oferece duas ferramentas: a tabela de sistematização de informações sobre programas (para construção de uma visão geral sobre os programas a serem analisados, logo após a definição do recorte do estudo); e a tabela de sistematização e avaliação de informação sobre potenciais efeitos das FSD (classificando-os em efeitos sobre implementação, resultados e impacto, e custo-efetividade dos programas).

O manual do TCU, por sua vez, oferece apenas um papel de trabalho: a ficha de consolidação da análise FSDL (ver Anexo B – Ficha para consolidação da Análise FSDL). Essa ferramenta foi criada levando-se em conta a necessidade de coleta de informação padronizada no âmbito de auditorias coordenadas para consolidação e posterior comunicação. Na realidade, o papel de trabalho não consta da versão mais recente do manual, mas foi disponibilizada no ambiente virtual de aprendizagem da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas para que as EFS participantes a utilizassem. Deve-se preencher uma ficha para cada ocorrência de FSDL detectada. Seu funcionamento é semelhante ao das matrizes já usadas pelo Tribunal em auditorias. Estrutura em colunas a classificação das FSDL, o objeto, as políticas desalinhadas, a descrição do fato e os efeitos potenciais e reais, positivos e negativos.

6.2. Análise crítica

Após a descrição dos métodos do GAO e do TCU, esta subseção apresentará uma análise crítica sobre a metodologia de análise FSDL adaptada pelo TCU, identificando oportunidades de melhoria nos métodos e procedimentos da ferramenta. Essa análise tem por fim orientar a proposição de um modelo para análise de fragmentação no tópico a seguir, além de outros ajustes necessários.

6.2.1. Objeto da ferramenta

A ferramenta original do GAO foi criada com o propósito específico de atender a um processo de trabalho próprio dessa entidade, referente à comunicação anual ao Congresso Norte-Americano sobre a ocorrência de objetivos ou atividades duplicadas entre programas, agências, unidades e iniciativas governamentais.

O TCU, por outro lado, aproveitou esse instrumental com um propósito um pouco distinto. Dada a necessidade de endereçar questões transversais em auditorias operacionais, especialmente no contexto do surgimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, vislumbrou-se na ferramenta o potencial para responder ao desafio. O foco dos trabalhos do TCU, contudo, não se restringia a intervenções governamentais explicitamente rotuladas como programas, e abrangia também outros instrumentos, como planos, normas e conjuntos de intervenções que poderiam ser consideradas políticas públicas, formalizadas ou não. Conforme visto no

referencial teórico deste trabalho, toda intervenção governamental destinada a resolver (ou não) um problema público pode ser considerada uma política pública, independentemente do nível estratégico em que atua ou dos instrumentos que a materializam, mesmo quando não formalizados. Sendo assim, pode-se dizer que o método do TCU verdadeiramente se destina a tratar de políticas públicas, oferecendo uma possibilidade mais ampla de atuação do que a versão do GAO.

Contudo, o manual do TCU (BRASIL, 2020a, pp. 170-175) não traz uma definição para política pública. Portanto, um ponto crítico desse documento é a ausência de uma orientação sobre o que pode ser considerado política para os fins da análise.

Ainda em relação ao objeto, a metodologia do TCU não explicita se a ferramenta se presta à análise do desenho de políticas públicas ou à forma como é implementada. A depender do trecho do documento, há referências a um ou outro. Por exemplo, em um ponto, listam-se como casos potenciais de fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacuna “programas que possuam o mesmo objetivo ou estão desenhados para atender aos mesmos beneficiários” (BRASIL, 2020a, p. 172). Não obstante, em outro momento, classifica-se como lacuna a não implementação de mecanismos institucionais necessários (BRASIL, 2020a, p. 174).

Ao longo desta monografia, verificou-se que a presença de sobreposições, duplicidades, brechas e lacunas está bastante relacionada ao desenho de políticas, sendo particularmente frequente em conjuntos de políticas continuamente revisadas pelo método “*patching*”, que corresponde a uma forma incremental de promover o ajuste entre políticas e se mostra como a forma mais frequente de formulação. Dessa forma, conclui-se que a Análise FSDL orienta-se mais ao plano do **desenho** da política. De fato, o TCU, em seu Referencial de Controle, concentra a investigação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas no bloco de controle sobre a formulação das políticas, sob o item “análise de alternativas e tomada de decisão” (BRASIL, 2021, pp. 37-48). Já os efeitos dessas ocorrências, por outro lado, verificam-se mais no momento da implementação. Cabe, portanto, maior esclarecimento sobre esse ponto na descrição da metodologia da Análise FSDL.

6.2.2. Tipologia

A tipologia de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas também apresenta algumas oportunidades de melhoria.

O primeiro ponto a se destacar é sobre a categoria da fragmentação. No referencial teórico, comentou-se sobre como essa categoria é tratada pelas metodologias do GAO e do TCU de forma ambígua, oscilando entre o fenômeno macro relacionado a um nível estrutural das políticas públicas – tratado na literatura – e os incidentes concretos, de nível micro, que afligem políticas ou programas específicos, ou mesmo apenas certos aspectos deles. Questiona-se, portanto, se não seria o caso de separar esses eventos de granularidade distinta em conceitos próprios e mais bem delimitados.

Além disso, em alguns casos, parece haver relação de causalidade entre a fragmentação e as demais categorias. Conforme já mencionado no referencial teórico, Cejudo, Michel e CIDE (2017) trataram sobreposições, duplicidades e lacunas como consequências da falta de coordenação e coerência entre políticas públicas, isto é, resultados de um contexto de políticas públicas fragmentadas.

Isso também pode ser notado na prática em alguns achados de auditoria do TCU, em que a fragmentação aparece seguida de sobreposições, duplicidades ou lacunas. A auditoria operacional em unidades de conservação (UCs) federais (realizada pelo Tribunal entre 2018 e 2020) trouxe dois achados onde isso ocorre. No primeiro, trata da fragmentação de políticas de turismo em UCs entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Ministério do Turismo (MTur), com sobreposições de competências entre essas organizações (BRASIL, 2020a, p. 64, § 315). O segundo achado aponta fragmentação de políticas de gestão territorial entre diversos órgãos e entidades federais e estaduais, gerando sobreposições de áreas com destinações públicas distintas (BRASIL, 2020a, p. 67, § 337).

Em outro trabalho, o Levantamento dos Riscos de Eficiência, Eficácia e Efetividade dos Programas de Inclusão Produtiva, no qual a Análise FSD foi aplicada parcialmente a 41 programas federais brasileiros de inclusão produtiva, foi encontrada fragmentação de informação sobre esses programas. O relatório da auditoria que se sucedeu ao levantamento informa que “esta gestão da informação deficiente pode,

por sua vez, ocasionar ainda mais problemas de articulação, sobretudo, de **duplicidade e sobreposição**” (BRASIL, 2018b, p. 14, grifos nossos).

Outro trabalho que aponta na mesma direção é a Auditoria Operacional nas Políticas Públicas Federais de Fomento à Inovação no Setor Produtivo. A fiscalização aponta fragmentação em iniciativas de fomento a *startups*, que pode ter como efeitos as sobreposições e as lacunas.

(...) pode ter como efeito, ainda, a **sobreposição** de iniciativas. Nesse cenário, além da possibilidade de desperdício de esforços e recursos que poderiam ser otimizados em um ambiente bem coordenado e articulado, há o risco de que uma mesma empresa seja atendida pelas iniciativas implementadas por mais de um ator de governo, sem sinergia significativa entre elas, enquanto outras empresas de perfil semelhante **podem ficar sem acesso** a programas ou iniciativas as quais poderiam ter acesso. (BRASIL, 2019, p. 28, grifos nossos)

Sendo assim, questiona-se se a fragmentação não seria um evento de nível distinto das demais, talvez até mesmo sua causa.

Um último aspecto a se questionar sobre a tipologia diz respeito ao alinhamento das definições desses eventos aos elementos de política nos quais ocorrem. Embora os manuais do GAO e do TCU proponham seis classes de elementos a examinar (objetivos e resultados esperados; beneficiários, usuários e público-alvo; benefícios chave, serviços e produtos; organizações e estruturas organizacionais; estruturas e fluxos orçamentários; e sistemas de informação), a descrição das FSDL não aborda todos eles ou aborda-os de forma heterogênea. Não fica claro, portanto, se os eventos de FSDL ocorrem da mesma forma em todos os elementos de política citados.

6.2.3. Elementos da política pública analisados

Conforme já mencionado, a metodologia do GAO propõe cinco abordagens distintas para analisar programas em busca de fragmentações, sobreposições e duplicidades: a) **objetivos e resultados**; b) **beneficiários, usuários e público-alvo**; c) **benefícios chave, serviços e produtos**; d) **agências gestoras ou estruturas organizacionais**; e e) **dotações e estruturas orçamentárias** (GAO, 2015, p. 7).

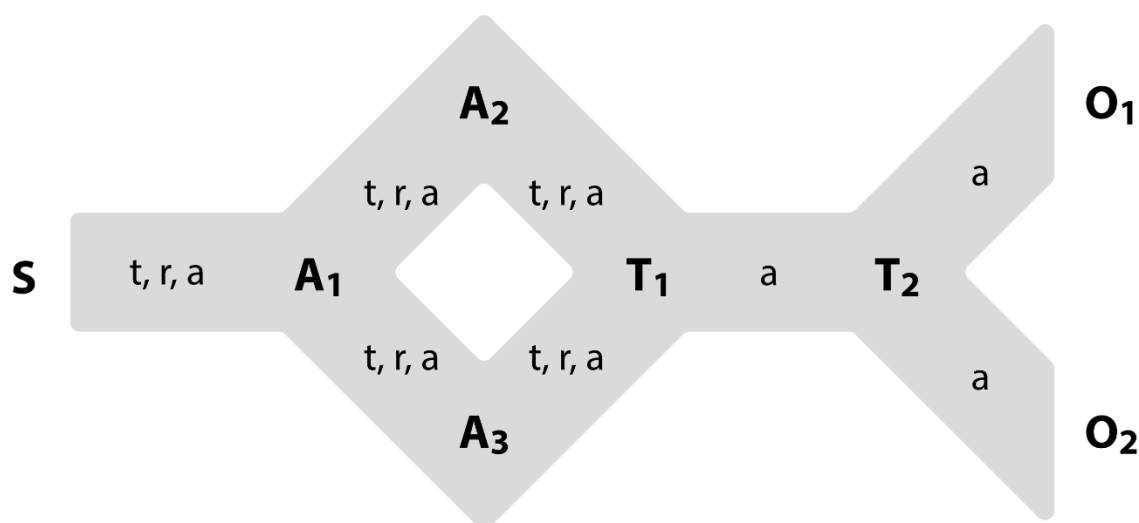
A do TCU, por outro lado, trata apenas das quatro primeiras (ou seja, não aborda as estruturas orçamentárias), com as devidas adaptações para o contexto brasileiro, mas acrescenta, em outras partes do documento, a possibilidade de utilizar a Análise FSDL também para **sistemas de informação** (BRASIL, 2020a, p. 171).

Esse uso efetivamente ocorre no Levantamento dos Riscos de Eficiência, Eficácia e Efetividade dos Programas de Inclusão Produtiva, ainda que de forma incidental, quando se trata dos repositórios de informação acerca dos programas analisados pela ferramenta (BRASIL, 2018b, p. 14).

Em tempo, o manual do GAO, ao trazer definições para fragmentações, sobreposições e duplicidades, fala ainda sobre como políticas ou agências podem estar fragmentadas, sobrepostas ou duplicadas em relação a **atividades**, ainda que não inclua expressamente esse elemento no rol de abordagens (GAO, 2015, p. 11).

Todos esses itens são elementos de desenho de políticas públicas, e frequentemente são citados em artigos acadêmicos ou manuais de análise de políticas. Schneider e Ingram (1990, p. 82), por exemplo, citam, como elementos do desenho de uma política, as **populações alvo**, as **agências implementadoras** e os **resultados**, além dos **estatutos** (este último não abordado pelo TCU ou pelo GAO).

Figura 7: Elementos do desenho de políticas



LEGENDA

1. Nós principais

- S – estatutos
- T – populações alvo
- A – agências implementadoras
- O – resultados (desejado e real)

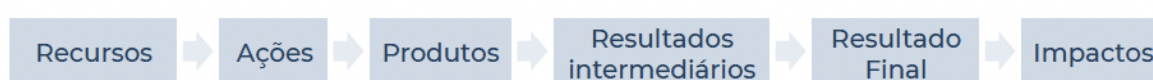
2. Conexões

- t – ferramentas para motivação de funcionários das agências e grupos alvo
- r – regras sobre procedimentos a serem seguidos por agências ou grupos alvo
- a – premissas (técnicas, comportamentais e normativas)

Fonte: Schneider e Ingram (1990, p. 82, tradução livre).

Por outro lado, o TCU, no seu Referencial de Controle, relembra o modelo lógico, ferramenta utilizada para formulação ou descrição de políticas, que elenca como elementos os **recursos**, as **ações**, os **produtos**, os **resultados intermediários**, o **resultado final** e os **impactos** (BRASIL, 2021, p. 48). Assim, constata-se que existem diversas abordagens possíveis para aplicar a ferramenta, algumas não citadas pelos manuais FSDL, e, portanto, há espaço para completar e refinar o rol de elementos tratados pela metodologia.

Figura 8: Elementos do modelo lógico



Fonte: adaptado de Cassiolato e Guerresi, por Brasil (2021, p. 48).

Ainda sobre os elementos de política, cabe destacar outro ponto, relativo à relação entre esses elementos de política e os eventos estudados. Percebe-se que as FSDL não ocorrem em apenas um desses elementos por vez, de forma isolada. Elas surgem da projeção de um elemento sobre o outro, ou seja, são necessários ao menos dois elementos para configurar fragmentação, sobreposição, duplicidades e lacunas. A própria definição dos eventos nos manuais do GAO e do TCU demonstram isso. Tome-se por exemplo as definições do TCU para fragmentação e sobreposição. A fragmentação “ocorre quando mais de uma **instituição governamental** (ou mais de uma unidade dentro de uma instituição governamental) está envolvida e atuando na mesma **área** e há oportunidade para melhorar a **prestação de serviços**”. Por sua vez, a sobreposição “ocorre quando várias **instituições governamentais** ou **programas** possuem **objetivos semelhantes**, atuam em **atividades** ou **estratégias semelhantes** para alcançar seus **objetivos**, ou possuem o mesmo **público-alvo**” (BRASIL, 2020a, p. 172).

Essas definições revelam que as fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas revelam-se na **projeção**, ou na **cobertura**, de um elemento de política pública por outro.

Estabelecida essa noção, passa-se a um segundo problema: identificar quais elementos pretendem fazer essa cobertura e quais são os que são cobertos pelos primeiros. Considerando que, ao menos para fins didáticos, esses elementos se vinculam em sequência, pode-se conjecturar que a maioria desses elementos podem

desempenhar ambos os papéis, a depender a perspectiva de análise. Contudo, na prática, certos recortes parecem ter menos utilidade. Por exemplo, adotando a sequência proposta por Schneider e Ingram (1990, p. 82), seria possível examinar a cobertura de **agências** (organizações governamentais) por **estatutos** (normas em geral). Entretanto, questiona-se se essa análise seria mais útil do que examinar logo a cobertura de **populações** ou **resultados** por essas mesmas normas, já que a análise contra organizações estaria limitada aos meios de atuação.

Verifica-se, portanto, que existe também oportunidade para aprimorar a descrição de como os elementos de política pública se relacionam com os eventos estudados pela ferramenta, inclusive com proposição de classificações de seu papel nesse processo.

6.2.4. Causas e efeitos

Os processos e métodos de trabalho do TCU tratam das causas e dos efeitos das situações analisadas. Exemplo disso é o achado de auditoria que, conforme a quarta edição do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, contém como atributos o critério, a condição/situação, a causa e o efeito (BRASIL, 2020c, p. 97).

O manual da Análise FSDL do TCU também incorpora esse raciocínio, demonstrando preocupação com a identificação das causas e efeitos das fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas (BRASIL, 2020a, pp. 173-174).

No tocante às causas, o manual do Tribunal trata de forma breve sobre como a identificação de FSDL pode ser usada para revelar uma causa comum, subjacente às ocorrências identificadas, que pode ser um nível em que a atuação da Corte de Contas seja mais efetiva (atuação nas causas dos achados) (BRASIL, 2020a, p. 174, § 10). Trata-se de uma observação relevante que leva a ponderações sobre as relações de causalidade entre as FSDL, os eventos identificados como suas causas e qual dos elos causais o trabalho pode ou deve focar. Sendo assim, há espaço para se avançar nessa reflexão.

Em relação aos efeitos, constata-se que, à diferença do manual do GAO (verificar Apêndice A – comparativo), o manual do TCU é mais econômico nas considerações sobre os possíveis efeitos das FSDL. Por exemplo, o GAO comenta sobre os aspectos das políticas que podem ser impactados pelas FSDL (implementação; resultados e impacto; e custo-efetividade), fornece papéis de

trabalho para auxiliar o mapeamento de efeitos e ainda oferece diversos exemplos. O TCU, por outro lado, lista uma etapa para identificação de efeitos, e até cita a classificação deles em potenciais e reais, mas não indica procedimentos ou exemplos. Considerando que o Tribunal já possui outros manuais que orientam o mapeamento de efeitos de achados de auditoria de forma geral, a presença desse conteúdo no manual da Análise FSDL não é essencial, porém seria conveniente fazer a referência a esses materiais ou tecer considerações sobre sua aplicação específica no caso das FSDL.

6.2.5. Outros conceitos utilizados

O manual do TCU aborda determinados conceitos comuns na literatura sobre políticas públicas, a exemplo da governança, da coordenação, da integração e da abordagem integrada de governo (*whole-of-government approach*), sem, no entanto, propor definições para eles ou relacioná-los com fontes para consulta.

O TCU afirma, por exemplo, que os resultados da aplicação da metodologia devem ser “analisados à luz de conceitos e boas práticas de governança em políticas públicas” (BRASIL, 2020a, p. 171). Contudo, o conceito de governança não é consensual, mesmo que considerado na sua vertente do setor público.

O mesmo ocorre com os termos “coordenação”, “alinhamento” e “integração”. Segundo o Tribunal, a ferramenta permitiria avaliar a coordenação e o alinhamento de políticas públicas. Comenta também que “a abordagem integrada de governo (...) propõe que a atuação estatal deve ser integrada e coordenada em diversos níveis para ser efetiva” (BRASIL, 2020a, p. 171). Posteriormente, utiliza o termo “integração” para se referir especificamente a sistemas de informação (BRASIL, 2020a, p. 173). Termos como coordenação, integração e alinhamento são usados de forma casual para se referir a questões semelhantes que afligem a atuação governamental por meio de políticas e organizações distintas, e é fato que podem ser razoavelmente compreendidos sem necessidade de conhecimento acadêmico na área. Entretanto, considerando que o referencial teórico apontou pouco consenso sobre esses termos na vasta literatura sobre o assunto, convém estabelecer quais conceitos são adotados pela ferramenta, para favorecer a padronização de resultados e o rigor das análises.

Outro resultado imediato desse problema é que não fica claro qual atributo das políticas públicas a ferramenta permite avaliar, ou seja, se é a coordenação, se é a coerência, ou outro.

6.2.6. Procedimentos

O manual de Análise FSDL do TCU foi elaborado com o propósito de orientar sua aplicação em auditorias operacionais coordenadas específicas, como a Auditoria Coordenada na Preparação dos Governos Latino-Americanos para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas. Tal como ocorre nesse tipo de trabalho, utilizam-se métodos padronizados para produzir resultados consolidáveis. Isso quer dizer que o intuito do manual era permitir que auditores de outras Entidades Fiscalizadoras Superiores fossem capazes de aplicar essa técnica dentro daquele trabalho. Assim, o manual foi preparado de forma enxuta, em complementariedade com outros materiais e canais de comunicação, como a matriz de planejamento, os *workshops* de planejamento e consolidação e o próprio manual de Análise FSD do GAO.

Contudo, retirado desse contexto, o manual oferece pouca informação sobre como operacionalizar a aplicação da técnica em outras situações. Por exemplo, no passo relativo à coleta de informação sobre as políticas analisadas, o manual apenas cita algumas fontes de informação, tais como normativos, relatórios de desempenho, trabalhos anteriores das EFS, bases de dados oficiais, opiniões de especialistas, entre outros. Em relação à identificação de FSDL, o manual orienta a mapear inter-relações entre as políticas selecionadas e então aplicar técnicas de coleta de informação a exemplo de entrevistas, requisição de informação oficial, circularização de informações, investigação documental e pontuação do grau de semelhança entre políticas. O manual do TCU, no entanto, não fornece detalhes sobre como usar essas técnicas, e faz referência ao manual do GAO, que, por sua vez, traz papéis de trabalho e exemplos sobre esses passos (BRASIL, 2020a, pp. 171-172)

Assim, embora a leitura conjunta dos documentos permita, de fato, a aplicação da ferramenta, a versão adaptada do TCU poderia ganhar mais autonomia ao trazer um conteúdo mais completo. Sendo assim, um ponto que poderia ser aprimorado na ferramenta seria um maior detalhamento de seus procedimentos.

Ademais, no caso de as informações sobre as políticas não estarem disponíveis, o manual do GAO orienta ao analista a realização de pesquisa original. O manual do TCU não trata especificamente de casos de ausência de informação, porém já dá prioridade à produção própria de informações, ao propor a realização de entrevistas e solicitação de informações com gestores.

Outro ponto relevante é que, em se tratando de uma ferramenta de análise de políticas públicas, a Análise FSDL não necessita estar restrita ao contexto das auditorias operacionais. Poderia ser aplicada em outros tipos de trabalho, como levantamentos, produções de conhecimento, ou até mesmo por gestores nos trabalhos de formulação, avaliação ou revisão de políticas. Nesse sentido, constata-se que o manual apresenta a forma de utilização dos resultados da análise de maneira econômica e bastante específica para aqueles trabalhos em que foi usada:

Com estas orientações, espera-se que as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) possam aplicar a metodologia FSDL na identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas no conjunto de políticas públicas e programas que contribuem para o alcance das metas ODS, com a posterior identificação de efeitos negativos e positivos, potenciais e existentes. Essas questões devem ser apreciadas de forma conjunta pela equipe no relatório de auditoria, de maneira que o resultado tenha foco nas questões de governança envolvidas, e não especificamente nas fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas encontradas (essas questões podem ser aprofundadas em outros trabalhos). A Análise FSDL, em conjunto com a aplicação de outros procedimentos de auditoria (tais como entrevista, pesquisa documental, análise stakeholders, análise de atribuições) permitirá à equipe caracterizar os achados de auditoria conforme os critérios de governança preestabelecidos e elaborar propostas de recomendação que podem contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas. (BRASIL, 2020a, p. 175)

Conclui-se que a ferramenta poderia ganhar também mais versatilidade ao oferecer considerações sobre as formas de uso desses resultados não apenas em auditorias, mas também em outros trabalhos de controle e avaliação de políticas.

7. Modelo para análise de fragmentação

A partir do levantamento de referencial teórico e da descrição e análise crítica da Análise FSDL, passa-se agora à proposição de um modelo de descrição e análise de fragmentação em políticas públicas.

O modelo aqui proposto tem como principal função auxiliar análises de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade de políticas públicas em trabalhos de controle. Assim sendo, tomou-se o cuidado de alinhar a proposta aos referenciais de controle e governança do TCU já mencionados neste trabalho, bem como normas e boas práticas de auditoria.

O modelo será apresentado em oito tópicos:

1. conceito de fragmentação;
2. caracterização da fragmentação;
3. tipologia de configurações de cobertura;
4. elementos das políticas públicas nas quais se encontram essas configurações, isto é, as estruturas de atuação e os elementos finalísticos;
5. relações de causalidade entre os eventos estudados;
6. classificação de efeitos;
7. representação gráfica do modelo; e
8. outras proposições.

Ao longo da explanação, serão também propostas definições de termos já comentados no referencial teórico, porém de forma focada especificamente para este modelo de análise.

7.1. Conceito de fragmentação

Conforme já exposto, a tipologia original inclui quatro categorias: fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacuna. Contudo, tendo em vista a diferença entre a fragmentação e os demais tipos de ocorrência verificada na análise crítica, propõe-se aqui um ajuste da tipologia anterior.

Primeiramente, o conceito de fragmentação do GAO e do TCU abarca eventos de granularidades distintas, sendo, portanto, ambíguo. Às vezes, se trata de um

fenômeno amplo e estruturante; outras vezes, representa casos concretos e específicos. Portanto, notou-se a necessidade de separar esses eventos em conceitos diferentes, com delimitações próprias.

Assim, propõe-se o seguinte conceito para **fragmentação**:

Fenômeno caracterizado pela segmentação do enfrentamento de problemas complexos pelo governo e pela compartimentalização da atuação governamental em diversas organizações ou políticas públicas, com diminuição de visão sistêmica do objetivo global, do conjunto de políticas e organizações, e do papel de cada instrumento nesse contexto maior.

O fenômeno da fragmentação tem como causas a especialização do setor público e a adoção de mecanismos como a descentralização, a delegação e a desagregação de competências. Esse contexto em que as competências são pulverizadas entre diferentes atores favorece o surgimento de assimetria de informação entre o principal (a instância decisória máxima em relação ao conjunto de políticas analisadas) e seus agentes (a depender do caso, ministérios, secretarias, entidades etc.)⁷. Assim, configura-se um contexto propício para a manipulação de organizações e agentes públicos que gerem políticas, por parte de grupos de interesse, aos quais interessa a assimetria de informação. E isso, por sua vez, acaba por reforçar a fragmentação do setor público, gerando um ciclo vicioso.

Como se vê, o conceito ora proposto situa a fragmentação como um fenômeno amplo que aflige o setor público e impacta sua capacidade de entrega de respostas coerentes e integradas aos problemas complexos presentes na sociedade. Assim, a fragmentação passa a pertencer a uma categoria distinta das sobreposições, duplicidades, lacunas, embora estejam ainda intrinsecamente relacionadas. Isso porque, neste entendimento, sobreposições, duplicidades e lacunas são situações concretas e específicas que surgem em um contexto de fragmentação.

⁷ Enquanto o estudo das relações principal-agente costuma apresentar uma orientação vertical, pode-se dizer que a análise de fragmentação permite abordar uma série de relações de agência de forma horizontal e seus impactos na coerência e na integração de políticas. Nessa perspectiva, a fragmentação seria um efeito de caráter transversal das disfunções das relações de agência.

Em tempo, uma questão decorrente da opção pela delimitação de fragmentação como um fenômeno em nível macro é que, para evitar confusão conceitual, é necessário encontrar outro termo para designar o fenômeno em nível micro. A proposta deste trabalho é o termo “brecha”, o que será detalhado mais adiante.

Assim, segundo essa nova tipologia proposta, neste trabalho, a análise FSDL passa a ser denominada simplesmente **análise de fragmentação**, uma vez que esse evento amplo já permite estabelecer relações com as configurações de cobertura que gera (sobreposições, duplicidades, brechas e lacunas). Um ponto positivo dessa nova denominação é que, já em um primeiro contato, ela diz mais sobre a ferramenta que representa do que a sigla FSDL.

Por fim, é importante destacar que a definição aqui proposta admite recortes, podendo ser por área de atuação, por objetivos ou ainda por território. Por exemplo, pode-se falar em fragmentação da atuação governamental na área de saúde (área), ou na mitigação da mudança do clima (objetivo), ou ainda em determinada região do país, como o bioma amazônico (território).

7.2. Caracterização da fragmentação

Embora o conceito proposto para fragmentação compreenda a fragmentação como uma disfunção do setor público, reconhece-se que ela é inerente à forma como este se organiza, e que não é possível, tampouco desejável, extingui-la por completo. Isso porque a implementação de mecanismos de coordenação e integração de políticas e organizações pode ter um custo demasiado alto que não compense o custo da manutenção do problema. Na verdade, compreende-se que a fragmentação pode e deve ser tratada até um certo ponto, no qual os benefícios do controle superem os seus custos.

A partir dessa noção, impõem-se algumas questões que precisam ser respondidas para que se configure a necessidade de uso da Análise de Fragmentação. Isto é, é necessário caracterizar a fragmentação existente no conjunto de políticas compreendido pelo escopo do trabalho e mapear as soluções de coordenação e integração já existentes para tratá-la.

Fala-se aqui em “caracterização da fragmentação” porque, conforme já exposto, parte-se da premissa de que o poder público necessariamente opera de

forma especializada, e algum grau de fragmentação sempre estará presente. É necessário, entretanto, aferir qual é o grau de segmentação da atuação do poder público na área a ser analisada. Isso depende de duas variáveis: do escopo da análise e das estruturas de atuação a serem analisadas.

O escopo está relacionado ao objetivo do trabalho em que se pretende utilizar a ferramenta. O objetivo predefinido auxiliará o analista a delimitar o recorte da análise, que, como já dito, pode focar uma área de atuação (educação, meio ambiente, assistência social etc.), um objetivo (conservação da biodiversidade, promoção do turismo internacional, desburocratização do setor público, por exemplo) ou um tipo de território (desenvolvimento de alguma região do país, políticas implementadas em terras indígenas, fronteiras, entre outros).

A partir daí, deve-se mapear as estruturas de atuação existentes no poder público para atuar no recorte definido. As estruturas de atuação serão tratadas em tópico adiante, mas elas podem ser as próprias políticas públicas, ou ainda algum de seus elementos, tais como as organizações, as normas que as formalizam, as ferramentas que as operacionalizam, os fluxos recursos orçamentários que as financiam ou ainda sistemas e bases de informação.

Às vezes essas estruturas não são óbvias. A Auditoria Coordenada em ODS fornece um exemplo disso. A Análise FSDL foi empregada nesse caso com um recorte por objetivo, qual seja, a meta 2.4 do ODS 2 (que tratava de garantir sistemas de produção sustentáveis e implementar práticas resilientes de agricultura), tomando como estrutura de atuação as políticas públicas que impactavam esse objetivo, inclusive negativamente. Uma das políticas mapeadas, não aparente em um primeiro momento, foram as desonerações tributárias sobre a importação, produção e comercialização de agrotóxicos, que constituíam um incentivo ao uso dos produtos, demonstrando a fragmentação das políticas orientadas ao objetivo relacionado à meta comentada (BRASIL, 2018a, p. 31-32).

Não se pode estabelecer uma quantidade mínima de estruturas que torne recomendável a atuação sobre uma fragmentação. Esse julgamento cabe ao analista, conforme o contexto e o objetivo de seu trabalho. Contudo, quanto mais estruturas envolvidas, maior será a fragmentação e maior a probabilidade de enfrentamento de um problema público complexo de forma segmentada, e sem visão sistêmica sobre essa atuação.

Nesse ponto, é necessário fazer um alerta. Uma ferramenta como a Análise de Fragmentação fornece a possibilidade de abordar diversas políticas ao mesmo tempo. Contudo, é necessário limitar o escopo da análise de forma que ele seja manejável pela equipe alocada à análise, dentro do cronograma estipulado, e de acordo com os recursos disponíveis. Sendo assim, pode não ser possível abordar todas as políticas relacionadas ao recorte definido. Nesse sentido, uma orientação útil contida no manual do TCU diz respeito ao estabelecimento de uma política chave e, a partir dela, a identificação de outras relacionadas (BRASIL, 2020a, p. 171).

Caracterizada a fragmentação, deve-se proceder ao mapeamento de medidas que o poder público já tenha colocado em prática para tratar essa fragmentação. Por exemplo, pode ficar evidente, a partir do mapeamento das políticas a analisar, que já há mecanismos de coordenação em funcionamento, tais como a definição clara de papéis e responsabilidade entre os atores envolvidos, instâncias colegiadas para tomar decisões, processos que perpassem diversas organizações com protocolos bem alinhados de articulação, entre outros. A existência e a implementação desses mecanismos podem levar o analista a priorizar a concentração de esforços em outras questões consideradas mais relevantes, nas quais sua atuação tenha maior potencial de contribuição.

Portanto, se, em um primeiro contato com a questão a ser analisada, o analista concluir que existe fragmentação relevante nas estruturas de atuação cobertas pelo escopo de análise e que não há mecanismos suficientes para seu tratamento, pode concluir ser conveniente aplicar a Análise de Fragmentação.

7.3. Tipologia de configurações de cobertura

Após estabelecido o conceito de fragmentação e demonstrada a necessidade de caracterizá-la antes de empregar o modelo de análise, passa-se à tipologia de configurações de cobertura. Conforme a interpretação do artigo de Cejudo, Michel e CIDE (2017) no referencial teórico, categorias como sobreposição, duplicidade e lacuna estão relacionadas ao conceito de coerência, que implica duas ou mais políticas cujos desenhos lhes permitem alcançar, combinadas, um objetivo maior do que seus objetivos individuais, e envolve questões como coexistência, reforço mútuo, inexistência de conflitos entre elas e cobertura. As sobreposições, duplicidades, brechas e lacunas parecem estar mais relacionadas a este último aspecto, o da

cobertura, ainda que permitam fornecer indícios sobre os demais aspectos. Os autores falam em cobertura de públicos-alvo, mas é possível estender esse entendimento também a outros elementos da política, tais como atividades, produtos (benefícios, serviços, entregas) e objetivos.

Com base nesse raciocínio, portanto, entende-se que sobreposições, duplicidades, brechas e lacunas são categorias de **configurações de cobertura** de um determinado elemento de políticas públicas.

Estabelecido esse ponto, passa-se às definições individuais de cada categoria, ilustradas com exemplos destacados de trabalhos do Tribunal.

A **sobreposição** ocorre quando duas ou mais políticas públicas, ou ainda seus elementos organizacionais, orçamentários, normativos, instrumentais ou informacionais, apresentam **semelhança** ou **coincidência parcial** quanto às atividades a que se dedicam, aos produtos que pretendem entregar, aos públicos-alvo que almejam atender ou aos objetivos que visam.

Um exemplo de sobreposição pode ser encontrado no achado da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas (ACAP), que tratou das pendências de regularização fundiária em unidades de conservação (UCs) federais. Ao mesmo tempo em que trata da fragmentação da gestão territorial desses espaços entre várias organizações governamentais, cita que alguns dos tribunais de contas estaduais que participaram do trabalho identificaram sobreposições entre órgãos e entidades nas atividades de regularização fundiária de UCs estaduais (BRASIL, 2020a, pp. 67-81).

Já a **duplicidade** ocorre quando duas ou mais políticas públicas, ou ainda seus elementos organizacionais, orçamentários, normativos, instrumentais ou informacionais, apresentam **coincidência exata** quanto às atividades a que se dedicam, aos produtos que pretendem entregar, aos públicos-alvo que almejam atender ou aos objetivos que visam.

Um exemplo de duplicidade pode ser encontrado no relatório da Auditoria Piloto em ODS, no achado denominado “duplicação e lacuna no monitoramento governamental de resíduos e contaminantes em alimentos”. A auditoria, que teve foco na meta 2.4 dos ODS, relativa a sistemas sustentáveis de produção de alimentos, abordou, dentre outros temas, a questão do monitoramento de resíduos de agrotóxicos e contaminantes nos alimentos. O relatório comentou que o Governo Federal Brasileiro possuía dois programas distintos destinados ao mesmo objetivo

geral de monitoramento desses resíduos: um no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa – e outro na estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (BRASIL, 2017, pp. 39-40).

A **lacuna**, por sua vez, ocorre quando o conjunto de políticas públicas em análise, ou de seus elementos organizacionais, orçamentários, normativos, instrumentais ou informacionais, deixam de realizar alguma atividade, entregar algum produto, atender a certos públicos ou buscar certos objetivos. Dito de outro modo, há uma lacuna na cobertura dos elementos finalísticos por parte das estruturas de atuação.

O mesmo achado citado como exemplo para a duplicidade permite ilustrar também a lacuna. Embora o governo possuísse programas duplicados para o monitoramento de resíduos de agrotóxicos, não dispunha de mecanismos para monitorar tais resíduos em corpos hídricos superficiais, água da chuva, solo e ar deixando de cobrir o objetivo de aferir o impacto ambiental do uso desses produtos (BRASIL, 2017, pp. 39-40).

Por fim, a **brecha** ocorre quando há **isolamento** entre políticas públicas, ou ainda de seus elementos organizacionais, orçamentários, normativos, instrumentais ou informacionais, na realização de atividades, entrega de produtos, atendimento de públicos-alvo ou alcance de objetivos. À diferença da lacuna, não se configura uma falha das estruturas de atuação levando a um vazio de cobertura de elementos finalísticos. Trata-se aqui do distanciamento entre as estruturas de atuação, de forma que permanecem submetidas a lógicas próprias, orientadas a seus objetivos individuais, sem se inserir em um contexto maior.

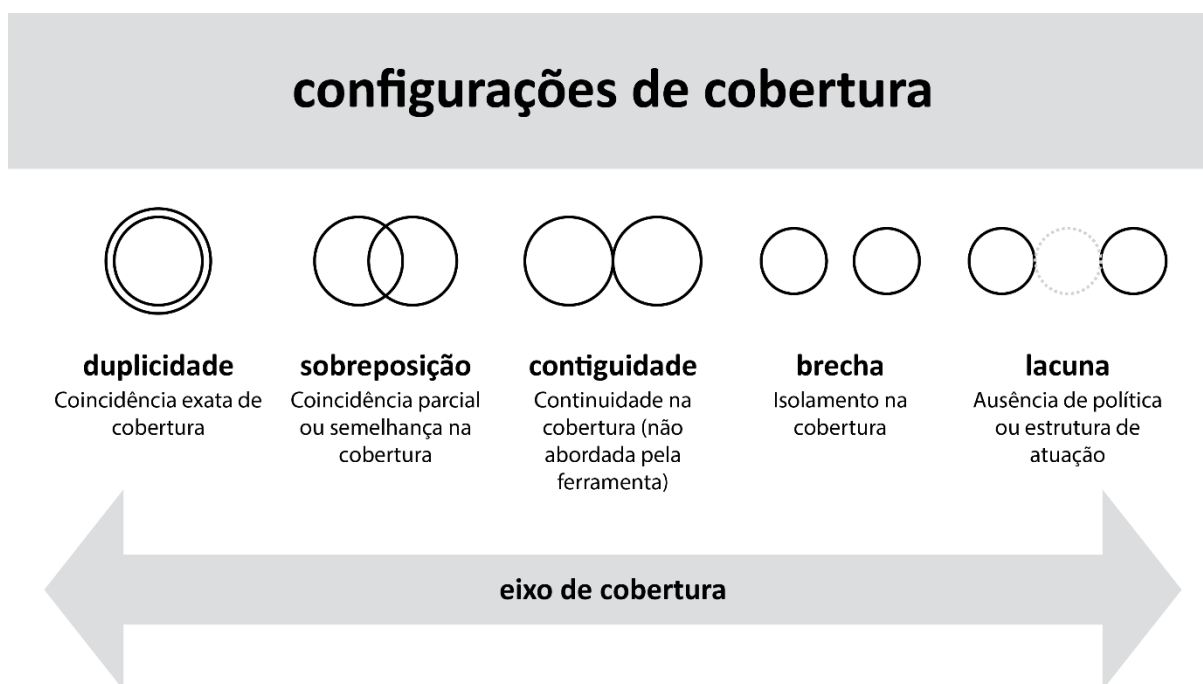
Um exemplo seria o achado denominado “desperdício do potencial de uso público das unidades de conservação federais”, tratado no relatório da ACAP. O processo chamado de uso público se refere à promoção de atividades como visitação, ecoturismo, recreação e educação ambiental dentro de unidades de conservação. Embora o achado trate da “fragmentação na atuação das instituições federais das áreas de meio ambiente e de turismo”, segundo a classificação aqui proposta, tal ocorrência classificar-se-ia como uma brecha, visto se tratar de um fenômeno que afeta as políticas de UCs e de turismo em nível mais operacional. No achado, comenta-se que três organizações possuem atribuições relacionadas à promoção do turismo ecológico: o Ministério do Turismo, o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade. Contudo, dada a atuação de

forma isolada dessas organizações, não permitiam alcançar o objetivo maior de promoção do turismo dentro de UCs combinando o desenvolvimento econômico local ao uso sustentável dos recursos naturais. Dentre as evidências, menciona-se o fato de que a o Plano Nacional de Turismo 2018-2022 não trazia menções às UCs, meio ambiente, ecoturismo ou turismo ecológico, o que demonstraria o isolamento entre políticas e instituições que caracteriza a brecha (BRASIL, 2020a, pp. 51-67).

As definições propostas e exemplificadas acima apontam que tipo de relação se estabelece entre estruturas de atuação e elementos finalísticos no tocante à cobertura. O que se chama aqui de estruturas de atuação e elementos finalísticos são nada mais do que classificações de elementos das políticas, a serem tratadas no próximo tópico.

Essas definições também permitem localizar cada uma das configurações de cobertura sobre um eixo contínuo representando a dimensão da cobertura por políticas públicas, como se vê na imagem a seguir.

Figura 9: Diagrama de configurações de cobertura



Fonte: elaboração própria.

7.4. Estruturas de atuação e elementos finalísticos

A análise de fragmentação pode se debruçar sobre a política pública como um todo (ou um conjunto delas) ou focalizar apenas alguns de seus elementos. Essa decisão deve estar alinhada ao objetivo e ao escopo do trabalho no qual a ferramenta será utilizada, além dos recursos disponíveis para conduzir a análise (recursos humanos, financeiros e cronograma).

Neste modelo, os elementos das políticas são divididos em duas classes: as estruturas de atuação e os elementos finalísticos. Essa divisão não é tratada explicitamente nos materiais do GAO ou do TCU, mas, mesmo nesses documentos, é possível entrever dois grupos diferenciados de elementos. Um desses grupos corresponde aos elementos que se pretende cobrir pelas políticas públicas (que aqui são identificados como elementos finalísticos). O outro diz respeito aos elementos que fazem essa cobertura (aqui chamados de estruturas de atuação).

As **estruturas de atuação** seriam, portanto, as divisões estruturais da máquina administrativa que permitem focalizar a atuação governamental por meio de políticas públicas em direção a objetivos específicos. Dito de outra forma, no processo de especialização do governo, este organiza, estrutura e divide sua atuação em unidades, que podem ser as próprias **políticas públicas**, as **organizações** que as desenham e as executam, as **normas** que as formalizam, as **fontes orçamentárias** que as financiarão, as **ferramentas de influência** sobre o comportamento dos indivíduos e os **sistemas e bases** que permitem a gestão da informação relacionada a elas. Num cenário ideal, essas estruturas de atuação apresentariam cobertura perfeitamente alinhada, permitindo atender todos os públicos, prover todas as entregas, financiar e executar todas as atividades consideradas necessárias, influenciar comportamentos conforme o esperado e alcançar todos os objetivos previamente estipulados.

Os **elementos finalísticos**, por sua vez, correspondem aos focos de atuação das estruturas de atuação, incluindo as entregas do governo à sociedade, identificadas e entendidas como necessárias, os grupos a serem atendidos e os resultados pretendidos. Assim, governos executam **atividades** e entregam **produtos, bens e serviços** a determinados **públicos-alvo** para alcançar **objetivos**. Num cenário ideal, suas estruturas de atuação permitem atender a todos esses elementos sem deixar lacunas ou empregar esforço maior do que o necessário (ineficiência).

Essa abordagem por elementos permite escolher em que nível se utilizará a análise de fragmentação. É possível, por exemplo, conduzir uma análise focalizada apenas na cobertura de públicos-alvo de determinadas políticas pelas normas que as formalizam. Ou, de outra forma, pode-se realizar uma análise mais ampla da cobertura de objetivos por um conjunto de políticas. Pode-se também analisar mais de um eixo ao mesmo tempo (orçamento e sistemas e bases de informação, por exemplo). Assim, a análise poderá ser dimensionada e ajustada conforme as necessidades do trabalho. A imagem a seguir esquematiza os eixos de análise, tanto os relativos às estruturas de atuação quanto os relativos aos elementos finalísticos.

Figura 10: Eixos de análise de fragmentação em políticas públicas



Fonte: elaboração própria.

Note-se, ainda, que, no tocante aos elementos finalísticos, é possível realizar tanto uma análise em um nível mais estruturante, como os objetivos das políticas públicas, quanto uma análise em um nível mais operacional, como o de atividades ou produtos. Essa decisão pode refletir o nível em que o trabalho pretende contribuir por meio de recomendações e determinações.

Por fim, convém reiterar que a classificação dos elementos entre estruturas de atuação e elementos finalísticos não é estanque. Elementos como as atividades, por exemplo, podem ser considerados tanto um como outro, a depender do papel que desempenham no recorte de análise. O esquema proposto tem caráter utilitário e reflete os recortes encontrados com maior frequência nos casos concretos dos processos do TCU revisados para este estudo. Sendo assim, caberia ao usuário da Análise de Fragmentação decidir que classificação atribuir aos elementos de desenho de política pública que pretende avaliar.

7.5. Relações de causalidade

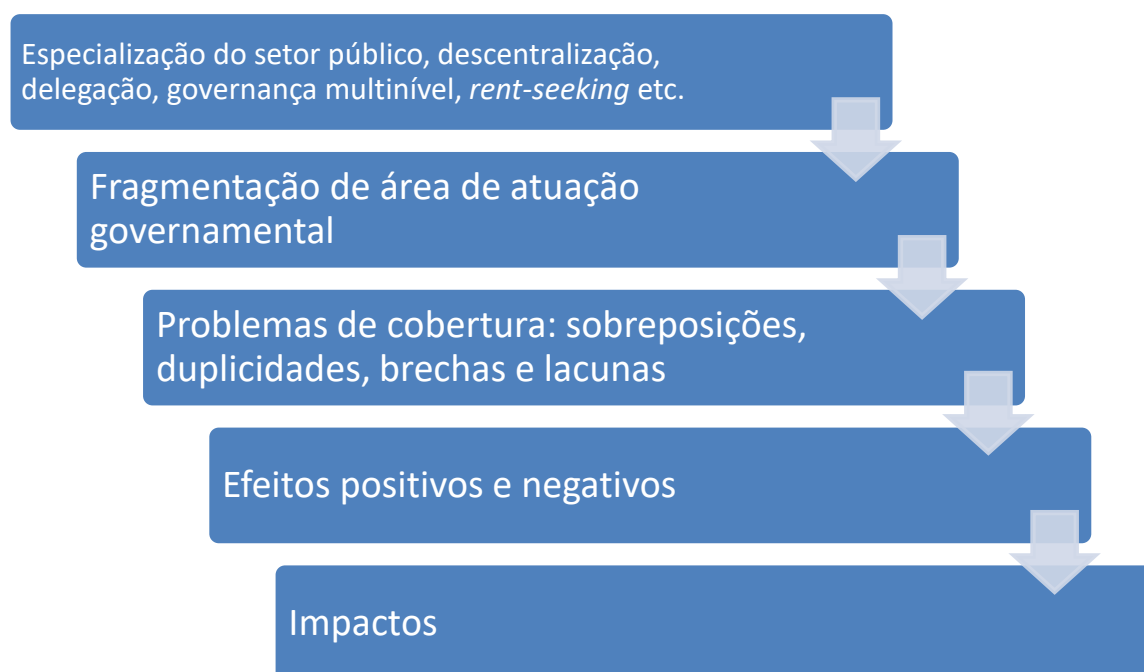
Outra decisão importante na aplicação da análise de fragmentação diz respeito ao nível causal em que ela se dará. Isso porque os eventos analisados se encadeiam em uma sequência de causas e consequências, e é possível focalizar a atenção em qualquer elo dessa sequência. Em seu manual Técnicas de Análise de Problemas para Auditorias, o TCU comenta diversas vezes sobre o encadeamento de causas e efeitos⁸ e a seleção de um problema central. O raciocínio aqui é semelhante: na cadeia de causas e efeitos, é necessário eleger o evento que será considerado o problema central. Isso determinará como interpretar os eventos relacionados a ele, classificando-os em causa e efeitos.

No caso da análise da fragmentação, de forma geral, pode-se visualizar, de forma simplificada e didática, cinco etapas amplas de eventos. A fragmentação de um conjunto de políticas é uma dessas etapas. Suas causas constituem outro grupo. Elas são diversas e já foram tratadas tanto no referencial teórico, quanto no tópico desta seção dedicado ao conceito de fragmentação. As consequências da fragmentação, por outro lado, formam o terceiro grupo, e também são diversas. Incoerência entre políticas, desalinhamentos e problemas de cobertura são alguns deles, e, dentre estes, o foco da ferramenta ora tratada são os problemas de cobertura, isto é, as sobreposições, duplicidades, brechas e lacunas. Essas configurações de cobertura,

⁸ O referido manual apresenta ferramentas que “permitem a organização das ideias e a estruturação do problema central e de suas causas” (BRASIL, 2013, p. 9). Por exemplo, ao tratar da técnica de análise de problemas denominada diagrama de Ishikawa, comenta-se sobre causas primárias, secundárias e terciárias (BRASIL, 2013, p. 16). Ao se tratar da árvore de problemas, afirma-se que “a lógica é que cada problema é consequência do que está posicionado abaixo dele e, por sua vez, é causa dos que estão acima, refletindo, assim, a inter-relação entre causas e efeitos” (COHEN e MARTINEZ, 2003, pp. 115-117).

por sua vez, possuem também seus efeitos (quarto grupo), que, como já mencionado, podem ser negativos ou positivos. Dentre os efeitos negativos, pode-se citar a ineficiência na alocação de recursos, a perda de sinergias, o retrabalho, os conflitos entre políticas, entre outros. E, por fim, estes efeitos têm um impacto na sociedade, a exemplo do não alcance do objetivo da política (inefetividade), e do não atendimento de determinados públicos ou atendimento desequilibrado (inequidade, agravamento de desigualdades), para citar alguns. Naturalmente, é possível estender a cadeia de causas e efeitos em ambas as direções, porém essas são as etapas de maior interesse para o uso da ferramenta.

Figura 11: Etapas amplas de causas e efeitos abordadas pela análise de fragmentação



Fonte: elaboração própria.

Assim, a escolha da etapa de eventos a ser analisada depende do ponto em que o trabalho pretende atuar e gerar proposições de solução. É possível, por exemplo, tomar a fragmentação como problema central, considerando as configurações de cobertura como seus efeitos. Nesse caso, as causas serão aquelas que levam à fragmentação na área de atuação governamental analisada, e a proposição de soluções se dará em nível estratégico e estruturante. Por outro lado, pode-se focalizar as sobreposições, duplicidades, brechas e lacunas como problemas centrais, considerando-se a fragmentação como causa dessas configurações. Nesse caso, as proposições deverão procurar reduzir a fragmentação entre políticas, o que

deverá conduzir à redução da ocorrência de problemas de cobertura e mitigação de seus efeitos negativos. É possível ainda investigar as sobreposições, duplicidades, brechas e lacunas como causas de um problema central (por exemplo, o problema central poderia ser a ineficiência da implementação de determinada política, ou ainda conflitos entre políticas vinculadas a um mesmo objetivo, e esses problemas poderiam estar sendo causados por sobreposições e duplicidades entre organizações). Neste caso, as medidas propostas deverão endereçar as configurações de cobertura, de forma a tratar seus efeitos.

Segundo a quarta edição do Manual de Auditoria Operacional do TCU, em uma auditoria operacional, as deliberações propostas tendem a agregar mais valor quando são “lógicas, práticas, baseadas nos achados e principalmente voltadas a resolver as causas das deficiências de desempenho identificadas ou, se não for possível identificá-las, mitigar seus efeitos” (BRASIL, 2020c, p. 33). Destacam-se desse trecho dois pontos. Por um lado, é importante propor medidas que ataquem causas estruturantes dos problemas tratados. Mas, por outro, é necessário considerar até que ponto as proposições são práticas e viáveis. Quando a análise é aplicada em níveis estratégicos de governo, os resultados podem ser demasiado amplos, de maneira que as proposições podem acarretar difícil implementação, envolvendo altos custos, ou mesmo escapando à jurisdição do TCU e ao limite de atuação das organizações auditadas.

Por fim, vislumbra-se a possibilidade de combinar técnicas de análises de problema como o diagrama de Ishikawa e a árvore de problemas aos resultados da aplicação de uma análise de fragmentação de forma a facilitar a visualização das sequências de causas e efeitos e a proposição de soluções.

7.6. Classificação de efeitos

Especificamente em relação aos efeitos das sobreposições, duplicidades, brechas e lacunas, verifica-se que existem pelo menos três formas de classificá-los. A primeira já está incorporada na metodologia da Análise FSDL e diz respeito à classificação dos efeitos em positivos e negativos. É importante o reconhecimento da possibilidade da existência de efeitos positivos decorrentes das sobreposições, duplicidades, lacunas e brechas, pois eles podem sinalizar para uma configuração

imperfeita de cobertura que esteja produzindo mais benefícios do que prejuízos ou mesmo tenha sido implementada de forma proposital pelo governo.

A segunda forma corresponde a categorizar os efeitos em reais e potenciais. Segundo as Normas de Auditoria do TCU, efeitos reais são aqueles “efetivamente verificados”, enquanto os potenciais são os “que podem ou não se concretizar”, podendo ser chamados também de “riscos”. Essa classificação tem por objetivo demonstrar a necessidade de ações corretivas em resposta a eventos já ocorridos (correção ou mitigação) ou a riscos relevantes (evitá-los ou gerenciá-los) (BRASIL, 2020d, pp. 31-32).

A terceira forma de classificação diz respeito à dimensão da política pública que afetam. Essa classificação aproveita-se do disposto no manual do GAO, que aponta que os efeitos das fragmentações, sobreposições e duplicidades podem afetar: a implementação dos programas; seus resultados e impactos; e sua custo-efetividade (GAO, 2015, p. 15).

Conforme tratado no referencial teórico, esses aspectos dos programas lembram as dimensões de desempenho de avaliação de políticas públicas tratados no Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2020c, pp. 14-20), quais sejam: economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade. As definições para cada uma dessas dimensões já foram trazidas no referencial teórico deste estudo.

Seria impossível elencar todos os efeitos possíveis decorrentes das diferentes configurações de cobertura, portanto, serão dados, nos próximos parágrafos, alguns exemplos com o propósito de ilustrar como as dimensões de desempenho podem ser impactadas.

A **economicidade** pode ser prejudicada especialmente pela ocorrência de sobreposições e duplicidades, quando fica caracterizado que o poder público está empregando, em determinado fim, mais recursos do que o necessário para a sua consecução. Assim, se há duas políticas atendendo a um mesmo público-alvo, seria possível minimizar a aplicação de recursos reservando o atendimento desse público a apenas uma dessas políticas.

A **eficiência** pode se ver afetada também pelas duplicidades e sobreposições, quando se acrescenta o elemento do benefício à análise. Assim, se, por exemplo, a atuação de duas organizações sobre um mesmo objetivo termina por produzir o mesmo benefício que a atuação de apenas uma, estamos diante de uma ineficiência produzida por uma duplicidade ou uma sobreposição. A eficiência também pode ser

prejudicada pelas brechas ou até mesmo pelas lacunas, na medida em que a atuação isolada de organizações ou políticas ou a ausência de um elemento importante deixam de catalisar um resultado esperado, tornando necessário que as estruturas de atuação presentes e atuantes tenham que empregar um esforço ainda maior em sua consecução.

É possível que uma sobreposição ou duplicidade produza um resultado que, a princípio, possa ser considerando antieconômico, porém eficiente, quando, por exemplo, fica caracterizado que a redundância originada cumpre uma função importante (reforço mútuo entre políticas ou atuação suplementar). Apesar de a solução não minimizar custos, ela pode valer o efeito positivo resultante.

A **eficácia** se vê afetada em especial em situações de lacuna. Quando um conjunto de políticas ou organizações deixa de cobrir uma entrega ou um público, isso comprometerá a eficácia da intervenção. Também pode ocorrer de as brechas entre organizações comprometerem sua capacidade conjunta de entregas, resultando em impactos à eficácia.

A **efetividade** pode ser impactada negativamente de diversas formas pelas configurações de cobertura. Da mesma forma que no caso da eficácia, as lacunas ou as brechas podem comprometer a capacidade das políticas ou organizações de fazer com que as intervenções alcancem os resultados para os quais foram criadas. Outra forma de impacto negativo na efetividade são os eventuais conflitos entre políticas surgidos de brechas em seu desenho. Políticas atuando em direções contrárias podem anular-se mutuamente.

Tanto a eficácia quanto a efetividade também podem ser impactadas positivamente pela presença de configurações imperfeitas de cobertura. A duplicidade e sobreposição podem, novamente, por meio da redundância, reforçar as garantias de que algum produto da política seja entregue, ou que algum resultado seja alcançado.

Por fim, a **equidade** pode ser prejudicada em especial no caso de brechas e lacunas entre organizações e políticas, quando se deixa de atender determinado público-alvo e, portanto, a política não contribui para reduzir desigualdades de condições. Pode ocorrer ainda um caso mais crítico, em que a sobreposição ou a duplicidade de atendimento a um determinado público termine por agravar desigualdades.

Contudo, também pode ocorrer de duplicidades e sobreposições, se direcionadas aos públicos em desvantagem, contribuir para a promoção da igualdade de condições, resultando em efeitos positivos na equidade do conjunto de políticas.

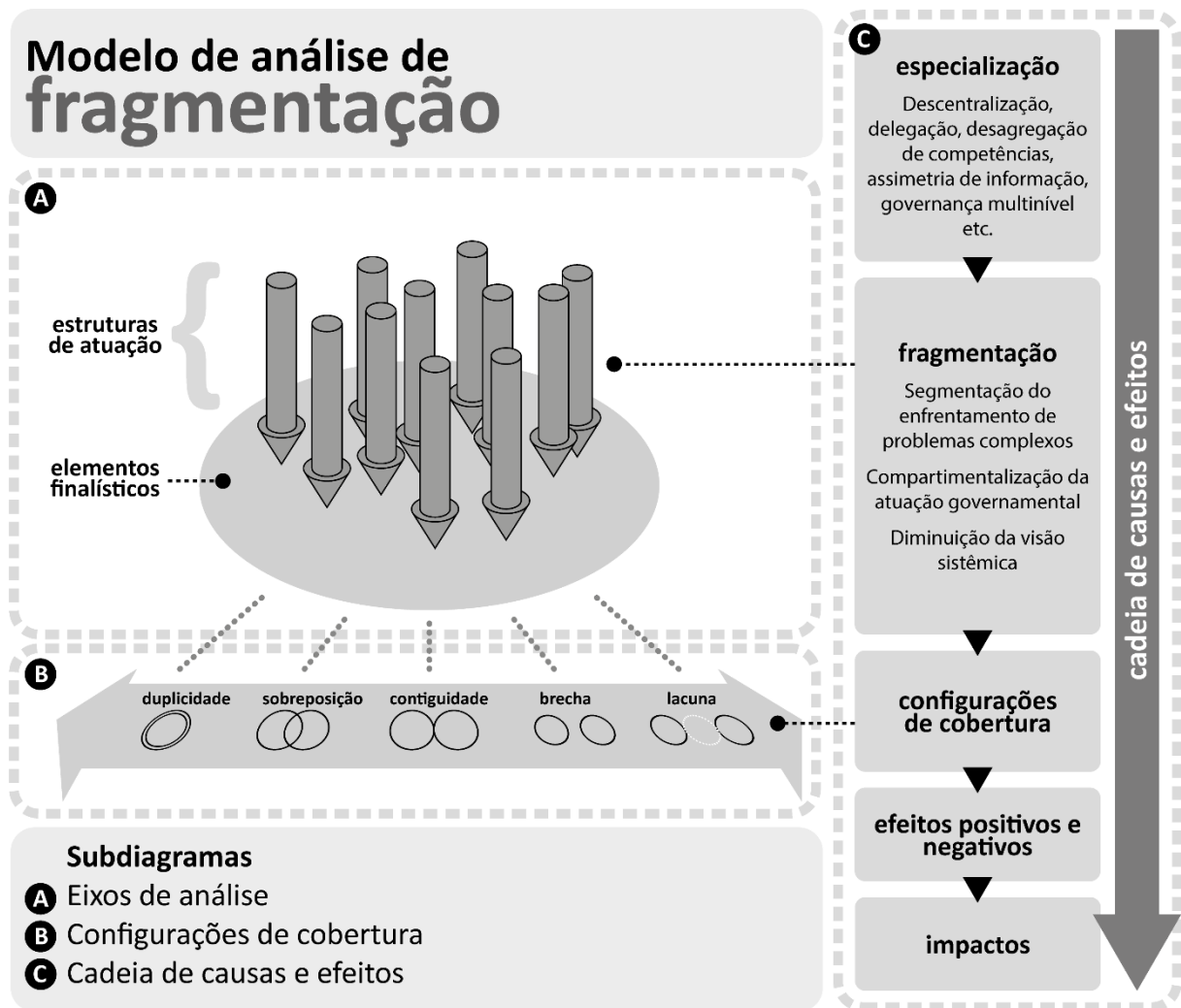
Conforme já explicado, esses exemplos não são exaustivos, servindo apenas de orientação. A classificação dos efeitos das sobreposições, duplicidades, brechas e lacunas conforme a dimensão de desempenho de política que afetam pode auxiliar o analista a compreender o impacto da fragmentação no escopo analisado e entender qual será o benefício de sua atuação na questão, já que o benefício está atrelado à sua capacidade de contribuir na solução dos efeitos negativos detectados. Além disso, o analista também pode propor algum encaminhamento relativo aos efeitos positivos encontrados, como, por exemplo, dar-lhes reconhecimento e transparência, ou fazer recomendações para outros atores ou em outros contextos nos quais seria cabível aplicar a solução tratada.

7.7. Representação gráfica do modelo

Até este ponto, tratou-se da definição do conceito da fragmentação e de suas causas, da tipologia de configurações de cobertura, dos elementos de desenho de política pública que podem ser usados como eixos de análise na definição de escopo, das relações de causalidade entre os eventos estudados, e dos efeitos das sobreposições, duplicidades, lacunas e brechas.

A seguir, propõe-se uma representação visual do modelo completo, concatenando todos esses tópicos citados. Esse diagrama remete a três subdiagramas, que se relacionam ao conteúdo trazido nas figuras 9 (configurações de cobertura, correspondendo ao subdiagrama B), 10 (eixos de análise, correspondendo ao subdiagrama A) e 11 (etapas amplas de causa e efeito, correspondendo ao subdiagrama C).

Figura 12: representação gráfica do modelo de análise de fragmentação



Fonte: elaboração própria.

7.8. Outras proposições

Para além do modelo proposto nesta seção, convém registrar também outras proposições de ajustes, relacionadas mais ao desenho e aos procedimentos da ferramenta de análise de fragmentação, provenientes da análise crítica feita anteriormente neste trabalho.

Conforme tratado na análise crítica, há carência de definição mais precisa de alguns **conceitos**, tais como os de política pública, governança, coordenação e integração de políticas públicas. Verificou-se que existe uma diversidade de acepções na literatura para todos esses termos, de maneira que a padronização desses conceitos no manual contribuirá para sua melhor compreensão e uma aplicação mais

uniforme da ferramenta. Além disso, é uma oportunidade para alinhar a Análise de Fragmentação aos demais referenciais e manuais do TCU.

Outra proposição diz respeito ao esclarecimento sobre a **etapa do ciclo de políticas que a análise de fragmentação permite avaliar**. Conforme tratado na análise crítica, a presença das sobreposições, duplicidades, brechas e lacunas ocorre no desenho da política, sendo que os efeitos afetariam sua implementação. Essa explicação é importante para que o analista de políticas possa refletir se a ferramenta é realmente a mais adequada para o objetivo do seu trabalho, formular melhor as questões a serem respondidas com a sua aplicação, extrair conclusões mais precisas e relevantes e propor encaminhamentos mais bem direcionados e efetivos.

Outro ajuste que poderia contribuir para um aprimoramento da ferramenta seria uma **listagem exemplificativa de efeitos** positivos e negativos, potenciais e reais, de sobreposições, duplicidades, brechas e lacunas, à semelhança do tópico anterior. Uma forma alternativa, e bastante útil, de materializar isso seria uma compilação de resultados do uso da ferramenta em distintos trabalhos, que pudesse servir como modelo para novas aplicações. O mesmo poderia ser feito para **propostas de encaminhamento**. Nesse caso específico, os fatores de convergência, somados aos mecanismos de reorientação da atuação do agente em relações de agência disfuncionais, todos elencados no referencial teórico deste trabalho, seriam um valioso ponto de partida, uma vez que constituem instrumentos de integração de políticas.

Propõe-se também que os **procedimentos de aplicação** da análise de fragmentação sejam mais detalhados em um eventual manual revisado. Embora o atual manual do TCU cite técnicas de coleta e análise de dados comuns no dia a dia do auditor, cabem considerações sobre como aplicá-las e adaptá-las ao contexto específico de cobertura por políticas públicas. Isso poderia ser feito, por exemplo, por meio de modelos de papéis de trabalho, como roteiros de entrevista direcionados à detecção de configurações de cobertura, matrizes para esquematização das ocorrências, tabelas para organização de informação sobre políticas públicas, tabelas para classificação de efeitos, entre outros.

Especificamente no tocante às técnicas de coleta e análise de dados, caberia também acrescentar uma orientação sobre que medidas adotar no caso de **ausência de informações** para conduzir a análise. Conforme as orientações do GAO, ao se deparar com indisponibilidade de informação, o analista pode produzir sua própria informação a partir de pesquisa original. Uma revisão da ferramenta poderia trazer

considerações expressas sobre que fontes de informação consultar prioritariamente, além de orientações sobre como lidar com lacunas de informação, inclusive por meio de produção própria de informações. Vale destacar, no entanto, que a realização de pesquisa própria adiciona uma carga de trabalho extra ao analista, o que talvez tenha de ser compensado por uma redução do escopo da análise.

Uma sugestão que vale mencionar também é dedicar uma seção a **como os resultados da aplicação da análise podem ser usados** em diferentes tipos de trabalho envolvendo análise de políticas. Dessa forma, a ferramenta poderia ser aplicada e adaptada a outros contextos.

Por fim, embora escape ao escopo deste trabalho, convém anotar informação relevante que foi encontrada ao longo das pesquisas bibliográficas, referente à dificuldade de encontrar **traduções** para os termos aqui tratados nos idiomas inglês e espanhol – notadamente aqueles propostos para designar as diferentes configurações de cobertura, ou seja, “sobreposição”, “duplicidade”, “brecha” e “lacuna”. Esse registro é importante devido ao fato de que a versão adaptada da ferramenta, para além do contexto de viabilizar análises horizontalizadas na governança de políticas, vem se mostrando também como instrumento político no contexto internacional de realização de trabalhos coordenados. A Análise FSDL vem ganhando notoriedade, como se pode concluir da sua utilização nas auditorias coordenadas em ODS e áreas protegidas no âmbito da Olacefs e de sua menção por organizações internacionais e EFS de outros países⁹. Assim, considerando que a pesquisa de referencial teórico para este trabalho abarcou material tanto em português, como em inglês e espanhol, faz-se oportuno registrar as propostas de tradução para esses termos, conforme quadro a seguir.

⁹ A Organização das Nações Unidas (ONU) cita a Auditoria na Preparação dos Governos Latino-Americanos para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, coordenada pelo TCU, como boa prática e menciona a utilização da Análise FSD no trabalho (<https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=30795>, acesso em 8/3/2022). A Auditoria Nacional da Finlândia, EFS finlandesa, por sua vez, dedica um artigo à ferramenta do GAO, à versão adaptada pelo TCU e à possibilidade de sua aplicação naquele país (<https://www.vtv.fi/en/good-governance-articles/how-to-analyse-overlaps-and-fragmentation-in-public-administration/>, acesso em 8/3/2022).

Quadro 1: Proposta de tradução em inglês e espanhol para a tipologia da análise de fragmentação

Português	Espanhol	Inglês
Sobreposição	Superposición	Overlap
Duplicidade	Duplicidad	Duplication
Brecha	Brecha	Rift
Lacuna	Vacío	Lacuna

Fonte: elaboração própria.

8. Considerações finais

A Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas revelou-se uma ferramenta inovadora e de grande utilidade para a incorporação da dimensão da transversalidade no controle de políticas públicas. Não obstante, trata-se de um tema relativamente novo para as entidades de controle, que ainda estão se instrumentalizando para abordá-lo.

Sendo assim, as reflexões deste trabalho contribuem para avançar nesse processo, ao revisar o conhecimento científico já existente sobre o tema, relacioná-lo com as ferramentas de trabalho atualmente disponíveis e propor entendimentos padronizados de conceitos, bem como um modelo de análise de fragmentação.

O modelo aqui proposto fornece uma estrutura de análise de cobertura de elementos finalísticos de políticas públicas por suas estruturas de atuação, a partir de uma perspectiva horizontal, que traz elementos para avaliar, em conjunto com a aplicação de outras ferramentas e técnicas, questões como governança, coordenação, coerência, integração, soluções integradas de governo, entre outros. Essas questões estão intimamente relacionadas às dimensões de desempenho das políticas, tais como a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a equidade, de forma que o modelo se integra bem ao processo da auditoria operacional e outros que envolvam análises dessas dimensões.

Aproveita-se esta seção para consignar algumas recomendações de próximos passos para a evolução desta linha de pesquisa. O modelo para análise de fragmentação oferece insumos para uma revisão da própria ferramenta Análise FSDL, inclusive quanto aos seus procedimentos, item que não fez parte do escopo desta monografia. Além disso, seria necessário, após desse redesenho, aplicar a ferramenta a casos concretos, como o fim de identificar possíveis ajustes necessários e retroalimentar seu desenho.

Da mesma forma, espera-se que este estudo possa auxiliar o aprofundamento de outras linhas de pesquisa relacionadas com esta, a exemplo da aplicação deste modelo a arranjos multinível de governança em políticas públicas (ou seja, cooperação entre diversos níveis administrativos ou federativos de um país).

Por fim, acredita-se que o tema tratado neste trabalho é de grande relevância para o aprimoramento da formulação e da implementação de políticas públicas no

Brasil, já que este país apresenta enorme complexidade de governo, que se traduz em distintos níveis federativos, território amplo e diverso e caracterizado por desigualdades sociais e regionais, para não mencionar o presidencialismo de coalizão. Neste terreno propício para o surgimento de fragmentação em políticas, a ferramenta de análise de fragmentação certamente pode oferecer uma contribuição para que as políticas nacionais sejam mais capazes de gerar o impacto esperado na nossa sociedade.

Nesse sentido, o conteúdo produzido nesta monografia representa uma oportunidade para o TCU formalizar um manual técnico de aplicação da ferramenta, expandir a sua aplicação por outras unidades e incorporar cada vez mais a perspectiva da coerência e da integração de políticas nas análises da Corte de Contas, contribuindo para maior efetividade de sua atuação.

Referências bibliográficas

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Técnicas de Análise de Problemas para Auditorias**. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2013, 27 p.

Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258F9F3BD0158FA063DD92835>. Acesso em 4 mar. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2014, 91 p. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acesso em 11 fev. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2016, 95 p. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/61/FC/79/7351F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_centro%20de%20governo_portugues.pdf. Acesso em 11 fev. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de auditoria na preparação do Governo Brasileiro para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Instrução. Tribunal de Contas da União, 31 mar. 2017. Acesso restrito mediante login e senha. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=57193712&seAbrirDocNoBrowser=true>. Acesso em 25 abr. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório fase nacional – Auditoria Coordenada ODS: TC 029.427/2017-7**. Instrução. Tribunal de Contas da União, 23 mar. 2018. Acesso restrito mediante *login* e senha. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=59032636>. Acesso em 15 mar. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de auditoria – inclusão produtiva: TC 027.831/2017-5**. Instrução. Tribunal de Contas da União, 28 mar. 2018. Acesso restrito mediante *login* e senha. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/typ/58168859#:~:text=P%C3%ABlico-,%EE%8B%84,-114>.

Acesso em 14 mar. 2022.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: Casa Civil, 2018, v.2, 301 p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/asplan/guia-de-avaliacao-de-politicas-publicas-ex-post.pdf>. Acesso em 21 fev. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de fiscalização: TC 017.220/2018-1**. Instrução. Objeto: políticas públicas federais de fomento à inovação no setor produtivo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 5 abr. 2019. Acesso restrito mediante *login* e senha. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=61308023>. Acesso em 14 mar. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de auditoria operacional nas unidades de conservação: TC 023.646/2018-7**. Instrução. Brasília: Tribunal de Contas da União, 8 abr. 2020. Acesso restrito mediante *login* e senha. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=64397953&seAbrirDocNoBrowser=true>. Acesso em 20 jul. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3ª ed. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2020, 242 p. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABE767F6467E>. Acesso em 11 fev. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Portaria-TCU Nº 185, de 30 de novembro de 2020**. Anexo único. Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Revisão novembro/2020. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em 4 mar. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de auditoria operacional**. 4ª ed. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2020. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F75955435017648E528DA6EA0>. Acesso em 15 mar. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2021, 150 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em 8 fev. 2022.

CAMPITELLI, G., GOBET, F. **Herbert Simon's Decision-Making Approach: Investigation of Cognitive Processes in Experts**. *Review of General Psychology*, v.14(4), p. 354-364, 2010. Disponível em: <https://sci-hub.se/10.1037/a0021256>. Acesso em 18 fev. 2022.

CEJUDO, G., MICHEL, C., CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE). **Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration**. *Policy Sciences*, v.50(4), p. 745-767, dez. 2017. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1434668940.pdf>. Acesso em 13 jul. 2021.

CELLINI, S. R., KEE, J. E. Cost-effectiveness and cost-benefit analysis. *In*: WHOLEY, J. S., HATRY, H. P., NEWCOMER, K. E. (ed.). **Handbook of practical program evaluation**. 3ª ed. São Francisco (Estados Unidos da América): Jossey-Bass, 2010. p. 493-530. Disponível em:

<http://www.blancopeck.net/HandbookProgramEvaluation.pdf>. Acesso em 23 mar. 2022.

COHEN, E., MARTÍNEZ, R. **Manual: Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales.** División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2003. Disponível em: https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/242/Manual_dds_200408.pdf. Acesso em 18 abr. 2022.

COHEN, M. D., MARCH, J. G., OLSEN, J. P. **A Garbage Can Model of Organizational Choice.** *Administrative Science Quarterly*, v.17(1), p. 1-25, mar. 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2392088>. Acesso em 18 abr. 2022.

FILGUEIRAS, F. **Disciplina 2 – Análise de Políticas Públicas: 1º Roteiro de Estudo.** Curso de Pós-Graduação Lato Sensu Especialização em Controle de Políticas Públicas. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2020. Acesso restrito mediante *login* e senha. Disponível em: <https://isc.tcu.gov.br/ead/course/view.php?id=31>. Acesso em 16 set. 2020.

FOXELL, S., COOPER, I. **Closing the policy gaps.** *Building Research & Information*, v.43(4), p. 399-406, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09613218.2015.1041298?needAccess=true>. Acesso em 24 jan. 2022.

GAINS, F., JOHN, P., STOKER, G. **When Do Bureaucrats Prefer Strong Political Principals? Institutional Reform and Bureaucratic Preferences in English Local Government.** *British Journal of Politics and International Relations*, v.10(4), p. 649-665, 2008. Disponível: <https://sci-hub.se/10.1111/j.1467-856x.2008.00339.x>. Acesso em 18 abr. 2022.

HOWLETT, M., RAYNER, J. **Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design.** *Politics and Governance*, v.1(2), p. 170-182, out. 2013. Disponível em: <https://www.coqitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/95>. Acesso em 9 fev. 2022.

LANDAU, M. **Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap.** *Public Administration Review*, v.29(4), p. 346-358, 1969. Disponível em: <https://sci-hub.se/10.2307/973247>. Acesso em 21 fev. 2022.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública.** Rio de Janeiro: dez. de 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/themes/Mirage2/pages/pdfjs/web/viewer.html?file=https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3264/ACF24.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 jul. 2021.

MÜLLER, B. **Policy gaps: future challenges for research.** *Building Research & Information*, v.44(3), p. 338-341, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09613218.2015.1089061>. Acesso em 24 jan. 2022.

OLIVEIRA, C. B.; FONTES FILHO, J. R. **Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades**

executoras. Revista de Administração Pública, v.51(4), p. 596-615, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v51n4/1982-3134-rap-51-04-00596.pdf>. Acesso em 11 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A/RES/70/1 – Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.** Assembleia das Nações Unidas, 21 out. 2015. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em 4 de dez. de 2020.

_____. **Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals, World Public Sector Report 2018.** Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (Undesa). Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2018, 190 p. Disponível em: <https://www.sdg16hub.org/system/files/2018-07/UN%2C%20DESA%2C%20Working%20Together.pdf>. Acesso em 8 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **GUID 3910: Central Concepts for Performance Auditing.** Intosai, 2019, 74 p. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-3910-central-concepts-for-performance-auditing/>. Acesso em 18 abr. de 2022.

_____. **GUID 9000: Cooperative Audits between SAIs.** Intosai, 2019, 83 p. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-9000-cooperative-audits-between-sais/>. Acesso em 22 set. de 2021.

_____. **ISSAI 300: Performance Audit Principles.** Intosai, 2019, 31 p. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-300-Performance-Audit-Principles.pdf>. Acesso em 23 mar. de 2022.

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (OLACEFS). Comitê de criação de capacidades (CCC). **Manual de auditorias coordenadas de la OLACEFS.** Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2020, 32 p. Disponível em: https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2020/07/Manual-de-Auditorias-Coordinadas-de-la-OLACEFS_2020.pdf. Acesso em 19 jan. 2022.

_____. Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (Comtema). **Protected areas: coordinated audit.** Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2021, 56 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F79E7AFBA017A68648B421C01>. Acesso em 21 fev. 2022.

PASSOS, R., SILVEIRA, R. **Disciplina 3 – Pesquisa Aplicada a Políticas Públicas: 1º Roteiro de Estudo.** Curso de Pós-Graduação Lato Sensu Especialização em Controle de Políticas Públicas. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2020. Acesso restrito mediante *login* e senha. Disponível em: <https://isc.tcu.gov.br/ead/course/view.php?id=38>. Acesso em 20 out. 2020.

PEREIRA, P. T. **A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?** *Análise Social*, v.32(141), p. 419-442, 1997. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>. Acesso em 11 fev. 2022.

PRODANOV, C. C., FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013, 277 p. Disponível em: <https://www.feevale.br/institucional/editora-feevale/metodologia-do-trabalho-cientifico---2-edicao>. Acesso em 12 abr. 2022.

RIBEIRO, J. M., MOREIRA, M. R., OUVENEY, A. M., SILVA, C. M. F. P. **Políticas de saúde e lacunas federativas no Brasil: uma análise da capacidade regional de provisão de serviços**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.22(4), p. 1031-1044, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017224.03732017>. Acesso em 19 jan. 2022.

RODRÍGUEZ-VALADEZ, J. M. **Overlapping Jurisdictions: Social Program Delivery and Multilevel Governance**. 2020. Disponível em: <https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/overlap.pdf>. Acesso em 21 fev. 2022.

SCHNEIDER, A. L., INGRAM, H. **Policy Design: Elements, Premises, and Strategies**. In: NIGEL, S. S (ed.). **Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms**. Connecticut: Greenwood Press, 1990. p. 77-101. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/309282220_Policy_Design_Elements_Premises_and_Strategies. Acesso em 20 jan. 2022.

SECCHI, L., COELHO, F. S., PIRES, V. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020, 353 p.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). **Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide**. Washington DC: GAO, 2015, 84 p. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-15-49sp.pdf>. Acesso em 5 jul. 2021.

VIANNA, C. T. **Classificação das Pesquisas Científicas – Notas para os alunos**. Florianópolis, 2013, 2 p. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/cleversontabajara1/metodologia-cientifica-tipos-de-pesquisa-ultimate>. Acesso em 12 abr. 2022.

Apêndice A – Comparativo entre metodologias do GAO e do TCU

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
GERAL				
Objetivo	Auxiliar analistas e formuladores de políticas públicas a identificar e avaliar ocorrências de fragmentação, sobreposição e duplicidade, além de identificar alternativas para reduzir ou melhor gerir efeitos negativos associados.		Possibilitar a identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas entre uma política pública central e outras políticas públicas que impactam e são impactadas pela primeira.	
Objeto da análise	Conjunto de programas de governo selecionados.	Conceito de programas de governo, segundo o GAO: “o Congresso e as agências federais criam programas para alcançar objetivos; atender beneficiários, usuários e outros públicos-alvo; e fornecer benefícios, serviços e produtos (...) analistas devem estabelecer uma definição para o termo ‘programa’ que atenda às necessidades de suas avaliações e público-alvo pretendido, e devem também reconhecer as limitações dessa definição”.	Conjunto de políticas públicas : política chave e políticas relacionadas.	O manual do TCU não conceitua políticas públicas.

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
Público-alvo	Analistas de políticas públicas: auditores federais, estaduais e locais; funcionários do Congresso; pesquisadores; e consultores. Formuladores e implementadores de políticas públicas: tomadores de decisão do Poder Legislativo; gestores do Poder Executivo.		Auditores governamentais do TCU e de Tribunais de Contas dos estados (TCEs) brasileiros, além de Entidades Fiscalizadoras Superiores de outros países.	
Motivação do desenvolvimento da ferramenta	Em 2010, o GAO recebeu a atribuição de identificar e reportar ao Congresso sobre programas, agências, estruturas administrativas e iniciativas federais duplicadas. Em 2015, visando a suplementar seus relatórios anuais, o GAO desenvolveu um guia com orientações sobre os procedimentos usados. Além de auxiliar analistas na identificação de ocorrências de FSD e seus efeitos em programas, o guia trouxe ofereceu a tomadores de decisão orientações sobre como utilizar a informação produzida no aprimoramento da atuação governamental.		Em 2016, o TCU começou a planejar uma auditoria com o objetivo de avaliar como o Governo Federal estava se preparando para implementar a recém-lançada Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, bem como os seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Dada a indivisibilidade e a transversalidade dos objetivos e metas que compunham, o Tribunal buscou ferramentas que permitissem avaliações de escopo amplo sobre políticas públicas. A ferramenta do GAO, ao tratar de interações entre programas de governo, mostrou-se útil para aplicação no contexto. O TCU realizou algumas adaptações e aplicou-a a políticas públicas.	

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
Processo de elaboração	Revisão de literatura e relatórios do GAO relacionados ao tema; entrevista com especialistas externos; consulta a especialistas em orçamento, administração e pesquisa do Congresso; e consulta a especialistas do próprio GAO. Validação por meio de grupo de discussão e comentários junto aos especialistas consultados. Aplicação em estudo de caso.		Revisão do guia do GAO e adaptação para o contexto da auditoria de preparação em ODS no TCU; aplicação no contexto da auditoria após aplicação.	
TIPOLOGIA				
Fragmentação	Circunstâncias em que mais de uma agência (ou mais de uma estrutura dentro de uma agência) estão envolvidas em uma mesma área ampla de demandas nacionais e existem oportunidades para aprimorar a entrega de serviços.	Fragmentação diz respeito apenas a organizações? Em outro trecho do documento, afirma-se que as fragmentações podem ter efeitos positivos e negativos, mas aqui parece partir-se do pressuposto de que elas são negativas por si só.	Grande quantidade de atores e/ou sistemas envolvidos em uma mesma área de atuação governamental. Pode converter-se em um problema quando dificulta a coordenação e a visão sistêmica e global do processo, tornando-o mais demorado e ineficiente.	A definição do TCU resgata a do GAO, mas amplia os elementos sobre os quais incide. Além disso, retira a pressuposição da caracterização da fragmentação como negativa. Refere-se a atores e sistemas.

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
Sobreposição	Ocorre quando múltiplas agências ou programas possuem objetivos similares, envolvem-se em atividades ou estratégias similares para alcançá-los, ou possuem públicos-alvo semelhantes.	A sobreposição parece estar relacionada a instituições, objetivos e/ou atividades dos programas e público-alvo (beneficiários). “Atividades e estratégias” poderia estar incluindo o elemento orçamento? Não está claro o conceito de “atividades” tampouco o de “estratégias”.	Caracteriza-se pela sobreposição de esforços governamentais com objetivos parecidos, com atividades ou estratégias similares, que visam aos mesmos beneficiários , incluindo sobreposição de atores , atribuições , programas , benefícios e beneficiários . Não é necessário que a sobreposição seja completa (se for completa, deverá ser classificada como duplicidade).	TCU amplia o conceito do GAO, acrescentando novos elementos. Considera a sobreposição e a duplicidade como tipos de um mesmo contínuo, sendo a duplicidade o evento mais extremo (sobreposição completa). Não está claro o conceito de “atividades” tampouco o de “estratégias”.
Duplicidade	Ocorre quando duas ou mais agências ou programas envolvem-se nas mesmas atividades ou fornecem os mesmos serviços para os mesmos beneficiários .	Listam-se os elementos agências , serviços e beneficiários . Nenhuma das ocorrências menciona explicitamente orçamento. Não está claro o conceito de “atividades”.	Caracteriza-se pela coincidência completa de esforços governamentais de instituições ou programas de governo, que executam as mesmas atividades ou que ofereçam os mesmos serviços para os mesmos beneficiários , incluindo duplicidades de atores , atribuições , programas, benefícios , beneficiários . Para que seja considerada uma duplicidade, a coincidência necessita ser completa, ainda que com fins distintos.	Novamente o TCU expande o conceito do GAO. Considera a sobreposição e a duplicidade como tipos de um mesmo contínuo, sendo a duplicidade o evento mais extremo (sobreposição completa). TCU também não menciona orçamento em nenhum dos tipos. Não está claro o conceito de “atividades”.

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
Lacuna		Não usado na metodologia do GAO.	Caracteriza-se pela ausência de uma parte importante de um processo, podendo ser a ausência de políticas ou programas, atores, mecanismos institucionais, processos e atividades, benefícios ou beneficiários.	Para analisar a existência de lacunas, uma dificuldade pode ser encontrar critérios. Como dizer que uma parte que não existe deveria existir, diferenciando a lacuna de uma decisão política (omissão deliberada)?

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
EFEITOS DAS FSDL				
Efeitos das FSDL	Conforme o manual do GAO, os efeitos podem impactar as seguintes dimensões dos programas: implementação; resultados e impactos; custo-efetividade.	<p>Essas dimensões são recorrentes em auditorias operacionais. No idioma português, e, conforme a classificação utilizada pelo TCU, elas poderiam ser ainda mais detalhadas. Por exemplo, além de resultados e impactos (relacionados às dimensões de efetividade e utilidade da política), poder-se-ia considerar também a eficácia (focada na entrega de produtos a beneficiários, por exemplo). Outro exemplo é que, na dimensão de custo-efetividade (que corresponderia à eficiência), há perguntas sobre a economicidade (custo por si só).</p> <p>Cabe reflexão também sobre a inclusão de outras dimensões não mencionadas pelo GAO. Por exemplo, seria possível que FSD tivessem impacto na equidade de um programa? E na sustentabilidade?</p> <p>Essas reflexões poderiam levar a um melhor alinhamento entre a ferramenta e o referencial teórico usado pelo TCU.</p>	<p>No manual do TCU, são citados exemplos de efeitos sob cada um dos tipos de ocorrência:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fragmentação: ausência de visão sistêmica e global do processo, levando à ineficiência; - Sobreposição/duplicidade: ineficácia da atuação governamental e desperdício de esforços (negativos); reforço ou substituição entre ações (positivos). 	

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
ELEMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA				
Elementos abordados	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos e resultados: resultados pretendidos de um programa. - Beneficiários, usuários e público-alvo: aqueles que recebem benefícios, serviços ou produtos de um programa. - Benefícios, serviços e produtos: o que o programa pretende oferecer aos beneficiários, usuários ou público-alvo e que se alinha aos seus objetivos e resultados pretendidos. - Agências ou estruturas organizacionais: agências, estruturas administrativas ou estruturas de programas. Podem ter por foco regiões, funções e/ou temas específicos, ou alguma combinação destes. - Dotações e estruturas orçamentárias: contas de dotação das agências ou outros materiais orçamentários. 	<p>Embora não sejam listadas explicitamente entre as abordagens, as definições de “sobreposição” e “duplicidade” incluem as atividades e as estratégias pertinentes ao programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos e resultados esperados - Beneficiários, usuários e público-alvo - Benefícios chave, serviços e produtos - Instituições governamentais responsáveis por sua formulação e gestão <p>* O manual do TCU não traz definições específicas para cada um desses componentes.</p>	<p>Um componente não citado na lista, mas mencionado no documento do TCU são os sistemas de informação. De forma preliminar, parece fazer sentido tratar de fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacuna nesse contexto. Sistemas de informação que tratam de temas relacionados frequentemente não estão integrados dentro da administração pública, não havendo intercâmbio de informação ou padronização, levando, por vezes, a informações contraditórias. Pode haver também sobreposição e duplicidade. Sistemas de informação geográfica, por exemplo, frequentemente apresentam sobreposições entre si. A lacuna, por fim, ocorreria quando haveria necessidade de um sistema que ainda não foi implementado, tornando a gestão da informação mais precária.</p>

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
PROCEDIMENTOS				
Etapa 1. Identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas	1.1 Identificar abordagem de seleção de programas para análise de FSD.	Procedimento 1.1: diferente do método do TCU, a seleção de abordagens aqui é o primeiro passo. Corresponde a parte do passo 1.d no método do TCU.	1.a Definir a política pública que será analisada (política-chave).	Procedimento 1b: a identificação das metas ODS deve-se ao fato de serem transversais e interconectadas. Serviriam, assim, para auxiliar na identificação das políticas inter-relacionadas com a política-chave, que é o procedimento 1.c.
	1.2 Identificar programas a serem examinados na análise de FSD.	Procedimento 1.4: o GAO propõe métodos qualitativos e quantitativos para identificação de FSD. Qualitativos: identificação, compilação, descrição e avaliação de similaridades e diferenças entre programas. Quantitativos: pontuação ou ranqueamento de grau de semelhança entre programas, classificação de observações.	1.b Identificar quais são as metas ODS para cujo alcance a política-chave contribui.	Procedimento 1.d: o que se trata como abordagem no método do GAO, no método do TCU entende-se como componentes de políticas. No método do TCU, não há uma escolha de abordagem; em vez disso, coleta-se informação para todos esses componentes, considerando a possibilidade de que surjam FSDL em cada um deles. Corresponde ao passo 1.1 do método do GAO.
	1.3 Coletar informação sobre os programas.	Caso esses métodos não sejam suficientes, o GAO propõe que o analista produza informação própria a partir de entrevistas com gestores e beneficiários, revisão de documentos, estudos e avaliações externos e aplicação de questionários junto aos gestores dos programas.	1.c Identificar as principais políticas públicas relacionadas com a política-chave selecionada e com as metas ODS selecionadas anteriormente.	Procedimento 1.e: assemelha-se ao procedimento 3.1 do método do GAO. A ideia aqui, entretanto, é reunir mais informação de apoio à identificação de FSDL.
	1.4 Determinar se existem FSD entre os programas.	Procedimento 1.5: corresponde ao 1.f no método do TCU. Aqui ele	1.d Coletar informações essenciais sobre as políticas públicas identificadas (objetivos e resultados esperados; beneficiários, usuários e público-alvo; benefícios chave, serviços e produtos; instituições governamentais responsáveis de sua formulação e gestão).	Procedimento 1.f: este passo corresponde ao 1.4 no método do
	1.5 Determinar inter-relações entre os programas fragmentados, sobrepostos e duplicados.		1.e Reunir informações adicionais acerca das políticas públicas identificadas.	
	1.6 Confirmar achados com agências e atores relevantes.		1.f Identificar inter-relações entre a política-chave e as demais políticas identificadas, a partir das	

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
		<p>vem depois da identificação de FSD. No caso do GAO, destina-se a identificar se programas dependem um do outro, se foram criados para preencherem lacunas de outros ou ainda se há coordenação entre eles.</p>	<p>informações obtidas nos passos anteriores.</p> <p>1.g Verificar se há FSDL na política-chave e entre ela e as demais políticas selecionadas.</p> <p>1.h Confirmar as questões identificadas com os gestores das instituições governamentais e outros atores relevantes.</p>	<p>GAO. Aqui ele vem antes da identificação de FSDL.</p> <p>Procedimento 1.g: os métodos propostos pelo TCU para identificação de FSDL não diferem muito dos do GAO. O TCU explica ter usado prioritariamente produção própria de informação (entrevistas com gestores, requisição de informações via ofício e circularização), mas comenta sobre os métodos propostos pela EFS norte-americana.</p>
Etapa 2. Identificação de efeitos das FSDL	<p>2.1 Identificar efeitos potenciais positivos e negativos das fragmentações sobreposições e duplicidades identificadas.</p> <p>2.2 Avaliar a necessidade de aprofundamento dos exames.</p> <p>2.3 Confirmar achados com agências e atores relevantes.</p>	<p>Procedimento 2.1: o guia do GAO não menciona efeitos reais, apenas potenciais. Comenta, também, que as FSD podem afetar:</p> <p>a) implementação do programa;</p> <p>b) resultados e impacto;</p> <p>c) custo-efetividade.</p>	<p>2.a Identificar os efeitos positivos e os efeitos negativos, tanto potenciais como existentes, das fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas identificadas.</p> <p>2.b Avaliar a necessidade de avaliações mais aprofundadas dos efeitos identificados.</p>	<p>Procedimento 2.a: o método do TCU trata de efeitos potenciais e reais, isto é, aqueles que já estão ocorrendo em decorrência das FSDL, enquanto o do GAO menciona apenas os potenciais. Entretanto, o manual do GAO traz vários exemplos de efeitos que se encaixam no conceito de “reais”.</p>

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
Etapa 3. Validação de efeitos e avaliação e comparação entre programas	<p>3.1 Mapear avaliações existentes dos programas e avaliar sua relevância e solidez.</p> <p>3.2 Conduzir uma nova avaliação se as existentes não estiverem disponíveis ou não forem relevantes e sólidas.</p> <p>3.3 Usar avaliações para validar os efeitos reais de FSD, e analisar e comparar o desempenho dos programas.</p> <p>3.4 Confirmar achados com agências e atores relevantes.</p>	<p>Procedimento 3.1: assemelha-se ao procedimento 1.e do método do TCU. A ideia aqui, entretanto, é coletar informação para uma avaliação de relevância e solidez do programa. O GAO usa essa informação para embasar recomendações que incluem reestruturação de programas ou até mesmo sua extinção, algo que no TCU é entendido como “assumir o papel do gestor”.</p>	<p>2.c Confirmar os efeitos identificados com os gestores de instituições governamentais e outros atores relevantes.</p>	<p>O método do TCU não aprofunda o mapeamento de avaliações existentes dos programas para avaliar sua relevância e solidez, porém esses procedimentos ocorrem nos trabalhos. Isso porque, em geral, a ferramenta costuma ser usada no contexto maior de uma auditoria, como mais uma das técnicas de coleta e análise de dados, fornecendo informação para avaliações de políticas públicas.</p> <p>As ocorrências mapeadas pela Análise FSDL são eventos com causa e efeito. A depender de como foi enunciada a questão de auditoria e de como foi proposta a utilização da ferramenta na matriz de planejamento, as FSDL encontradas podem ser consideradas achados em si, causas para outros achados, ou mesmo efeitos. Pode ser interessante acrescentar esta reflexão e alguns exemplos em eventual revisão do manual.</p>

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
Etapa 4. Identificação de opções para aprimorar a eficiência e reduzir ou melhor gerir FSDL	4.1 Identificar alternativas para aumentar a economicidade e a eficiência.	Procedimento 4.1: o método do GAO alerta para a possibilidade de efeitos positivos advindos das FSD, mas não dá uma destinação a essa informação. Podem ser considerados boas práticas? Devem ser usados para basear recomendações para situações análogas? Podem ser considerados <i>benchmarking</i> ?		<p>Embora o método do TCU não traga os procedimentos desta etapa, pode ser interessante acrescentar a uma eventual revisão do manual. Os passos previstos aqui corresponderiam à proposição de ciências, recomendações e determinações. Seria possível oferecer alguns modelos de propostas de encaminhamento relacionados a FSDL.</p>
	4.2 Identificar alternativas para reduzir ou melhor gerir FSD.			
	4.3 Comunicar alternativas para aumentar a eficiência e reduzir ou melhor gerir FSD aos formuladores das políticas.	Procedimento 4.2: este passo traz uma interessante tabela com potenciais efeitos positivos da implementação das recomendações do analista, além de seus possíveis <i>trade-offs</i> e consequências inesperadas.		

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
Fontes de informação sugeridas	<p>Fontes legais: legislação, exposições de motivos, relatórios de comitês, regulamentos.</p> <p>Fontes institucionais: documentos sobre orçamento, relatórios financeiros, documentos sobre desempenho, planos estratégicos, manuais de programas, avaliações internas, gráficos e diagramas.</p> <p>Catálogos de programas.</p> <p>Fontes externas à instituição: relatórios do controle externo ou auditoria independente, relatórios do Legislativo e de outros atores. Imprensa: jornais, internet etc.</p> <p>Pesquisa original: em caso de ausência, incompletude ou baixa confiabilidade dos catálogos de programas ou das fontes de informação, deve-se conduzir pesquisa própria, por meio de entrevistas ou questionários com gestores, beneficiários, usuários, especialistas, revisão documental, ou ainda mapeamento de benefícios, serviços e processos.</p>		Normas legais, relatórios de desempenho, trabalhos anteriores realizados pela EFS, bases de dados oficiais, opiniões de especialistas etc.	

Tópico	GAO		TCU	
	Descrição	Comentários	Descrição	Comentários
Papéis de trabalho	<p>Tabela de sistematização de informações sobre programas: origem e histórico do programa; conselhos e comitês; classificações orçamentárias; dotações anuais ou alocação de recursos; instituições responsáveis ou estruturas administrativas relevantes; estrutura administrativa; canais e mecanismos de financiamento; objetivos; atividades; beneficiários ou usuários pretendidos.</p> <p>Tabela de sistematização e avaliação de informação sobre potenciais efeitos de FSD: lista possíveis efeitos de FSD e classifica-os em efeitos relacionados à implementação, a resultados e impacto, e a custo-efetividade.</p>		<p>Ficha para consolidação da Análise FSDL: criada com o propósito de padronizar respostas de TCEs e outras EFS que aplicassem a ferramenta na Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas, consiste em um modelo de ficha que detalha uma FSDL (deve-se preencher uma para cada FSDL detectada). Os campos são: tipo do desalinhamento; objeto do desalinhamento; políticas desalinhadas; itens desalinhados; descrição sucinta do desalinhamento; e efeitos positivos e negativos (verificar Anexo B – Ficha para consolidação da Análise FSDL).</p>	

Anexo A – Técnica de análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas (FSDL)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
SecexAgroAmbiental



170

Apêndice E – Técnica de análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (FSDL)



ÁREAS
AUDITORIA COORDENADA
PROTEGIDAS



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
SecexAgroAmbiental



171

Introdução ao Apêndice E

1. A abordagem integrada de governo (“*whole-of-government*”) propõe que a atuação estatal deve ser integrada e coordenada em diversos níveis para ser efetiva. Essa maneira de atuação governamental é prejudicada pela existência de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas entre as políticas públicas. Assim, a identificação dessas questões é importante para permitir melhorar a atuação estatal em benefício da sociedade.

2. O *Government Accountability Office* (GAO), Entidade Fiscalizadora Superior dos Estados Unidos da América, elaborou um roteiro para identificação de fragmentações, sobreposições e duplicidades. Esse documento está composto por duas partes: a primeira, destinada a analistas de políticas públicas, por exemplo, auditores; e a segunda, dirigida para formuladores e executores dessas políticas.

3. O presente documento traz uma adaptação de alguns passos da primeira parte, com o propósito de possibilitar sua aplicação em um contexto de auditoria de avaliação da coordenação e do alinhamento de políticas públicas. O objetivo destas orientações é auxiliar o trabalho das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) que pretendem realizar auditoria para avaliar a coordenação e o alinhamento de políticas públicas para o alcance das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), usando uma abordagem integrada de governo.

4. Neste documento, são apresentadas duas etapas para a aplicação do método FSDL adaptado. A primeira é a identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas entre uma política pública central selecionada para análise e as principais políticas públicas que impactam e são impactadas por essa política pública central (no caso da auditoria coordenada em unidades de conservação, a política central a ser analisada é a política de unidades de conservação). A segunda etapa é a identificação de efeitos negativos e positivos, potenciais e reais, dessas questões. Os resultados da aplicação dessa metodologia devem ser analisados à luz de conceitos e boas práticas de governança em políticas públicas.

1- Identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas entre a política pública analisada e as principais políticas públicas que a impactam e são impactadas por ela

a) Definir a política pública que será analisada (política-chave que servirá de ponto de partida para a identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas);

b) Identificar quais são as metas ODS para cujo alcance a política-chave selecionada contribui;

c) Identificar as principais políticas públicas relacionadas com a política-chave selecionada e com as metas ODS identificadas anteriormente;

d) Coletar informações essenciais sobre as políticas públicas identificadas:

d.1) Objetivos e resultados esperados;

d.2) Beneficiários, usuários e público-alvo;

d.3) Benefícios chave, serviços e produtos;

d.4) Instituições governamentais responsáveis de sua formulação e gestão;

e) Reunir informações adicionais acerca das políticas públicas identificadas;

Possíveis fontes de informação acerca das políticas públicas identificadas: normativos, relatórios de desempenho, trabalhos anteriores das EFS, bases de dados oficiais, opiniões de especialistas etc.

f) Identificar inter-relações entre a política-chave selecionada e as demais políticas identificadas, a partir das informações obtidas nos passos dos itens “d” e “e”;

Por exemplo, identificar semelhanças e diferenças entre os objetivos, os potenciais resultados e as instituições governamentais responsáveis pela política chave selecionada e pelas demais políticas públicas identificadas.

Exemplo de esquema de inter-relações entre políticas públicas identificadas na auditoria piloto realizada pelo TCU na meta ODS 2.4, relativa a sistemas sustentáveis de produção de alimentos:



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
SecexAgroAmbiental



172

Figura E.1 – Inter-relações entre políticas públicas identificadas na auditoria piloto na meta ODS 2.4



Fonte: TC-028.938/2016-0.

g) Verificar se há fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas na política chave selecionada e entre a política-chave e as demais políticas públicas identificadas;

Conceitos:

- 1) **Fragmentação:** ocorre quando mais de uma instituição governamental (ou mais de uma unidade dentro de uma instituição governamental) está envolvida e atuando na mesma área e há oportunidade para melhorar a prestação de serviços.
- 2) **Sobreposição:** ocorre quando várias instituições governamentais ou programas possuem objetivos semelhantes, atuam em atividades ou estratégias semelhantes para alcançar seus objetivos, ou possuem o mesmo público-alvo.
- 3) **Duplicidade:** ocorre quando dois ou mais instituições ou programas governamentais estão realizando as mesmas atividades ou prestando os mesmos serviços aos mesmos beneficiários.
- 4) **Lacuna:** ausência de uma parte importante de um processo, podendo ser a ausência de políticas ou programas, atores, mecanismos institucionais, processos e atividades, benefícios ou beneficiários.

No caso da auditoria piloto realizada pelo TCU na meta 2.4 dos ODS, a identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nas políticas públicas analisadas foi realizada por meio de entrevista e ofício junto a gestores e especialistas que atuam nessas políticas, bem como circularização das informações obtidas. Já o documento do GAO sugere outros métodos para identificar fragmentações, sobreposições, duplicidade e lacunas, a exemplo de investigação documental e de pontuação do grau de semelhança entre as políticas. A equipe de auditoria pode usar mais de um método para identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nas políticas analisadas.

Para mais informações sobre os métodos do GAO, ver páginas 10-12 do documento “*Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide*”, disponível em <<https://www.gao.gov/products/GAO-15-49SP>>.

Casos potenciais de fragmentação, sobreposição, duplicidade e/ou lacuna: i) programas que possuam o mesmo objetivo ou estão desenhados para atender aos mesmos beneficiários; ii) instituições governamentais que possuam as mesmas competências, o mesmo público-alvo e ofereçam os mesmos serviços e produtos; iii) mesmos serviços e produtos ofertados aos mesmos usuários; entre outros.

Para exemplos práticos de casos de fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacuna, ver itens 4.1 a 4.5 do Relatório da Auditoria Piloto ODS realizada pelo TCU, disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-auditoria-preparacao-do-governo-federal-brasileiro-para-implimentacao-dos-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel-ods.htm>>.

h) Confirmar as questões identificadas com os gestores das instituições governamentais e outros atores relevantes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64397953.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
SecexAgroAmbiental



173

2- Identificação de potenciais efeitos de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nas políticas analisadas

- Identificar os efeitos positivos e os efeitos negativos, tanto potenciais como existentes, das fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas identificadas;
- Avaliar a necessidade de avaliações mais aprofundadas dos efeitos identificados;
- Confirmar os efeitos identificados com os gestores de instituições governamentais e outros atores relevantes.

Tipologias de desalinhamentos

5. Esta seção do documento tem por objetivo ilustrar algumas tipologias de desalinhamentos que costumam ocorrer entre programas governamentais e políticas públicas (fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas). Contudo, este documento não tem a pretensão de esgotar todas as possibilidades de desalinhamentos, mas apenas exemplificar alguns casos. Os exemplos apresentados aqui são fictícios. A Análise FSDL permitirá a identificação de achados de auditoria em relação às políticas públicas escolhidas pela equipe de auditoria.

Fragmentação

6. A fragmentação caracteriza-se por uma grande quantidade de atores e/ou sistemas envolvidos em uma mesma área de atuação governamental. Pode converter-se em um problema quando dificulta a coordenação e a visão sistêmica e global do processo, tornando-o mais demorado e ineficiente.

Quadro E.1 – Exemplos de fragmentações

Descrição	Exemplo
<i>Um programa com muitos responsáveis ou atores envolvidos</i>	Assistência técnica e extensão rural, que envolve o órgão setorial de agricultura, o órgão setorial do desenvolvimento agrário, o órgão setorial do meio ambiente e o instituto de reforma agrária.
<i>Um objetivo com muitos atores envolvidos</i>	O desenvolvimento agrário tem muitos atores envolvidos: o órgão setorial da agricultura, o órgão setorial do desenvolvimento agrário, o órgão setorial do desenvolvimento social e o instituto de reforma agrária.
<i>Um processo com muitos atores envolvidos em uma mesma atividade ou atividades distintas</i>	Aprovação de concessões florestais em áreas protegidas: a concessão deve ser aprovada pelo instituto de áreas protegidas, pelo órgão setorial do meio ambiente e pelo serviço florestal.
<i>Sistemas de informação que não estejam integrados</i>	Existem múltiplos sistemas de informação de gestão territorial, cada um com um foco distinto, e não mecanismos de integração ou compartilhamento de informações. A multiplicidade de sistemas implica também a multiplicidade de atores envolvidos.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Sobreposição

7. Caracteriza-se pela sobreposição de esforços governamentais com objetivos parecidos, com atividades ou estratégias similares, que visam aos mesmos beneficiários, incluindo sobreposição de atores, atribuições, programas, benefícios e beneficiários. Não é necessário que a sobreposição seja completa (se for completa, deverá ser classificada como duplicidade). Efeitos potenciais negativos podem ser a ineficiência da atuação governamental e o desperdício de esforços, entre outros. Entretanto, as sobreposições às vezes podem ser benéficas, quando, por exemplo, um ator reforça a ação de outro, ou o substitui em casos de ausência (quando a redundância é importante).

Quadro E.2 – Exemplos de sobreposições

Descrição	Exemplo
<i>Programas distintos com objetivos que apresentem interseção</i>	Distintas linhas de crédito que atendem a um mesmo grupo de usuários.
<i>Um mesmo serviço ou produto oferecido por mais de um ator</i>	A fiscalização ambiental dentro de áreas protegidas pode ser efetuada tanto pelo instituto de áreas protegidas quanto pelo órgão setorial de meio ambiente.
<i>Uma mesma atividade de um processo executado por mais de um ator</i>	A autorização para importar um agrotóxico pode ser concedida pelo órgão setorial do meio ambiente, pelo órgão setorial da agricultura ou pelo órgão setorial da saúde, dependendo do tipo e do uso do produto.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
SecexAgroAmbiental



174

Descrição	Exemplo
<i>Sistemas de informação que armazenam os mesmos dados ou informações, sem integração</i>	Distintos sistemas de informação georreferenciada que mapeiam o território nacional, mas que sejam geridos por distintos atores e sem mecanismos de integração.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Duplicidade

8. Caracteriza-se pela coincidência completa de esforços governamentais de instituições ou programas de governo, que executam as mesmas atividades ou que ofereçam os mesmos serviços para os mesmos beneficiários, incluindo duplicidades de atores, atribuições, programas, benefícios, beneficiários. Para que seja considerada uma duplicidade, a coincidência necessita ser completa, ainda que com fins distintos. Nos casos de duplicidade, cabem questionamentos sobre se um órgão sozinho poderia atingir ambos os fins com o mesmo processo. Assim como as sobreposições, os efeitos potenciais negativos das duplicidades são ineficiência da atuação governamental e desperdício de esforços, entre outros. Da mesma forma, as duplicidades podem ser benéficas quando, por exemplo, um ator reforça a atuação de outro, ou o substitui em casos de ausência.

Quadro E.3 – Exemplos de duplicidades

Descrição	Exemplo
<i>Uma mesma responsabilidade está atribuída a mais de um ator</i>	O planejamento do desenvolvimento nacional no longo prazo é responsabilidade atribuída ao mesmo tempo à secretaria de presidência da república e ao ministério do planejamento, sem que haja detalhamento da participação de cada um nessa atividade.
<i>Mais de um processo para o mesmo fim</i>	Existência de dois programas de monitoramento de agrotóxicos com o objetivo de avaliar a presença de resíduos e contaminantes no alimento.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Lacuna

9. Caracteriza-se pela ausência de uma parte importante de um processo, podendo ser a ausência de políticas ou programas, atores, mecanismos institucionais, processos e atividades, benefícios ou beneficiários. Mesmo que geralmente traga efeitos negativos, é necessário examinar as causas e a conveniência da lacuna, em cada caso. Pode ser consequência da ausência de recursos ou até mesmo uma opção política.

Quadro E.4 – Exemplos de lacunas

Descrição	Exemplo
<i>Um programa ou conjunto de programas que não atendam a todos os beneficiários</i>	Não há ações específicas de assistência técnica e extensão rural para o médio produtor.
<i>Um serviço ou produto que não estejam sendo oferecidos a todos os seus beneficiários</i>	Não há monitoramento do impacto ambiental dos resíduos e contaminantes dos agrotóxicos.
<i>Um mecanismo institucional necessário que ainda não exista ou não esteja implementado</i>	Um mecanismo de coordenação de atores, tal como um comitê, que não tenha sido implementado.
<i>Um programa necessário ainda não foi criado</i>	Não há um programa de fomento a alternativas sustentáveis ao uso de agrotóxicos na produção agrícola.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Possíveis conclusões sobre os desalinhamentos identificados

10. A Análise FSDL é uma ferramenta que possibilita identificar a existência de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas entre políticas públicas. Essas ocorrências, quando têm efeitos negativos, costumam ter uma causa comum, ou seja, são causadas por problemas na coordenação dessas políticas. Assim, pode ser mais efetivo obter um diagnóstico geral do alinhamento e da coordenação entre as políticas analisadas do que tratar de desalinhamentos pontuais (que podem constituir novos trabalhos posteriormente). Assim, alguns possíveis achados são os seguintes:

Falhas na definição de responsabilidades entre atores

11. Algumas falhas frequentes na definição de responsabilidades entre atores são a ausência de definição de responsabilidades, a atribuição de responsabilidades de forma duplicada, ou a falta de clareza na definição de responsabilidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
SecexAgroAmbiental



175

Falhas na coordenação entre os responsáveis das políticas públicas

12. A existência de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas com efeitos negativos pode estar ocorrendo porque os mecanismos de coordenação não estão presentes ou não cumprem com seu objetivo. A coordenação costuma compreender uma rede de atores, na qual há relações tanto formais como informais entre os envolvidos. Alguns mecanismos de coordenação são estruturas claras de liderança, definição de papéis e responsabilidades, estabelecimento de processos de coordenação, estabelecimento de mecanismos de comunicação entre atores, criação de comissões e grupos de trabalho, entre outros.

13. Há dois tipos de coordenação: a horizontal (entre atores de um mesmo nível hierárquico) e a vertical (atores de níveis hierárquicos distintos). Problemas na articulação entre ministérios setoriais são um exemplo de deficiência na coordenação horizontal, ao passo que a inexistência de um líder claro para coordenar a implementação da meta pode ser considerada uma deficiência na coordenação vertical. É importante verificar tanto a coordenação horizontal como a vertical, porque o bom funcionamento de uma delas não pressupõe nem garante o da outra.

Ausência de políticas públicas e/ou estratégias governamentais

14. Algo que pode ocorrer também são lacunas de políticas públicas ou programas governamentais para a consecução das metas dos ODS. Não obstante, deve-se ter cuidado com este tipo de achado. A formação da agenda governamental e a proposição, formulação e implementação de políticas públicas têm muitos componentes políticos. A ausência de uma política pública pode ser uma opção política e não necessariamente uma deficiência.

Conclusão

15. Com estas orientações, espera-se que as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) possam aplicar a metodologia FSDL na identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas no conjunto de políticas públicas e programas que contribuem para o alcance das metas ODS, com a posterior identificação de efeitos negativos e positivos, potenciais e existentes. Essas questões devem ser apreciadas de forma conjunta pela equipe no relatório de auditoria, de maneira que o resultado tenha foco nas questões de governança envolvidas, e não especificamente nas fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas encontradas (essas questões podem ser aprofundadas em outros trabalhos). A Análise FSDL, em conjunto com a aplicação de outros procedimentos de auditoria (tais como entrevista, pesquisa documental, análise *stakeholders*, análise de atribuições) permitirá à equipe caracterizar os achados de auditoria conforme os critérios de governança preestabelecidos e elaborar propostas de recomendação que podem contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Anexo B – Ficha para consolidação da Análise FSDL



1

Ficha para consolidación del Análisis FSDL

Para aplicar el Análisis FSDL, usted debe seguir las instrucciones del **Guion para Aplicación del Análisis FSDL**, que se encuentran en otro archivo. La información recolectada se debe utilizar para llenar las fichas siguientes. Usted debe llenar **una ficha por desalineación identificada**. Copie y pegue el modelo abajo cuantas veces sean necesarias. Cada ficha non debe quedarse más larga que una página. Al fin de este archivo, usted encontrará dos ejemplos de fichas completas.

Nombre de la desalineación:		<i>Crear un nombre para la desalineación (para facilitar da identificación)</i>			
Tipo de la desalineación	Objeto de la desalineación	Políticas desalineadas	Ítems desalineados	Descripción sucinta de la desalineación	Efectos positivos y negativos
¿En qué tipo se pueda clasificar la desalineación?		Listar cada una de las políticas desalineadas, con descripción sucinta de una línea sobre su objetivo. Crear cuantas líneas sean necesarias.	Listar, para cada política desalineada, el ítem que se encuentra incoherente, conforme las informaciones llenadas en las otras columnas. Por ejemplo, si se ha marcado una fragmentación de objetivos, listar para cada política el objetivo de la política que se encuentra superpuesto a los demás.	Explicar en un párrafo porqué se encuentran desalineadas las políticas en cuanto a los ítems informados.	Listar aquí los efectos positivos y/o negativos, reales y/o potenciales, mapeados para la desalineación.
() Fragmentación () Superposición () Duplicidad () Laguna	() Objetivos o resultados esperados de las políticas () Instituciones responsables de las políticas () Beneficios-clave, productos o servicios () Beneficiarios, usuarios o público-objetivo	Política A			
		Política B			
		Política C			



Nombre de la desalineación:		<i>Laguna de institución responsable del ordenamiento territorial en zonas de amortiguamiento</i>			
Tipo de la desalineación	Objeto de la desalineación	Políticas desalineadas	Ítems desalineados	Descripción sucinta de la desalineación	Efectos positivos y negativos
¿En qué tipo se pueda clasificar la desalineación?		Listar cada una de las políticas desalineadas, con descripción sucinta de una línea sobre su objetivo. Crear cuantas líneas sean necesarias.	Listar, para cada política desalineada, el ítem que se encuentra incoherente, conforme las informaciones llenadas en las otras columnas. Por ejemplo, si se ha marcado una fragmentación de objetivos, listar para cada política el objetivo de la política que se encuentra superpuesto a los demás.	Explicar en un párrafo porqué se encuentran desalineadas las políticas en cuanto a los ítems informados.	Listar aquí los efectos positivos y/o negativos, reales y/o potenciales, mapeados para la desalineación.
() Fragmentación () Superposición () Duplicidad (X) Laguna	() Objetivos o resultados esperados de las políticas (X) Instituciones responsables de las políticas () Beneficios-clave, productos o servicios () Beneficiarios, usuarios o público-objetivo	Sistema nacional de áreas protegidas (Servicio Nacional de Áreas Protegidas) Ordenamiento territorial urbano (municipalidades)	Servicio Nacional de Áreas Protegidas Prefecturas municipales	Aunque esté clara la responsabilidad por definir el ordenamiento territorial dentro de áreas protegidas (el Servicio Nacional de Áreas Protegidas) y en áreas urbanas (prefecturas municipales), cuando hay solapamiento entre las zonas de amortiguamiento de las AP y áreas urbanas, la ley no trae un responsable expreso.	Efecto real negativo: en cada área se adopta un entendimiento diferente respecto al responsable, lo que genera soluciones no estandarizadas. Efecto real negativo: duplicidades de ordenamientos, generando conflictos entre las instituciones.



Nombre de la desalineación:		<i>Fragmentación entre políticas con objetivos relacionados al turismo en áreas protegidas</i>			
Tipo de la desalineación	Objeto de la desalineación	Políticas desalineadas	Ítems desalineados	Descripción sucinta de la desalineación	Efectos positivos y negativos
¿En qué tipo se pueda clasificar la desalineación?		Listar cada una de las políticas desalineadas, mencionando también el(los) organismo(s) responsable(s) de su ejecución. Crear cuantas líneas sean necesarias.	Listar, para cada política desalineada, el ítem que se encuentra incoherente, conforme las informaciones llenadas en las otras columnas. Por ejemplo, si se ha marcado una superposición de usuarios, listar para cada política la clase de usuarios de la política que se encuentra superpuesta a las demás.	Explicar en un párrafo porqué se encuentran desalineadas las políticas en cuanto a los ítems informados.	Listar aquí los efectos positivos y/o negativos, reales y/o potenciales, mapeados para la desalineación.
(X) Fragmentación () Superposición () Duplicidad () Laguna	(X) Objetivos o resultados esperados de las políticas () Instituciones responsables de las políticas () Beneficios-clave, productos o servicios () Beneficiarios, usuarios o público-objetivo	Sistema nacional de áreas protegidas (Servicio Nacional de Áreas Protegidas)	Promover la visitación, la recreación y la educación e interpretación ambiental en áreas protegidas.	Distintos organismos involucrados en la promoción del turismo poseen objetivos destinados a áreas protegidas, sin mecanismos claros de coordinación entre ellos.	Efecto real negativo: acciones descoordinadas que no aprovechan potenciales sinergias.
		Ecoturismo (Ministerio del Medio Ambiente)	Promover la concienciación de los ciudadanos sobre los valores de la biodiversidad, de los recursos naturales y de las bellezas escénicas por medio del turismo de interpretación ambiental.		Efecto potencial negativo: riesgo de asignación de recursos en duplicidad.
		Incentivo al turismo integrado (Ministerio del Turismo)	Promover el desarrollo regional por medio de la actividad turística, integrando atracciones diversificadas en circuitos turísticos.		Efecto potencial negativo: riesgo de que ciertas áreas queden sin atención, puesto que ningún organismo se siente como el principal responsable de la promoción del turismo en AP.
					Efecto potencial positivo: si se implementan mecanismos de coordinación, los organismos podrán dividir esfuerzos.
					Efecto potencial positivo: posibilidad de acción suplementar en la ausencia de algún organismo.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável