

Estudo comparado de critérios de fiscalização de políticas públicas adotados por entidades de fiscalização superior do Brasil, dos Estados Unidos e do Reino Unido

Danyelee Sesconetto Borges Horta

M.^a Renata Miranda Passos Camargo

Coletânea de Pós-Graduação, v.5, n.1
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha 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)



Instituto Serzedello Corrêa
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

DIRETOR GERAL

Fábio Henrique Granja e Barros

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

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

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

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila de Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

COORDENADOR EXECUTIVO

Georges Marcel de Azeredo Silva

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

Estudo comparado de critérios de fiscalização de políticas públicas adotados por entidade de fiscalização do Brasil, dos Estados Unidos e do Reino Unido

Danyelee Sesconetto Borges Horta

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):

M.^a Renata Miranda Passos Camargo

Banca examinadora:

M.e. Ricardo Augusto Capovilla

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

HORTA, Danyele. **Estudo comparado de critérios de fiscalização de políticas públicas adotados por entidades de fiscalização do Brasil, dos Estados Unidos e do Reino Unido.** ANO. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. 115 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Danyele Sesconetto Borges Horta

TÍTULO: Estudo Comparado de critérios de fiscalização de políticas públicas adotados por entidades de fiscalização do Brasil, dos Estados Unidos e do Reino Unido.

GRAU/ANO: Especialista/2020

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.

Danyele Sesconetto Borges Horta

danysesconetto@gmail.com

FICHA CATALOGRÁFICA

<p>Horta, Danyele Sesconetto Borges Estudo comparado de critérios de fiscalização de políticas públicas adotados por entidades de fiscalização do Brasil, dos Estados Unidos e do Reino Unido / Danyele Sesconetto Borges Horta ; orientador, Renata Miranda Passos Camargo, 2020. 115 p.</p> <p>Trabalho de Conclusão de Curso – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas, Brasília, 2020.</p> <p>Inclui referências.</p> <p>1. Políticas Públicas. 2. Critérios de fiscalização. 3. Análise comparativa. I. Camargo, Renata Miranda Passos. II. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas III. Título.</p>

Estudo comparado de critérios de fiscalização de políticas públicas adotados por entidades de fiscalização do Brasil, dos Estados Unidos e do Reino Unido

Danyelee Sesconetto Borges Horta

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 03 de agosto de 2020.

Banca Examinadora:

Prof.^a M.^a Renata Miranda Passos Camargo
Orientadora
Tribunal de Contas da União

Prof. M.e. Ricardo Augusto Capovilla.
Tribunal de Contas da União

Resumo

A avaliação de políticas públicas é instrumento necessário para melhorar a qualidade do gasto público, especialmente diante das crescentes demandas da sociedade por políticas públicas e das restrições orçamentárias pelas quais passam os governos. É essencial que as avaliações sejam devidamente planejadas e desenhadas, o que inclui a escolha dos critérios que serão utilizados para a análise da política. Nesse contexto, o presente estudo tem o objetivo de identificar as principais diferenças e semelhanças nos critérios de fiscalização de políticas públicas adotados pelas entidades de fiscalização superior do Brasil, dos Estados Unidos e do Reino Unido. Para realização do trabalho, os métodos de coleta de dados utilizados foram a revisão bibliográfica e a pesquisa documental; e para a análise dos dados, utilizou-se a técnica análise de conteúdo proposta por Bardin. Como resultado, verificou-se que, normalmente, todos os referenciais contemplam os critérios mais gerais de fiscalização, como os relativos ao problema que deu origem à política pública, análise de alternativas à opção de intervenção escolhida, pertinência da política/programa às estratégias da organização, definição de objetivos, metas, resultados e indicadores, definição de responsabilidades dos atores, definição do público alvo da política, identificação dos recursos financeiros e não financeiros, realização de análise custo x benefício, definição das estratégias operacionais e elaboração de um plano de gerenciamento de riscos. Entretanto, as avaliações podem ser mais ou menos abrangentes, a depender de critérios mais específicos preconizados em cada guia. Espera-se que esse trabalho possa servir de referência aos auditores, quando da realização de avaliações de políticas públicas, e ao Tribunal de Contas da União, quando da elaboração de futuros referenciais.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; critérios de fiscalização; análise comparativa.

Abstract

The evaluation of public policies is a necessary instrument to improve the quality of public spending, especially given the growing demands of society for public policies and the budgetary constraints that governments go through. It is essential that evaluations are properly planned and designed, which includes choosing the criteria that will be used for policy analysis. In this context, the present study aims to identify the main differences and similarities in the criteria for evaluating public policies adopted by the supreme audit institutions (SAI) of Brazil, the United States and the United Kingdom. To carry out the work, the data collection methods used were bibliographic review and documentary research; and for data analysis, the content analysis technique proposed by Bardin was used. As a result, it was found that, normally, all references refer to the more general evaluation criteria, such as those related to the problem that gave rise to public policy, analysis of alternatives to the chosen intervention option, relevance of the policy/program to the strategies of the organization, definition of objectives, goals, results and indicators, definition of responsibilities of the actors, definition of the target public of the policy, identification of financial and non-financial resources, carrying out cost x benefit analysis, definition of operational strategies and elaboration of a risk management plan. However, the evaluations can be more or less overarching, depending on each specific criteria recommended in each guide. It is hoped that this work can serve as a reference for auditors, when carrying out public policy evaluations, and for the Tribunal de Contas da União, when preparing future guides.

Keywords: public policy evaluation; rating criteria; comparative analysis.

Lista de quadros

Quadro 1: Evolução das definições e finalidades da avaliação de políticas públicas.....	19
Quadro 2: Diagnóstico do problema	48
Quadro 3: Avaliação de alternativas.....	49
Quadro 4: Avaliação da pertinência e coordenação da política com outras políticas públicas	49
Quadro 5: Institucionalização da política pública	50
Quadro 6: Objetivos resultados	51
Quadro 7: Impacto orçamentário e financeiro.....	52
Quadro 8: Avaliação de custos.....	53
Quadro 9: Gestão de riscos e controle interno	54

Lista de abreviaturas e siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANOP	Auditoria Operacional do TCU
CGU	Controladoria Geral da União
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
GAO	<i>Government Accountability Office</i> (EFS dos Estados Unidos da América)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Ministério da Economia
NAO	<i>National Audit Office</i> (EFS do Reino Unido)
PPA	Plano Plurianual
RePP	Relatório de Políticas e Programas de Governo
SAI	<i>Supreme Audit Institutions</i>
TCU	Tribunal de Contas da União

Sumário

1. Introdução	12
2. Problema e justificativa	14
3. Objetivos	16
3.1. Objetivo geral	16
3.2. Objetivos específicos	16
4. Metodologia	17
4.1. Construção de referencial teórico	17
4.2. Seleção do objeto de análise	17
4.3. Análise documental e de conteúdo	18
4.4. Análise comparativa	18
5. Fundamentação teórica	19
6. Desenvolvimento	23
6.1. Critérios de fiscalização de políticas públicas adotados pelo Reino Unido	23
6.1.1 <i>HM Treasury</i>	23
6.1.1.1 <i>Green Book</i>	24
6.1.2 NAO	28
6.1.2.1 <i>Framework to Review Programmes</i>	29
6.2. Critérios de fiscalização de políticas públicas adotados pelos Estados Unidos	30
6.2.1. GAO	31
6.2.1.1 <i>Yellow Book (GAO)</i>	31
6.2.1.2 <i>Fragmentation, Overlap and Duplication: An Evaluation and Management Guide (GAO)</i>	33
6.3. Critérios de fiscalização de políticas públicas adotados pelo Brasil	35
6.3.1. Tribunal de Contas da União	35
6.3.1.1 Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU)	36
6.3.1.2 Manual de Auditoria Operacional (TCU)	38
6.3.2. Governo Federal	40
6.3.2.1 Guia Prático de Análise <i>ex ante</i> para Avaliação de Políticas Públicas	40
7. Análise comparativa	43
7.1. Da forma de apresentação dos critérios de fiscalização	43
7.2. Do momento da avaliação	43
7.3. Do foco da avaliação	45

7.4. Dos critérios de fiscalização	47
8. Considerações finais	56
Referências.....	59
APÊNDICE A – Critérios de fiscalização de programas do <i>Framework to Review Programmes</i> (NAO).....	62
APÊNDICE B – Critérios de fiscalização de Políticas, Programa e Projetos do <i>Green Book</i>.....	69
APÊNDICE C – Critérios de fiscalização do <i>Yellow Book</i> (GAO).....	74
APÊNDICE D – Critérios para avaliar instâncias de fragmentação, sobreposição e duplicação do <i>Fragmentation, Overlap and Duplication: An Evaluation and Management Guide</i> (GAO).....	76
APÊNDICE E – Critérios do Referencial para Avaliação em Governança em Políticas Públicas do TCU	78
APÊNDICE F – Critérios de fiscalização do Manual de Auditoria Operacional do TCU	83
APÊNDICE G – Critérios para fiscalização de políticas públicas do Guia Prático de Análise <i>ex ante</i>.....	86
APÊNDICE H – Critérios de fiscalização de políticas públicas consolidados ...	91
APÊNDICE I – Critérios de fiscalização de políticas públicas consolidados (análise comparativa por país).....	99

1. Introdução

Políticas públicas são diretrizes ou intervenções do poder público, no intuito de atender à sociedade, na tentativa de tratar algum problema público, que pode ser entendido como alguma carência ou excesso que existe na sociedade. Elas visam assegurar o bem-estar social, de forma que o Estado possa cumprir sua função essencial de desenvolvimento com equidade e sustentabilidade.

A demanda da sociedade por políticas públicas é crescente, o que desafia o governo a, além de conter a expansão do gasto público, avaliar em que pontos ele é pouco produtivo, com o propósito de procurar fazer mais com menos recursos e priorizando a efetividade e a eficiência das políticas públicas.

Nesse aspecto, o TCU, por disposição constitucional, assume papel fundamental, uma vez que atua na prevenção, detecção, correção e punição da fraude e do desvio na alocação de recursos federais, bem como contribui para a transparência e a melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública. Conforme os artigos 70 e 71 da Constituição de 1988, ao TCU compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

De acordo com Secchi (2017), o processo de elaboração de políticas públicas envolve um ciclo dinâmico, que envolve a identificação do problema, a formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

A avaliação da política pública, objeto do presente trabalho, é um processo objetivo de entender como uma política ou outra intervenção foi implementada, quais efeitos ela teve, para quem, como e por quê. Segundo Jannuzzi (2014), avaliação refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex ante*, implementação e validação *ex post* de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo

atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

Avaliações bem estruturadas permitem a formulação de políticas públicas mais consistentes; aprimoram o processo de tomada de decisões; possibilitam que seja verificado o progresso na implementação das principais disposições e a extensão dos resultados desejados; apontam oportunidades para melhorar o desempenho e o sucesso das ações corretivas; viabilizam a alocação apropriada de recursos e a responsabilização por decisões e ações.

Por outro lado, os riscos de não se realizar uma avaliação, ou de se realizar uma avaliação inadequada, podem envolver a implementação de políticas inconsistentes ou desalinhadas às estratégias da organização; a continuidade de políticas ineficazes; a falta de oportunidade para melhorar uma política e economizar recursos; ou, inclusive, a impossibilidade em se demonstrar que uma intervenção gerou resultados eficazes.

Assim, todas as políticas, programas e projetos devem estar sujeitos, sempre que possível, a uma avaliação abrangente, que compreenda todo o seu ciclo de elaboração. A fim de auxiliar nos processos avaliativos, são publicados manuais de avaliação, alguns dos quais analisados do presente trabalho, que atuam como instrumentos para o desenho e o processo de avaliação, fornecendo diretrizes para o direcionamento dos trabalhos, dentre elas, os critérios a serem considerados na avaliação de uma política/programa público.

A adequada seleção dos critérios de fiscalização empregados na avaliação favorece que uma avaliação apresente resultados satisfatórios. Nesse sentido, os critérios selecionados devem ser claros, completos, precisos e apropriados ao tipo de avaliação que se deseja realizar.

Nessa perspectiva, o propósito do presente trabalho é analisar os referenciais de avaliação de políticas públicas, adotados pelo Brasil e por Entidades de Fiscalização Superior internacionais que são referência no controle externo, que abordam diferentes modelos de avaliação, com o objetivo de fazer uma análise comparativa entre os critérios utilizados em cada um deles, e, assim, contribuir para futuros trabalhos de fiscalização a serem realizados pelo TCU, ao apresentar, de forma objetiva, uma lista de critérios de fiscalização; e também como fonte de informação para a elaboração de futuros referenciais de fiscalização pelo órgão, ao identificar lacunas nos critérios adotados em cada documento.

2. Problema e justificativa

O Tribunal de Contas de União, por meio do Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, subitem 9.5.3, recomendou à Secretaria-Geral de Controle Externo que Tribunal que verificasse, com o apoio da Coordenação-Geral de Controle Externo de Resultados de Políticas Programas Públicos e da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, a possibilidade de estabelecer parâmetros objetivos para classificar os achados de auditoria nos processos de fiscalização de políticas públicas e programas de governo, bem assim de estabelecer um núcleo comum de quesitos a serem examinados nessa modalidade de fiscalização, de modo a possibilitar a correta consolidação dos resultados e a elaboração do quadro-resumo a que se referem as últimas leis de diretrizes orçamentárias, a exemplo da Lei 13.707/2018 (grifo nosso).

Referido acórdão apreciou o Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) – 2018, documento elaborado anualmente pelo TCU, desde 2017, e destinado a dar cumprimento ao art. 124 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2019), que confere a este Tribunal a responsabilidade de enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do artigo 166 da Constituição Federal, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais, objeto de auditorias operacionais, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Naquela ocasião, na análise do quadro resumo das dezoito fiscalizações realizadas pelo TCU em políticas, programas e ações de governo nos três anos que antecederam sua elaboração, identificou-se que não havia, no órgão, uma homogeneidade nos quesitos avaliados nas políticas públicas auditadas. Verificou-se, por exemplo, que o quesito “gestão de risco” foi avaliado em apenas 9 das 18 políticas auditadas.

Nesse sentido, fica evidente a necessidade de estudos que possam contribuir para a uniformização das fiscalizações realizadas pelo TCU, de modo a identificar e sistematizar os critérios de fiscalização (ou quesitos, como mencionado no acórdão) a serem analisados nas ações de controle.

Assim, o presente estudo consiste na identificação desses critérios nos referenciais adotados pelo órgão e por entidades reconhecidas internacionalmente na atuação do controle externo. Por meio de uma análise comparativa entre eles, será possível verificar possíveis semelhanças ou lacunas existentes nos critérios preconizados em cada manual analisado, em especial naqueles publicados pelo Tribunal de Contas de União. O resultado do trabalho poderá servir de referência para a elaboração de futuros referenciais pelo TCU.

Destaca-se que esse estudo é uma continuidade do Trabalho de Conclusão de curso “O Controle Externo de Políticas Públicas: Abordagens e Perspectivas”, realizado pela Roberta Mallab Coscarelli, no âmbito do Curso de Pós-graduação em Auditoria do Setor Público, ministrado no ISC, que objetivou identificar diferenças relevantes entre a atuação do Tribunal de Contas da União, do National Audit Office e o do Government Accountability Office. Um dos objetivos daquele trabalho foi identificar as normas, os guias e referenciais que os auditores baseiam suas ações de controle.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

Identificar as principais diferenças e semelhanças nos critérios de fiscalização de políticas públicas adotados pelas entidades de fiscalização superior do Brasil, dos Estados Unidos e do Reino Unido.

3.2. Objetivos específicos

Identificar, sistematizar e classificar os critérios de fiscalização de políticas públicas utilizados por Entidades de Fiscalização Superior (EFS) do Brasil (constantes no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas e no Manual de Auditoria Operacional, do Tribunal de Contas da União; e no Guia Prático de Análise *ex ante*, do governo federal); do Reino Unido (constantes no documento *Framework to Review Programmes*, do National Audit Office – NAO, e no referencial *Green Book*, do Ministério de Economia e Finanças do Reino Unido); dos Estados Unidos (constantes nos seguintes referenciais do GAO: *Yellow Book* e *Fragmentation, Overlap and Duplication: An Evaluation and Management Guide*).

Consolidar todos os critérios de fiscalização identificados e fazer uma análise comparativa de modo a explicitar semelhanças e diferenças nos critérios adotados pelas EFS do Brasil, do Reino Unido e dos Estados Unidos da América.

4. Metodologia

Para o desenvolvimento dessa pesquisa qualitativa, os métodos de coleta de dados utilizados foram a revisão bibliográfica e a pesquisa documental. E, considerando que o objetivo do trabalho é sistematizar e fazer uma análise comparativa dos critérios de fiscalização de políticas públicas dos diferentes referenciais, a abordagem adotada para análise foi a análise de conteúdo proposta por Bardin.

4.1. Construção de referencial teórico

Na pesquisa bibliográfica, foram realizadas revisões de trabalhos anteriores que tratassem sobre critérios de fiscalização de políticas públicas, de forma a esclarecer a importância da avaliação de políticas públicas e auxiliar na definição das categorias, para classificação dos critérios identificados nos referenciais.

4.2. Seleção do objeto de análise

Dos documentos nacionais que abordam análise de políticas, foram selecionados aqueles elaborados pelo TCU (Manual de Auditoria Operacional do TCU e Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas) e o Guia Prático de Análise *ex ante*- Avaliação de Políticas Públicas, publicado conjuntamente pela Casa Civil, pelos antigos Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério da Fazenda (atualmente, transformados no Ministério da Economia - ME), pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (atualmente, Controladoria Geral da União - CGU) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Devido à extensão do trabalho, não foi possível incluir na análise o Guia Prático de Análise *ex post* – Avaliação de Políticas Públicas, também publicado conjuntamente pelos órgãos citados anteriormente.

Para a análise comparativa, foram selecionados alguns referenciais de avaliação de políticas públicas utilizados pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores reconhecidas internacionalmente na atuação do controle externo, quais sejam, o *National Audit Office* (NAO), do Reino Unido e o *Government Accountability Office* (GAO), dos Estados Unidos. No âmbito do Reino Unido, também foi selecionado

material elaborado pelo *HM Treasury*, Ministério Econômico e Financeiro do governo. Assim, foram selecionados para análise os seguintes documentos: *Framework to Review Programmes* (NAO), *Yellow Book* (GAO), *Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide* (GAO); *Green Book* (HM Treasury).

4.3. Análise documental e de conteúdo

A análise documental e de conteúdo se concentrou na identificação e categorização dos critérios de fiscalização de políticas públicas abordados em cada referencial/documento, para subsidiar a realização de uma análise comparativa entre eles.

4.4. Análise comparativa

Após a identificação e sistematização dos critérios de fiscalização de políticas públicas preconizados nos referenciais utilizados pelas entidades de fiscalização do Brasil, Reino Unido e Estados Unidos, foi realizada uma consolidação de todos os critérios encontrados e uma análise comparativa, a fim de identificar critérios que possam ser adotados pelo TCU.

5. Fundamentação teórica

De acordo com SECCHI (2013 apud SILVA *et al*, 2016), o processo de elaboração de políticas públicas é composto pelas seguintes fases: 1) identificação do problema (discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível); 2) formação da agenda (conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes); 3) formulação de alternativas (momento em que são elaborados os métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos); 4) tomada de decisão (momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas); 5) implementação (momento em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações); 6) avaliação (processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública); 7) extinção (quando as políticas públicas morrem, continuam vivas ou são substituídas por outras).

Apesar de não haver uma única definição para avaliação de políticas públicas, objeto do presente estudo, ela pode ser definida como um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, esse último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo. (RAMOS e SCHABBACH, 2012)

Conforme sintetizou SIMÕES (2018), o conceito para avaliação de políticas públicas passou pela seguinte evolução histórica:

Quadro 1: Evolução das definições e finalidades da avaliação de políticas públicas

Autor	Definição	Finalidade
Suchman (1967)	“Determinação (...) dos resultados obtidos por uma atividade que fora estabelecida para realizar um objetivo ou quaisquer objetivos”	Determinar resultados (finalidade somativa)
Arnold (1971)	“Retroação planejada e sistemática de informações necessárias para guiar a ação futura.”	Guiar a ação futura (finalidade estratégica)
Weiss (1972)	“Apreciação sistemática do funcionamento e (ou) dos resultados de um programa ou de uma política em função de critérios explícitos ou implícitos, de modo a	Melhorar a intervenção (finalidade formativa)

	contribuir para a melhoria do programa ou da política.”	
Beeby (1977)	“Coleta e interpretação sistemáticas de provas (dos dados convincentes) que leva, de modo inerente ao processo, a um julgamento sobre o valor de um programa em uma perspectiva de ação.”	Julgar o valor (finalidade valorativa)
Sociedade Canadense de Avaliação (1985)	“Análise de uma ação fundamentada, visando a certos objetivos, em termos de pertinência, implantação e resultados.”	Avaliar a pertinência (finalidade valorativa)
Scriven (1991)	“Processo de determinação do valor das coisas.”	Determinar o valor (finalidade valorativa)
Patton (1997)	“Coleta sistemática de informações sobre as atividades, as características e os resultados desses programas a fim de emitir julgamento sobre eles, melhorar sua eficácia e esclarecer as decisões relacionadas a novos programas.”	Esclarecer decisões (finalidade administrativa)
Rossi, Freeman e Lipsey (1993, 2004)	“Atividade que consiste em utilizar os métodos de pesquisa das ciências sociais para analisar sistematicamente a eficácia dos programas de intervenção social de um modo adaptado ao seu ambiente político e organizacional, e de maneira a iluminar a ação social tendo em vista a melhoria das condições sociais.”	Melhoria das condições sociais (finalidade transformadora)
Mark, Henry e Julnes (2000)	“Análise sistemática que descreve e explica as atividades, os efeitos, as justificativas e as consequências sociais dessas políticas e programas(...) com o objetivo último da melhoria social(...).”	Melhoria social (finalidade transformadora)
Champagne, Contandriopoulos, Brousselle, Hartz e Denis (2011)	“Juízo de valor sobre uma intervenção, implementando um dispositivo capaz de fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre essa intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de proceder de modo que os diferentes atores envolvidos, cujos campos de julgamento são por vezes diferentes, estejam aptos a se posicionar sobre a intervenção para que possam	Possibilitar o posicionamento dos atores sobre a intervenção (finalidade democratizante)

	construir individual e coletivamente um julgamento que possa se traduzir em ações.”	
--	-------------------------------------------------------------------------------------	--

FONTE: ENAP (2018)

No Brasil, foi no âmbito da Reforma do Estado que a prática de avaliar políticas públicas tomou centralidade, na década de 1990, em função ainda, das demandas democráticas presente no país nos anos 1980. A reforma, que teve por essência a modernização da administração pública, evidenciou a necessidade de se adotar sistemas de avaliação das políticas para controle da gestão, na medida em que havia a necessidade de tornar os serviços públicos mais eficientes e eficazes. (ALMEIDA e PAULA, 2014)

Essa função avaliativa foi inicialmente instrumentalizada com os propósitos de adotar uma perspectiva de contenção dos gastos públicos; busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade do governo; e de maximizar a transparência da gestão pública e responsabilização dos gestores. (RAMOS e SCHABBACH, 2012)

Atualmente, dentre outras razões para se avaliar, também podemos citar a necessidade de se transformar a estrutura da Administração Pública; promover uma agenda de desenvolvimento que inclua estabilidade econômica, maior equidade, alocação mais efetiva dos recursos públicos e crescimento econômico sustentável; a crise fiscal vivida pelo país, que diminuiu a capacidade de gasto do governo; o aprofundamento da democracia, trazendo novos atores sociais e novas reivindicações aos governos; e a grande desigualdade social do país, causada pela longa crise econômica, o que fez aumentar a busca pelos programas sociais do governo. (CUNHA, 2018)

Quando se pensa em avaliar uma determinada política ou um programa social específico, as condições para a avaliação já devem estar presentes desde o processo de formulação da referida política/programa. (RAMOS, 2009). Conforme disposto no *Magenta Book*, a avaliação de políticas públicas ocupa posição central no desenvolvimento de políticas, e a capacidade de se obter boas evidências na avaliação é consequência tanto do desenho e implementação da política quanto do desenho da avaliação, o que confere aos formuladores de políticas parte da responsabilidade pela obtenção de boas evidências na análise.

No desenho da avaliação devem ser considerados: 1) identificação da necessidade de intervenção do governo; 2) consideração da teoria de intervenção e dos componentes operacionais; 3) avaliação da implementação e operação das políticas ou programas; e 4) cálculo do impacto da intervenção. (CRUMPTON *et al*, 2016)

Além disso, também é necessário que já estejam definidos os critérios a serem adotados e o conjunto de atributos e características das políticas ou programas a serem avaliados. Os critérios geralmente adotados seriam eficiência, eficácia, eficácia/impacto, abrangência, qualidade técnica e científica, satisfação e aceitação dos usuários. Ademais, também deve-se considerar a extensão da política ou do programa, a cobertura da oferta e a identificação do público alvo. (COSTA e CASTANHAR, 2003)

Em estudo sobre os aspectos conceituais de avaliação de políticas públicas abrangendo vasta bibliografia, Silva et al. (2016) identificou que os critérios de avaliação mais comuns seriam eficiência; eficiência alocativa; eficiência econômica; eficiência administrativa; eficácia; impacto (ou efetividade); efetividade social; efetividade institucional; sustentabilidade; análise custo-efetividade; satisfação do beneficiário; equidade; insumos (*inputs*); carga de trabalho (*workload*); resultados (*outputs*); custos (*costs*); qualidade e oportunidade dos serviços (*service quality and timeliness*); economicidade e produtividade.

6. Desenvolvimento

Neste capítulo, será realizada uma breve apresentação dos referenciais selecionados para análise. Em seguida, serão elencados alguns dos principais critérios abordados em cada documento. Em apêndice, encontram-se as tabelas com todos os critérios de fiscalização de políticas públicas adotados em cada referencial. Para fins de consolidação, consideraremos como semelhantes os termos programa/projeto/política, pois os critérios podem ser adotados em todos esses instrumentos de avaliação.

6.1. Critérios de fiscalização de políticas públicas adotados pelo Reino Unido

No âmbito do Reino Unido, foram selecionados referenciais elaborados pelo *HM Treasury* e pelo NAO.

6.1.1 *HM Treasury*

O *HM Treasury* é o Ministério Econômico e Financeiro do governo, cujos propósitos são manter o controle sobre os gastos públicos, definir os rumos da política econômica do Reino Unido e alcançar um crescimento econômico forte e sustentável. O órgão é responsável:

- 1- pelos gastos públicos: incluindo gastos departamentais, remuneração e pensão do setor público, despesas gerenciadas anualmente e política de bem-estar e investimento de capital;
- 2- pela política de serviços financeiros: incluindo regulação bancária e de serviços financeiros, estabilidade financeira e garantia de competitividade na cidade;
- 3- pela supervisão estratégica do sistema tributário do Reino Unido: incluindo direto, indireto, negócio, propriedade, imposto pessoal e imposto sobre empresas;
- 4- pela entrega de projetos de infraestrutura em todo o setor público, e por facilitar o investimento do setor privado na infraestrutura do Reino Unido; e
- 5- por garantir que a economia está crescendo de forma sustentável.

Para orientar as autoridades a avaliar, previamente, propostas de programas/projetos/políticas de forma transparente, objetiva e baseada em evidências, o *HM Treasury* elaborou o *Green Book*.

6.1.1.1 *Green Book*

O *Green Book* (UK, 2018) contém orientações para ajudar as autoridades a avaliar, previamente, propostas de programas/projetos/políticas de forma transparente, objetiva e baseada em evidências. Ele também fornece orientações sobre o desenho e o uso de monitoramento e avaliação antes, durante e após a implementação.

As orientações do guia se aplicam a todas as propostas que envolvam gastos públicos, tributação, mudanças nos regulamentos e mudanças no uso de bens e recursos públicos existentes. Elas abrangem propostas: de desenvolvimento de políticas e programas; relativas a gastos públicos; legislativas ou regulamentares; de venda ou uso de ativos governamentais existentes - incluindo ativos financeiros; de avaliação de um portfólio de programas e projetos; de mudanças estruturais nas organizações governamentais; de tributação e benefícios; significativas de contratos públicos; de grandes projetos; de alterações no uso de bens e recursos públicos existentes. Para as avaliações de impacto, o *Green Book* pode ser utilizado da mesma maneira que para as propostas de gastos

O referencial trata de dois tipos de avaliação:

Appraisal – Refere-se à avaliação prévia dos custos, benefícios e riscos de formas alternativas de atender aos objetivos do governo, e ajuda os tomadores de decisão a entender os efeitos potenciais, as compensações e o impacto geral das opções, fornecendo uma base de evidências objetiva para a tomada de decisão. O guia também estabelece conceitos de avaliação econômica (*economic appraisal*), que é baseada nos princípios da economia do bem-estar, ou seja, como o governo pode melhorar o bem-estar social, ao qual se refere como valor social.

Essas avaliações ocorrem depois que a lógica e os objetivos da política foram formulados, no intuito de identificar a melhor maneira de cumprir a política antes da implementação. Isso envolve a identificação de uma lista de opções que atendem aos objetivos declarados e a avaliação dos custos e benefícios que eles provavelmente

trarão para a sociedade como um todo. Pode-se dizer que seria uma análise *ex ante* das diferentes alternativas de se atingir o objetivo da organização.

Evaluation – Refere-se à avaliação sistemática do desenho, implementação e resultados da intervenção, e tem por finalidade testar se uma intervenção está funcionando ou teve êxito; se os custos e benefícios foram como esperados; se houve consequências não esperadas; e quão bem foi implementada.

Os critérios para avaliação preconizados pelo Guia, detalhadamente descritos no Apêndice B, constam abaixo, juntamente com a descrição sucinta do processo de avaliação preconizado pelo referencial.

Appraisal

O primeiro passo para realizar uma avaliação prévia das alternativas é que seja estabelecida a lógica da intervenção. Assim, é necessário identificar porque a mudança é necessária, quais os objetivos e resultados pretendidos, qual a linha base/status quo (situação atual) e o contrafactual (*Business as Usual*). Entende-se por contrafactual o resultado alcançado na organização caso sejam continuadas as políticas/programas/ações atuais já adotadas, sem nenhuma outra intervenção.

A próxima etapa consiste na geração de uma longa lista de opções/alternativas de intervenções (*long list appraisal*), a fim de encontrar a melhor forma de atender aos objetivos esperados. A geração de uma longa lista de opções no início do processo de avaliação garante que uma gama completa de possibilidades seja considerada, pois ao começar com um conjunto restrito de opções ou uma solução predeterminada poder-se-ia perder a oportunidade de explorar soluções mais inovadoras que poderiam oferecer melhor valor social.

A análise da lista longa para decisões que envolvam gasto públicos é baseada no *Five Case Model* (Modelo de Cinco Casos, que engloba as dimensões estratégica, econômica, comercial, financeira e de gerenciamento). Para essas decisões, a lista longa pode ser filtrada avaliando-se como as opções atendem aos Fatores Críticos de Sucesso (reduzido número de critérios que auxiliam a verificar, na avaliação, o quanto uma opção pode ter sucesso e entregar os objetivos propostos). Esses critérios abrangem:

1 - Ajuste estratégico: quão bem a opção atende aos objetivos acordados e se encaixa em objetivos organizacionais ou do setor público? Qual o escopo (da cobertura do serviço a ser entregue) e como isso será feito? Quando e como a opção poderá ser entregue? Qual o seu custo?

2 - Valor potencial por dinheiro: é a opção que provavelmente otimiza e gera valor social em termos de custos, benefícios e riscos?

3 - Capacidade do fornecedor: se for necessária a compra, existem fornecedores disponíveis para fornecer os serviços necessários?

4 - Acessibilidade potencial - como uma opção será financiada e ela é acessível dentro dos orçamentos existentes?

5 - Possibilidade de realização potencial - qual a probabilidade de uma opção ser entregue, dada a capacidade e as habilidades organizacionais disponíveis?

O guia também considera relevante avaliar se há alguma restrição (legal, ética, de aceitabilidade social, ou com outras políticas mais amplas) para a opção; se ela depende de infraestrutura; se existem fatores não monetizáveis e não quantificáveis envolvidos (capital ambiental e natural, eficiência energética, gases de efeito estufa, qualidade da água, desperdícios, ...); quais consequências não intencionais podem ocorrer; se a opção leva em consideração o impacto da igualdade; se considera, identifica e quantifica os efeitos distributivos na população.

Feita a análise com base nos critérios relacionados acima, a lista longa é filtrada para um conjunto de opções viáveis de lista curta (*short list appraisal*). A lista curta contém um número reduzido de opções, que serão avaliadas mais detalhadamente. A análise das opções da lista curta está no centro da avaliação econômica, pois é nela que são estimados os custos e benefícios esperados de uma intervenção considerada. Assim, essa etapa consiste em determinar qual opção oferece o melhor equilíbrio de custos, benefícios, riscos e fatores não monetizáveis.

A lista curta abrange as seguintes opções de intervenção: o contrafactual (continuação dos acordos atuais, como se a nova intervenção não fosse ocorrer); uma opção de fazer o mínimo; o caminho preferido, selecionado na lista longa; e outras opções viáveis. Em suma, pode-se dizer que a lista longa oferece “caminho preferido” para o projeto, e a lista curta, a “opção preferida”.

Para análise das opções acima, nessa etapa é realizada a análise de custos e benefícios; da inflação; e de risco e incerteza. A análise de custos e benefícios abrange o cálculo da Taxa de custos dos benefícios (taxa de benefícios em relação aos custos), do Valor Social Presente Líquido (valor dos benefícios menos os custos, trazidos ao valor atual) e do custo de oportunidade; os efeitos da intervenção no emprego e na produtividade. Para esse cálculo, são excluídos os custos irrecuperáveis (despesas ou pagamentos já incorridos). Para os casos de custos e

benefícios não monetizáveis, deve ser realizada uma análise qualitativa; e nos casos de o preço de mercado ser considerado inexistente ou inadequado, devem ser empregadas técnicas de avaliação não mercadológicas que melhor se adequem à situação.

Ainda segundo o referencial, para análise dos custos e benefícios a valor presente, o desconto a ser utilizado é baseado no conceito da preferência temporal pela política, qual seja, de que geralmente as pessoas preferem receber bens e serviços agora e não mais tarde. Assim, se os Projetos A e B têm custos e benefícios idênticos, mas o Projeto A oferece benefícios um ano antes, a preferência temporal significa que o Projeto A é mais valorizado. É a taxa em que a sociedade valoriza o presente em comparação com o futuro

Na análise da inflação, deve-se verificar se foram retirados, dos custos e benefícios estimados, os efeitos da inflação geral (estimar em preços do ano-base 'reais', ou seja, no primeiro ano da proposta) e se foram usadas taxas específicas de inflação para os bens/serviços que apresentam movimento de um índice de preços específico.

A análise de riscos e incertezas leva em consideração a existência de evidências e pesquisas de avaliações de intervenções anteriores; estudo piloto e de ajuste da opção ao viés de otimismo (tendência de que os avaliadores sejam otimistas sobre os principais parâmetros do projeto, incluindo custos de capital, custos operacionais, duração do projeto e entrega de benefícios; estimativas super otimistas podem bloquear metas não entregues); identificação, quantificação e avaliação antecipada dos riscos e dos seus impactos; custos de prevenção, transferência e mitigação de riscos, assim como dos responsáveis pelo seu gerenciamento; estrutura para análise dos riscos; implementação de mecanismos para minimizar a probabilidade de que os riscos se materializem com efeitos adversos; transferência contratual do risco para outras partes (ex. seguro); flexibilidade no desenho de projetos (dividir em estágios) com demanda futura incerta.

Evaluation

O referencial trata muito superficialmente sobre o monitoramento e a avaliação da intervenção, não apresentando critérios específicos para essa análise. De acordo com o documento, o monitoramento e a avaliação devem fazer parte do desenvolvimento e planejamento de uma intervenção desde o início, pois são

importantes para garantir a implementação bem-sucedida e o gerenciamento responsável e transparente dos recursos públicos.

As avaliações podem ser de processo (avaliar implementação, compatibilidade com os custos, funcionamento do projeto, compreensão dos processos internos usados para entregar resultados) e de impacto (avaliar quais mudanças ocorreram, sua extensão e se elas podem ser atribuídas à intervenção, comparação de benefícios a custos, compreensão dos efeitos pretendidos e não intencionais dos resultados, alcance dos objetivos *SMART*). Os objetivos *SMART* se caracterizam por serem específicos (*Specific*), mensuráveis (*Mensurable*), realizáveis (*Achievable*), realistas (*Realistic*) e por tempo limitado (*Time-Limited*).

Na avaliação prévia, devem ser verificados a probabilidade de a intervenção funcionar; a possibilidade de se realizar um piloto; o aprendizado de trabalhos prévios; e como se espera que seja feita a entrega. O monitoramento abrange se a entrega está sendo feita como pretendido; como a intervenção pode ser melhorada; e a verificação dos impactos iniciais. Por fim, a avaliação final da intervenção visa verificar se houve entregas e resultados inesperados; o tamanho do impacto; o custo total; se foi alcançado o Índice de Custo dos Benefícios estimado; e o que se pode aprender para servir de informação a futuras intervenções.

6.1.2 NAO

O NAO é o escritório nacional de auditoria do Reino Unido, independente do governo, que examina os gastos públicos para o Parlamento, no intuito de ajudá-lo na responsabilização daqueles que usam dinheiro público e na melhora os serviços públicos. Conforme autoridade estatutária conferida ao Controlador e Auditor Geral que lidera o NAO, ele é responsável por auditar as demonstrações financeiras de todos os departamentos do governo central, agências e outros órgãos públicos, e reportar os resultados ao Parlamento; e por realizar estudos de valor por dinheiro, auditorias locais, investigações, e apoio ao Parlamento. Além disso, o NAO compartilha sua visão entre governos através de guias que estabelecem as boas práticas e as perguntas que fazem ao avaliar o valor do dinheiro. Dentre esses guias, podemos citar o *Framework to Review Programmes*.

6.1.2.1 *Framework to Review Programmes*

O *Framework to Review Programmes* (NAO,2019) trata, principalmente, das questões relativas à gestão dos programas e constitui-se em um quadro estruturado em quatro seções, relacionadas abaixo, que contém elementos que devem ser considerados em cada etapa de um programa ou projeto:

Propósito: Existe uma necessidade estratégica para o programa e este é o programa certo para atender às necessidades dos negócios?

Valor: O programa fornece valor para o dinheiro?

Configuração do programa: O programa é configurado de acordo com as boas práticas e os riscos estão sendo bem gerenciados?

Entrega e gerenciamento de mudanças: Existem mecanismos para entregar os resultados pretendidos e responder às mudanças, e o programa está progredindo de acordo com o plano?

Essas quatro seções contêm dezoito questões-chave, que são desdobradas em perguntas que abordam exemplos de boas práticas e lições aprendidas com relatórios anteriores. A intenção do documento não é ser uma lista de verificação quando da realização da auditoria, mas sim uma abordagem flexível que pode ser adaptada, dependendo do estágio e do tipo de programa.

Na seção “Propósito do programa”, os critérios para avaliação abordam questões relativas à definição do programa analisado (necessidade, definição clara, adequação ao problema), do problema a ser atacado pela política e dos objetivos e resultados esperados. Também é considerada a pertinência da política às estratégias da organização e a relação do programa com outros programas, dentro e fora da organização, de forma que possa afetar sua operacionalização. A abordagem quanto aos stakeholders é extensa, partindo desde a identificação à influência, estabelecimento de rotina de comunicação, engajamento, treinamento, dentre outros.

Na seção “Valor do programa”, o referencial trata da realização de análise de alternativas quando da escolha do programa, percorrendo pontos relacionados à existência de evidências, teste prévio do programa e aprendizados de programas anteriores. Em relação ao custo, busca-se verificar em que medida foram realizadas estimativas, e se elas abrangem todo os elementos do programa, dividindo-as por cada etapa de execução, e se são validadas periodicamente. Para o elemento custo, o referencial ainda aborda se foram considerados margem de risco, reserva de

contingência e custos com capacitação e facilitadores. Essa seção também trata de questões relativas ao cronograma do programa, como a validade das estimativas, flexibilidade do planejamento, estabelecimento de marcos e existência de um caminho crítico (*critical path*) para as ações. Por fim, são elencados critérios para a análise dos benefícios do programa (se foram identificados, realistas, mensuráveis e estão relacionados aos objetivos do programa).

Quanto à “Configuração do Programa”, são abordados, superficialmente, critérios de governança (existência de estrutura de governança, definição de responsabilidades, habilidades da gerência). Segundo o referencial, a asseguuração deve ser avaliada quanto ao feedback à alta direção sobre o progresso do programa e quanto às avaliações externas (se elas existem e se há uma resposta proativa a elas). Também nessa seção, o referencial detalha como deve ser avaliada a liderança do programa. Em relação aos recursos, o referencial detalha critérios de fiscalização quanto aos recursos financeiros e não financeiros (abrangência- pessoas, tecnologia, equipamentos, parceiros- equipe, comunicação da equipe). A abordagem para o gerenciamento de riscos é extensa, e apresenta critérios que tratam da identificação e avaliação dos riscos, da sua probabilidade e impacto, dos responsáveis pelo gerenciamento dos riscos e do plano de recuperação de desastres.

Por fim, a última seção do referencial, “Entrega e Gerenciamento de Mudanças”, apresenta alguns critérios para análise das mudanças a serem enfrentadas pelo programa (ambiente externo, no próprio programa, e suas justificativas). Em relação ao desempenho, o referencial apresenta alguns critérios para mensuração do desempenho do programa (definição de parâmetros aceitáveis, monitoramento, identificação das informações necessárias para medir o desempenho) e para identificação de possíveis problemas na condução do programa (causas, probabilidades, existência de ações para tratá-los).

Na planilha constante no Apêndice A, podem ser verificados detalhadamente todos os critérios identificados para a análise de cada componente descrito acima.

6.2. Critérios de fiscalização de políticas públicas adotados pelos Estados Unidos

No âmbito do Estados Unidos, foram selecionados referenciais elaborados pelo GAO.

6.2.1. GAO

O *U.S Government Accountability Office* (GAO) - Gabinete de Prestação de Contas do Governo dos Estados Unidos - é a instituição de auditoria do governo dos EUA, independente e apartidária, e faz parte do ramo legislativo. O GAO é responsável por examinar os gastos públicos e fornecer ao Congresso e às agências federais informações objetivas e confiáveis para ajudar o governo a economizar dinheiro e trabalhar com mais eficiência.

O GAO auxilia o Congresso no cumprimento de suas responsabilidades constitucionais e ajuda a melhorar o desempenho e garantir a prestação de contas do governo federal. Ele fornece ao Congresso informações oportunas, objetivas, baseadas em fatos, apartidárias, não ideológicas e equilibradas

6.2.1.1 *Yellow Book* (GAO)

Em julho de 2018, o GAO divulgou a nova versão revisada do *Government Auditing Standards*, seu manual de padrões de auditoria, também conhecido como *Yellow Book*. Nesse documento, estão incluídos princípios, requisitos, competências, controle de qualidade e padrões de auditoria financeira e operacional. Considerando que o foco da análise deste trabalho são as políticas e os programas públicos, a abordagem normativa limitar-se-á aos padrões de auditoria operacional (*performance auditing*).

O *Yellow Book* apresenta padrões que fornecem uma estrutura para a realização de auditorias. Assim, apresenta requisitos e orientações sobre ética, independência, julgamento e competência profissional dos auditores, controle de qualidade, revisão por pares, condução do trabalho e elaboração de relatórios de auditoria. Quanto aos critérios de fiscalização, o documento relaciona alguns aspectos importantes a serem considerados em auditoria de desempenho, relativos à natureza do programa; aspectos individuais do programa; eficácia do programa; controle interno; e avaliações de conformidade e fraude.

Em relação à natureza do programa, os critérios do referencial se destinam a identificar, no programa, sua visibilidade e sensibilidade, o objetivo e plano estratégico, a idade, os riscos, as mudanças e revisões pelas quais ele já passou, o tamanho em termos financeiros, e os fatores externos que possam afetá-lo. Essas

informações, segundo o referencial, ajudam o auditor a avaliar os riscos relevantes associados ao programa e ao efeito desses riscos sobre os objetivos, escopo e metodologia da auditoria.

No que concerne aos aspectos individuais do programa, os critérios buscam verificar como o programa foi criado (por lei, regulamentos, contratos ou acordos); suas metas e resultados, inclusive aqueles inesperados; suas estratégias, processos e atividades operacionais; se estão identificados os recursos financeiros e não financeiros, internos e externos, da organização; e se foram estabelecidos planos e procedimentos de controle interno.

Quanto à análise da eficácia do programa, os critérios arrolados abordam em que medida as metas e objetivos estão sendo atingidos, se o programa pode ser entregue por outra forma, o seu custo e benefício, se há boas práticas de compras, os fatores que possam inibir sua eficácia, e se os programas duplicam, se sobrepõem ou entram em conflito com outros programas relacionados. Quanto a esse último critério, o GAO publicou um referencial específico para essa abordagem, conforme será visto mais adiante.

Acerca do controle interno, o referencial apresenta alguns critérios para análise tanto de sua estrutura como de sua aplicação, como, por exemplo, se estão bem desenhados, se são capazes de abordar os riscos relacionados, se estão devidamente implementados e foram aplicados quando necessário, se foram identificadas deficiências e quais são o impacto e a probabilidade de ocorrência, se essas deficiências geraram desperdícios de recursos, e a dependência do controle interno nas informações geradas pelos sistemas de informação.

No que se refere à análise de fraude, são apresentados critérios para que se avalie a suscetibilidade do programa à fraude, se houve a ocorrência de fraude e qual foi o seu efeito no programa. Quanto ao teste de conformidade, a análise visa identificar se há algum caso de não conformidade com as disposições de leis, regulamentos, contratos e acordos de subvenção.

Por fim, o referencial aborda, superficialmente, as características das evidências, que devem ser suficientes, relevantes, validas e confiantes, mas não apresenta critérios de como essa avaliação poderia ser realizada mais detalhadamente.

No Apêndice C consta a planilha com todos os critérios tratados acima.

6.2.1.2 *Fragmentation, Overlap and Duplication: An Evaluation and Management Guide (GAO)*

Segundo o GAO, fragmentação refere-se àquelas circunstâncias em que mais de uma agência federal (ou mais de uma organização dentro de uma agência) está envolvida na mesma ampla área de necessidades e oportunidades nacionais existentes para melhorar a prestação de serviços. A sobreposição ocorre quando várias agências ou programas têm objetivos semelhantes, participam de atividades ou estratégias semelhantes para alcançá-los ou têm como alvo beneficiários semelhantes. A duplicação ocorre quando duas ou mais agências ou programas estão envolvidos nas mesmas atividades ou prestam os mesmos serviços aos mesmos beneficiários.

Nesse sentido, o GAO desenvolveu um guia para analistas e formuladores de políticas no intuito de ajudá-los a identificar e avaliar instâncias de fragmentação, sobreposição e duplicação e identificar opções para reduzir ou gerenciar melhor os efeitos negativos associados. Essa avaliação, composta pelas seis etapas descritas abaixo, pode destacar que alguns programas têm objetivos semelhantes ou foram projetados para atender beneficiários semelhantes, ou que mais de um comitê do congresso tem jurisdição sobre vários programas em uma área específica.

- 1- Identificar uma abordagem para selecionar programas para uma revisão de fragmentação, sobreposição e duplicação – A abordagem selecionada orientará na identificação dos programas que serão analisados. Ela pode ser relativa a metas e resultados; beneficiários, clientes ou outra população-alvo (aqueles que recebem benefícios, serviços ou produtos dos programas); principais benefícios, serviços ou produtos (o que o programa pretende oferecer aos beneficiários, clientes ou outras populações-alvo); estrutura organizacional da agência; e dotação ou estrutura orçamentária
- 2- Identificar os programas para serem examinados quanto à fragmentação, sobreposição e duplicação – As escolhas feitas pelos analistas, desde a definição do escopo da revisão até a aplicação de uma definição específica de programa, direcionarão os programas identificados. Assim, diferentes abordagens para definir e identificar programas podem resultar várias listas de programas para revisão
- 3- Reunir informações básicas sobre os programas identificados

- 4- Determinar se existe fragmentação, sobreposição ou duplicação entre os programas selecionados
- 5- Identificar relacionamentos entre os programas fragmentados, sobrepostos e duplicados, por meio de consultas às legislações de autorização, entrevistas, pesquisas. A compreensão desse relacionamento poderá ajudar o analista a determinar se a fragmentação, sobreposição ou duplicação resulta em qualquer efeito potencial positivo ou negativo.
- 6- Confirmar as descobertas com agências relevantes e outras partes interessadas importantes

Em seguida à identificação de programas fragmentados, sobrepostos e duplicados, o referencial descreve como os analistas podem identificar os possíveis efeitos positivos e negativos na implementação, nos resultados e na relação custo-benefício desses programas. Os critérios abaixo estão detalhadamente descritos na planilha do Apêndice D.

Para análise de possíveis efeitos na implementação dos programas, busca-se identificar se a fragmentação, sobreposição ou duplicação foi planejada ou intencional e se, nesse último caso, apresenta efeitos positivos; se os programas e agências trabalham juntos para fornecer benefícios, serviços ou produtos lógicos e coordenados e se há acordos estratégicos que auxiliem a alcançar esses resultados; se os papéis e reponsabilidades de cada agência e programa estão claramente definidos; se os programas coletivos atingem todos os beneficiários.

Para análise dos possíveis efeitos nos resultados dos programas, deve-se verificar se os beneficiários estão recebendo, de forma coordenada, os benefícios, serviços ou produtos e se essa provisão coletiva ajuda as agências a atingir as metas e objetivos individuais e compartilhados de seus programas; e se esse esforço coletivo é mensurável.

Já a avaliação dos possíveis efeitos na relação custo-benefício dos programas fragmentados, sobrepostos ou duplicados se propõe a investigar se a provisão coletiva pelos programas é econômica e eficiente e se leva a uma redução no fornecimento dos benefícios, serviços ou produtos.

Por meio dessa avaliação, é possível verificar, por exemplo, que mesmo em programas que não tenham relacionamentos claros ou objetivos compartilhados, podem ser encontrados alguns aspectos fragmentados, sobrepostos ou duplicados em programas com grandes semelhanças de propósito. Tais circunstâncias também

podem ser identificadas por meio da compreensão de como atividades ou funções específicas são coordenadas entre programas ou agências.

Assim, quando caracterizadas tais condições, o analista pode recomendar boas práticas de colaboração entre as agências, dentre elas, que as agências definam e articulem um resultado comum; estabeleçam estratégias mutuamente reforçadoras ou conjuntas; identifiquem e atendam às necessidades, aproveitando os recursos; concordem com papéis e responsabilidades; estabeleçam políticas, procedimentos e outros meios compatíveis para operar além dos limites da agência; desenvolvam mecanismos para monitorar, avaliar e relatar resultados; reforcem a responsabilidade da agência por esforços colaborativos por meio de planos e relatórios da agência; e reforcem a responsabilidade individual por esforços colaborativos por meio de sistemas de gerenciamento de desempenho.

Desde 2011, todos os anos o GAO entrega ao Congresso um Relatório sobre Fragmentação, Sobreposição e a Duplicação, no qual são identificadas e relatadas agências, programas e iniciativas federais com objetivos ou atividades fragmentadas, sobrepostas ou duplicadas; assim como maneiras de reduzir custos ou aumentar a receita. No último relatório, publicado em maio/2020, foram identificadas 168 novas ações que o Congresso e as agências do ramo executivo poderiam adotar para melhorar as operações em todo o governo.

6.3. Critérios de fiscalização de políticas públicas adotados pelo Brasil

No âmbito do Brasil, foram selecionados referenciais elaborados pelo TCU e pelo governo federal.

6.3.1. Tribunal de Contas da União

O TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. O Tribunal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Em face das restrições orçamentárias pelas quais passa o país, e dos desafios enfrentados para alcançar o desenvolvimento nacional, que abrangem desde manter a estabilidade econômica financeira, investir em áreas estratégicas (saúde, educação, segurança) e também minimizar desequilíbrios sociais e regionais, o Tribunal tem buscado atuar de forma mais eletiva e sistêmica, com ênfase em questões estruturantes da Administração Pública

6.3.1.1. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU)

Em 2014, o TCU publicou o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, cujo objetivo é orientar as unidades de controle externo do TCU na condução de trabalhos especificamente relacionados à avaliação da governança em políticas públicas. Essa abordagem é consequência da dificuldade do órgão em selecionar objetos de controle externo, devido a seu vasto rol de competências e à limitação relativa de recursos disponíveis para o exercício do controle. Assim, a elaboração do referencial se propõe a orientar os esforços de controle para aspectos estruturantes que condicionam a intervenção governamental.

Mas, o que seria governança em políticas públicas? De acordo com o Referencial do TCU, a governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade. Nesse contexto, os arranjos institucionais, que podem ser formais ou informais, dizem respeito, entre outros aspectos, a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas que influenciam a governança em política pública. Logo, a boa governança em políticas públicas dependerá justamente da caracterização do ambiente de ação que envolve o ciclo de políticas públicas e do modo pelo qual, e em benefício de quem, esse ciclo é operacionalizado.

Portanto, o enfoque da análise proposto no referencial não se concentra, prioritariamente, no desempenho da gestão das políticas públicas em si, mas sim na qualidade dos fatores estruturais que aumentam a probabilidade de que os resultados previstos sejam alcançados, ao mesmo tempo em que fomenta a criação de um melhor ambiente para o uso dos recursos públicos.

Assim, foram identificados os oito componentes relacionados a seguir, que viabilizam uma boa governança em políticas públicas, para os quais foi apresentada

uma lista não exaustiva de boas práticas, que exemplificam o que se espera para que exista boa governança em uma política pública. Os critérios abordados abaixo estão detalhados na planilha do Apêndice E.

a) Institucionalização - aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública. Nesse componente, são verificados a institucionalização da política por meio de ato normativo e a sua legitimidade para tal; a definição de papéis e responsabilidades dos atores; a institucionalização dos processos decisórios; a abordagem para a resolução de conflitos, para a identificação e tratamento de riscos e para as formas de revisão, avaliação e monitoramento da política;

b) Planos e Objetivos – coesão interna da política pública, ou seja, relação entre os objetivos e as metas definidos com as intervenções escolhidas. No que se refere ao desenho da política, os critérios tratam do alinhamento entre a política pública e o planejamento governamental; o alinhamento entre a estratégia de intervenção com os objetivos e resultados esperados; a identificação dos recursos, atividades necessárias, riscos, possíveis obstáculos, efeitos indesejados; a definição dos objetivos, metas e resultados

c) Participação – ampla participação nos vários momentos do ciclo da política pública legitimada em nos processos decisórios, especialmente nas fases de planejamento e avaliação;

d) Capacidade Organizacional e Recursos – relacionada à governança corporativa, compreende as estruturas (recursos orçamentários, financeiros, materiais, equipamentos, instalações, sistemas, pessoas) e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório;

e) Coordenação e Coerência – coordenação e coerência entre as diversas políticas públicas, de modo a evitar a fragmentação da missão e a sobreposição de programas;

f) Monitoramento e Avaliação – rotina de acompanhamento das ações da política, para promover o seu aperfeiçoamento e, também, efetuar juízo sobre seu valor ou mérito;

g) Gestão de Riscos e Controle Interno - atividades coordenadas para dirigir e controlar uma política no que se refere aos riscos; e atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade das ações e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados; e

h) Accountability - transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas.

Desde 2017, o Tribunal realiza análise consolidada de auditorias concluídas ou monitoradas pelo TCU em programas e políticas públicas federais, selecionadas com base em sua materialidade, relevância e risco, e utiliza como critério de observação os oito componentes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. O trabalho tem por objetivo orientar decisões de gestores públicos quanto à reelaboração de estruturas de governança das políticas analisadas, para que recursos sejam aplicados da forma mais eficiente possível, ou seja, com menor custo e maior entrega para a sociedade.

Desde 2017, o TCU elabora, anualmente, o Relatório de Fiscalizações de Políticas e Programas de Governo (RePP), destinado a dar cumprimento ao art. 124 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2019, Lei 13.707/2018, que confere a este Tribunal responsabilidade de enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do artigo 166 da Constituição Federal, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais, objeto de auditorias operacionais, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

De acordo com o RePP 2019, naquele ano, foi possível identificar a ocorrência de falhas no planejamento de 53% (9 de 17) das políticas públicas analisadas; falhas essas que vão desde a falta de visão de longo prazo e de diretrizes, até fragilidades na lógica de intervenção e execução da política sem amparo em planos que definam precisamente os objetivos, as metas e os resultados esperados.

6.3.1.2. Manual de Auditoria Operacional (TCU)

O Manual de Auditoria Operacional do TCU (ANOP) foi publicado em 2010 e aborda todo o ciclo de realização da auditoria. Para elaboração do manual, que está alinhado aos padrões de auditoria operacional adotados pela International

Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai), o TCU considerou as melhores experiências internacionais sobre o tema.

O objetivo do documento é definir princípios e padrões que orientem a realização e o controle de qualidade das auditorias operacionais a cargo das unidades técnicas do Tribunal. Assim, o material não trata, especificamente, de critérios para avaliação de políticas públicas, e sim expõe, de forma geral, orientações sobre planejamento, execução, elaboração de relatório, escolha do tema da auditoria, controle de qualidade e monitoramento das deliberações resultantes da apreciação de relatórios de auditoria.

O ANOP traz alguns pontos a serem observados na análise preliminar do objeto auditado. Essa análise consiste no levantamento de informações relevantes sobre o objeto auditado para adquirir-se o conhecimento necessário à formulação das questões que serão examinadas pela auditoria. Assim, inicialmente deve ser realizada uma contextualização do objeto, identificando-se os objetivos gerais e parciais, metas, beneficiários, bens e serviços ofertados, procedimentos empregados, benefícios, fontes de financiamento, principais itens de custo, atendimento às prioridades governamentais, características dos ambientes interno e externo, existência de trabalhos anteriores sobre o objeto, dentre outros.

Em seguida, a análise deve ser realizada quanto ao funcionamento do objeto. Nesse sentido, devem ser verificados os processos gerenciais, confiabilidade da base de informações e do ambiente de controle, e se há alguma restrição (legal, de concorrência, de tecnologia, pela escassez de recursos, ou pela necessidade de cooperar com outras entidades) enfrentada pelo objeto analisado.

Além disso, o manual cita alguns critérios a serem verificados na análise da economicidade (gerenciamento adequado dos recursos, benchmarking nos processos de compra, minimização dos recursos mantendo-se o padrão de qualidade); eficiência (otimização dos insumos e maximização dos produtos, vantajosidade do custo unitário da produção do bem/serviço, adequação do tempo de execução das tarefas); eficácia (alcance das metas programadas, independentemente dos custos, atingimento dos objetivos imediatos, adequabilidade dos critérios adotados para fixar as metas); efetividade (alcance dos objetivos finalísticos/resultados pretendidos) e equidade da política (tratamento diferenciado, ofertado pela política, aos diferentes indivíduos, critérios de alocação de recursos de acordo com a distribuição espacial e o perfil socioeconômico da população alvo).

Em relação aos indicadores de desempenho da política, o ANOP preconiza que eles devam ser válidos, confiáveis e justificáveis à luz da relação custo-benefício; que os procedimentos para coleta de dados das informações devam ser suficientes e adequados; e que esses indicadores façam parte do processo de tomada de decisões.

No Apêndice F consta a planilha com todos os critérios tratados acima.

6.3.2. Governo Federal

O Guia Prático de Análise *ex ante* para Avaliação de Políticas Públicas é uma publicação conjunta da Casa Civil, dos antigos Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério da Fazenda (atualmente, transformados no Ministério da Economia - ME), do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (atualmente, Controladoria Geral da União - CGU) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

6.3.2.1. Guia Prático de Análise *ex ante* para Avaliação de Políticas Públicas

O Guia Prático de Análise *ex ante* para Avaliação de Políticas Públicas (BRASIL, 2018) foi publicado para servir como ferramenta fundamental para orientar os órgãos na elaboração de políticas públicas, destacando-se, entre as dimensões abordadas, aquelas relacionadas aos aspectos fiscais, orçamentários e financeiros. A análise orçamentária e financeira possibilita a mensuração do real valor das políticas públicas e a identificação dos seus potenciais benefícios, consagrando-se, assim, como instrumento de incentivo à eficiência, à eficácia e à efetividade das políticas escolhidas pelo governo.

O guia traz referências e consolida diversas publicações dos órgãos do governo federal acerca do monitoramento e da avaliação de políticas públicas, com destaque para os manuais da CGU, as notas técnicas do Ipea e as portarias e instruções normativas do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, entre outras. Além disso, o guia surgiu como uma importante ferramenta de viabilizar o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional n. 95/2016, uma vez que, com limite de gastos definido por período de vinte anos, haverá a necessidade de um debate mais qualificado sobre a priorização de políticas públicas e as decisões alocativas do orçamento.

O documento apresenta conceitos e instrumentos para a análise *ex ante* das propostas de criação, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas, e é aplicável a todos os órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal.

Em suma, a análise *ex ante* deverá abordar o diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências; a identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados; o desenho, a estratégia de implementação e focalização; o impacto orçamentário e financeiro; a estratégia de construção de confiança e suporte; monitoramento, avaliação e controle da política e mensuração do retorno econômico e social. Cada tópico mencionado apresenta algumas subquestões, detalhando os critérios a serem verificados nas análises.

A análise se inicia com a identificação do problema, que deve estar associada à análise das causas que o acarretam, a uma comparação internacional desse problema e à elaboração de indicadores quantitativos, de forma a dimensioná-lo. Essa abordagem auxilia na concepção sólida da política pública, na consistência das ações e resultados propostos e no monitoramento.

Para a caracterização da política pública, devem ser avaliados os objetivos propostos, resultados, metas, indicadores, o alinhamento da política aos compromissos internacionais assumidos pelo país e a análise de alternativas.

Em seguida, prossegue-se à avaliação do desenho da política pública. De acordo com o referencial, desenhar a política é visualizá-la antes que ela seja posta em prática. Assim, significa prever os agentes, beneficiários, a articulação com demais políticas do país, estimativa do período de vigência da política, dentre outros.

A análise do impacto orçamentário e financeiro, via de regra, consiste na verificação do cumprimento das legislações fiscais (Lei complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e Emenda à Constituição 95/2016 – Novo Regime Fiscal) e orçamentárias pertinentes (PPA, LDO, LOA e determinações e orientações emanadas dos órgãos centrais responsáveis pelos sistemas de planejamento e orçamento, administração financeira e contabilidade), além da verificação de disponibilidade de recursos financeiros para as despesas autorizadas/executadas.

Em relação aos aspectos fiscais, o referencial traz análise bem detalhada quanto ao alinhamento da política aos dispositivos da LRF no que se refere à compatibilidade da despesa com o atingimento das metas fiscais (art. 9º da lei), aos requisitos pra geração de despesa (art. 16), à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17) e à renúncia de receitas (art. 14).

Quanto aos aspectos orçamentários, o referencial também elenca, em detalhes, as condições de admissibilidade que devem ser satisfeitas pela despesa pública para que ela seja aceita. Essas condições, contudo, não foram inseridas nas planilhas para fins de comparação, pois tratam de práticas habituais muito específicas adotadas pelos órgãos centrais de planejamento e orçamento na aferição da adequação orçamentária e financeira da despesa pública no país.

A análise da estratégia de implementação da política tem por objetivo avaliar a articulação dos diversos atores e tipos de recursos (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais). Nesse sentido, a avaliação baseia-se nos modelos de gestão e governança definidos, nos arranjos institucionais estabelecidos, na existência de um plano de comunicação e na estruturação do processo de gestão de riscos da política proposta.

No que se refere ao aspecto Confiança e Suporte das políticas públicas, entende-se, segundo o referencial, como o apoio subjacente que a política pública tem para ser implementada em três planos: no plano da população como um todo; entre as partes diretamente interessadas; e entre as lideranças políticas. Assim, busca-se avaliar em que medida a política é apoiada pelos cidadãos; o envolvimento das partes interessadas e o compromisso da liderança em apoiar os objetivos da política.

Por fim, na avaliação do retorno econômico e social da política, leva-se em conta, para análise do custo benefício, o cálculo do programa pelo valor presente líquido, a remoção dos efeitos da inflação, a preferência temporal, os custos de oportunidade e a remoção dos custos irrecuperáveis. Nessa análise também deve ser considerada a realização de análise de sensibilidade da política, a monetização dos custos e benefícios a preço de mercado, possíveis restrições orçamentárias, dentre outros.

A planilha com os critérios tratados no referencial consta no Apêndice G.

7. Análise comparativa

Esse capítulo tem o objetivo de realizar uma análise comparativa entre as avaliações propostas nos referenciais analisados.

7.1. Da forma de apresentação dos critérios de fiscalização

Os referenciais selecionados nesse trabalho apresentam diferentes estruturas quanto à apresentação dos critérios de fiscalização de políticas públicas. O guia *Framework to Review Programmes* os organiza em dezoito questões, divididas em subperguntas, que detalham os critérios a serem verificados quando da avaliação de cada programa.

O Guia Prático de Análise *ex ante* para Avaliação de Políticas Públicas e o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, além de sistematizarem os critérios em um *checklist* resumido com as principais questões a serem avaliadas, também apresentam explicações mais delineadas e aprofundadas no corpo dos referidos documentos.

Os demais referenciais não apresentam os critérios em listas ou capítulos específicos, mas sim ao longo do documento.

Apesar de se tratar apenas de questão formal de estruturação, os referenciais que elencam os critérios em listas de verificação (apesar de não exaustivas) são mais elucidativos, e, dessa forma podem contribuir para uma melhor compreensão dos leitores e maior aderência dos analistas aos critérios preconizados.

7.2. Do momento da avaliação

Levando-se em consideração o momento de realização da avaliação, elas se diferenciam em *ex ante* e *ex post*. As avaliações *ex ante* são realizadas antes do começo da política, com o objetivo de apoiar ou não a sua implementação. Já as avaliações *ex post* são realizadas durante a execução de uma política/programa ou ao seu final, neste último caso, para análise, principalmente, de seu resultado.

Dos referenciais analisados, o Guia Prático de Análise *ex ante* é o único voltado exclusivamente à análise *ex ante* das políticas públicas. Ele possui diretrizes para avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e

de concessão de incentivos fiscais, com o objetivo de orientar a construção de políticas públicas consistentes.

O *Framework to Review Programmes* pode ser considerado um guia tanto para análise *ex ante* como para análise *ex post*, pois sua estrutura de avaliação, baseada nas revisões de programas realizadas pelo NAO, foi elaborada para ser considerada em cada etapa de um programa ou projeto (propósito, valor, configuração do programa e gestão de entrega e de mudanças).

O *Green Book*, apesar de também trazer uma breve abordagem sobre o desenho e o uso de monitoramento e avaliação antes, durante e após a implementação de políticas/programas/projetos (*evaluation*), trata, prioritariamente, do processo de definição de objetivos, análise de opções e levantamento dos principais custos, benefícios e riscos antes de se tomar uma decisão, de forma a ajudar os tomadores de decisão a entender possíveis efeitos e impactos das opções de ação (*appraisal*). Nesse sentido, preconiza a formação de uma lista longa de opções/alternativas de intervenções, que posteriormente é filtrada para uma lista curta, na qual são realizadas as análises de custo e benefício das opções selecionadas.

Os demais referenciais analisados nesse trabalho são voltados, principalmente, para avaliações *ex post*. O ANOP e o *Yellow Book* definem princípios e padrões para orientar a realização de auditorias operacionais, cujo foco está na análise da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU foi desenvolvido com o objetivo de orientar as unidades de controle externo do órgão na condução de trabalhos especificamente relacionados à avaliação da governança em políticas públicas. Essa análise é realizada durante a execução das políticas, uma vez que a análise *ex ante* ainda não é uma realidade no Tribunal.

Por fim, o Guia *Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide*, apesar de ser direcionado a analistas e formuladores de políticas públicas, não foi elaborado para avaliações *Ex ante*, pois a análise a ser empreendida pelos formuladores não se refere a uma análise de proposta de políticas/programas, mas sim de opções a serem tomadas a partir das recomendações fornecidas pelos

analistas quando estes verificarem a ocorrência de fragmentação, sobreposição e duplicação.

Como pode ser visto, a análise *ex ante* ainda não é prática disseminada na Administração Pública, incluindo-se o TCU, que não possui em seus normativos nenhuma orientação voltada para esse tipo de avaliação.

7.3. Do foco da avaliação

O Referencial *Framework to Review Programmes* apresenta um conjunto de perguntas a serem consideradas em cada fase da política/programa. Assim, as análises realizadas com base no referencial buscam verificar o propósito dos programas (necessidade do programa, caracterização do problema, objetivos e resultados esperados, pertinência às estratégias da organização, abordagem quanto aos stakeholders); o valor do programa (para verificar, por meio da análise de custos, benefícios, cronograma, se o programa representa a melhor opção de intervenção); a configuração do programa (governança, liderança e cultura, recursos, gerenciamento de riscos); e, por fim, a entrega e gerenciamento de mudanças (análise das mudanças, mensuração do desempenho e possíveis problemas na condução do programa).

No Guia Prático de Análise *ex ante* consta que, entre as dimensões abordadas, se destacam aquelas relacionadas aos aspectos fiscais, orçamentários e financeiros das avaliações. No entanto, na análise dos critérios do documento, verifica-se que há também uma vasta abordagem quanto ao desenho da política (incluindo o diagnóstico do problema), as estratégias de implementação, o monitoramento e custo x benefício.

O *Green Book* tem como foco principal a análise de custos, benefícios e riscos das alternativas de intervenção. Essa análise, contudo, não se restringe apenas aos aspectos financeiros da avaliação de custo x benefício. Ela é baseada nos princípios da economia do bem-estar (valor social). Nesse sentido, considera fatores como análise temporal dos benefícios, efeitos na produtividade e empregabilidade, impactos sociais, na saúde etc.

O ANOP apresenta princípios e padrões de todo o ciclo de realização de auditoria operacional (planejamento, execução, elaboração de relatório escolha do tema da auditoria, controle de qualidade e monitoramento das deliberações). Mas, em que pese declarar que as auditorias operacionais têm por fim a análise da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e

atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, o manual não se aprofunda na descrição de critérios de desempenho a serem verificados na condução de uma fiscalização. Além destes, faz uma discreta abordagem quanto à análise preliminar do objeto.

O *Yellow Book*, assim como o ANOP, apresenta princípios e padrões para todo o ciclo de realização da auditoria operacional (planejamento, conduzindo o engajamento, supervisão, evidência e documentação da auditoria). Tal como o manual do TCU, aborda principalmente padrões e requisitos para a execução das auditorias. No entanto, em relação àquele, apresenta um pouco mais detalhadamente critérios para verificação da natureza e aspectos individuais do programa e análise do controle interno.

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU foi elaborado para auxiliar nas avaliações de governança das políticas públicas. Assim, tem por objetivo a análise da qualidade dos aspectos estruturais das políticas (institucionalização; planos e objetivos; participação; capacidade organizacional e recursos; coordenação e coerência; monitoramento e avaliação; gestão de riscos e controle interno; *accountability*), de forma a contribuir para a formação de um ambiente mais seguro e favorável para sua implementação. Sua aplicação não deve ser voltada a mensurar resultados ou fazer juízo de valor sobre o alcance de objetivos de uma política pública, mas sim para orientar na identificação das estruturas de governança que dão suporte e embasamento para que os resultados de uma política pública sejam alcançados.

O guia *Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide* foi desenvolvido para auxiliar analistas e formuladores de políticas públicas a identificarem instâncias de fragmentação, sobreposição e duplicação e identificar opções para reduzir ou gerenciar melhor os efeitos negativos associados. A abordagem utilizada para seleção dos programas a serem analisados é escolhida pelos analistas, e pode ser relacionada a metas e resultados; beneficiários, clientes ou outra população-alvo; principais benefícios, serviços ou produtos; estrutura organizacional da agência; e dotação ou estrutura orçamentária. Feita essa triagem, inicia-se o levantamento de informações a fim de identificar possíveis políticas/programas fragmentados, sobrepostos e duplicados. Posteriormente, a avaliação preconizada pelo guia auxilia os analistas a identificar em que medida esse achado produz efeitos, positivos ou negativos, na implementação, no resultado e na

relação custo-benefício dessas políticas/programas. Essa avaliação pode destacar que alguns programas têm objetivos semelhantes ou foram projetados para atender beneficiários semelhantes, ou que mais de um comitê do congresso tem jurisdição sobre vários programas em uma área específica.

Observa-se, a partir das informações acima, que, dos referenciais analisados, o ANOP e o *Yellow Book* são voltados para análise de desempenho. Entretanto, não dispõem de critérios aprofundados para esse tipo de avaliação.

Levando-se em consideração o significado de governança (estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas - programas- sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente) e gestão (funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão) citados pelo referencial do TCU, podemos identificar aspectos relacionados ao primeiro item no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, no Guia Prático de Análise *ex ante* e no *Framework to Review Programmes*. Além disso, esse último também contempla avaliação quanto à gestão dos programas.

A análise de custo x benefício das políticas é realizada, principalmente, pelo *Green Book*, mas também é tratada com certo nível de detalhamento pelo Guia Prático de Análise *ex ante* e pelo *Framework to Review Programmes*.

Não foi verificada, em nenhum referencial, uma abordagem sistemática para avaliação dos resultados e impactos de um programa/política.

7.4. Dos critérios de fiscalização

Nesse item, foi realizada uma análise comparativa entre os critérios de fiscalização abordados por cada referencial. Assim, após a categorização dos critérios de cada referencial (apêndices A a G), foram criadas duas planilhas comparativas (apêndices H e I), nas quais os critérios foram consolidados de duas formas diversas, de forma a contribuir para a análise comparativa realizada.

Por meio da análise das planilhas consolidadas dos critérios de fiscalização de políticas públicas, verifica-se que, geralmente, todos os referenciais analisados contemplam os critérios mais gerais de avaliação, como os relativos ao problema que deu origem à política pública, análise de alternativas à opção de intervenção

escolhida, pertinência da política/programa às estratégias da organização, definição de objetivos, metas, resultados e indicadores, definição de responsabilidades dos atores, definição do público alvo da política, identificação dos recursos financeiros e não financeiros, realização de análise custo x benefício, definição das estratégias operacionais e elaboração de um plano de gerenciamento de riscos. Apesar disso, diversas perspectivas e desdobramentos podem ser dados para um mesmo critério nos diferentes referenciais.

As ponderações abaixo não pretendem exaurir todas as diferenças entre os critérios de fiscalização dos referenciais, cuja compreensão mais detalhada pode ser feita analisando-se as planilhas consolidadas constantes nos Apêndices H e I. Serão destacadas apenas aquelas consideradas mais relevantes.

Na análise do diagnóstico do problema, o Guia Prático de Análise *ex ante* para Avaliação de Políticas Pública se diferencia por, além da avaliação quanto às causas e consequências dos problemas, prever a realização de comparação internacional do problema, seu dimensionamento por indicadores quantitativos e a priorização das causas a serem eliminadas ou mitigadas.

Quadro 2: Diagnóstico do problema¹

Detalhamento do critério	Reino Unido (FRP, GREEN)	EUA (YELLOW, FOD)	Brasil (GOV-TCU, ANOP-TCU, ex-ante)
Os problemas foram identificados (causas, consequências, histórico)	N2, B1	F1	T26E1, E2, E4, E8
Foi realizada priorização das causas a serem eliminadas ou mitigadas			E3
Foi realizada uma comparação internacional do problema relatado			E5
O problema pode ser dimensionado por meio de indicadores quantitativos			E6
Existem trabalhos relevantes anteriores do objeto (do TCU, controle interno, instituições acadêmicas, do próprio órgão)			O37

A avaliação de alternativas é realizada com maior profundidade pelo *Green Book*, uma vez que é o cerne de uma das etapas preconizadas no guia (*long list appraisal*), e contempla, dentre outros, a análise de sensibilidade, análise de cenário, confronto com o *Business as Usual* (alguns desses critérios também aparecem em outros referenciais). A avaliação de alternativas também ganha relevância no

¹ As letras são referentes aos referenciais analisados: N – *Framework to Review Programmes* (NAO, 2019); B – *Green Book* (HM Treasury, 2018); G – *Yellow Book* (GAO, 2018); F – *Fragmentation, Overlap and Duplication: An Evaluation and Management Guide* (GAO, 2015); T – Referencial para Avaliação em Governança em Políticas Públicas do TCU (TCU, 2014); O – Manual de Auditoria Operacional do TCU (TCU, 2010); E – Guia Prático de Análise *ex ante* (Brasil, 2018)

Framework to Review Programmes, Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU e Guia Prático de Análise *ex ante*. Os dois referenciais brasileiros se destacam por proporem que seja realizada uma comparação com políticas internacionais semelhantes.

Quadro 3: Avaliação de alternativas

Detalhamento do critério	Reino Unido (FRP, GREEN)	EUA (YELLOW, FOD)	Brasil (GOV-TCU, ANOP-TCU, ex-ante)
A política foi formulada considerando uma quantidade suficientemente ampla de opções (inclusive soluções de outras organizações/países)	N21, B60	G20	T20, E20
Existem outras políticas nacionais ou internacionais semelhantes e que obtiveram sucesso			T21, E18
A política era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a outras alternativas possíveis	B7		O7
A política foi formulada com base em evidências suficientes e de fontes variadas	N22		
A política foi testada (piloto)	N23, B43, B67		T39, E71
A política foi confrontada com a alternativa de não intervir no problema (Business As Usual - contrafactual)	B3		E21
Foi realizada análise de cenário (forma de análise "e se", que é útil onde existem incertezas futuras significativas.)	N90, B61		E88
Foi realizada análise de sensibilidade (sensibilidade dos resultados esperados de uma intervenção a possíveis variações nas principais variáveis de entrada)	B62, B39	G1	

Em relação à avaliação da pertinência e coordenação da política com outras políticas públicas, o Guia Prático de Análise *ex ante* estabelece, além do enfoque dado à verificação de outras políticas que tenham o mesmo objetivo ou que possam afetar sua operacionalização, uma análise do alinhamento com metas e compromissos internacionais assumidos pelos países. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, também deve ser examinada a existência de diretrizes específicas do governo para a política.

Quadro 4: Avaliação da pertinência e coordenação da política com outras políticas públicas

Detalhamento do critério	Reino Unido (FRP, GREEN)	EUA (YELLOW, FOD)	Brasil (GOV-TCU, ANOP-TCU, ex-ante)
A política é pertinente às estratégias da organização	N9, N54, B8		T10, T46, O32
Há diretrizes estratégicas de governo para a política			T40
A política está alinhada com metas e compromissos internacionais assumidos pelos países			E19
Existem outras políticas ou programas, dentro ou fora da organização, para atender ao mesmo problema, e há coordenação entre eles	N10	G24	T22, T69, O36, E23
Existem outras políticas ou programas, dentro ou fora da organização, que possam afetar a operacionalização da política	N11, N88		T22, T69, E23

Há alguma abordagem de gerenciamento das interdependências entre diferentes programas, equipes e organizações	N12		
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----	--	--

O guia do TCU também explora a análise da coerência e coordenação dentro de uma política pública. Como elas geralmente recebem influências de diversos atores e instituições, deve haver uma colaboração entre esses agentes, de modo a evitar a fragmentação e sobreposição das políticas e conferir sua integração. Assim, dispõe que deverá existir, dentre outros, uma definição clara da liderança, alinhamento dos objetivos, definição de responsabilidades e mecanismos de articulação e comunicação entre atores e instituições.

Em uma abordagem complementar à adotada pelo Tribunal, que apresenta condições estruturantes necessárias às políticas para que sejam evitadas fragmentações e sobreposições, o manual do GAO (*Fragmentation, Overlap and Duplication: An Evaluation and a Management Guide*) auxilia na identificação de instâncias de fragmentação, sobreposição e duplicação nos programas e, principalmente, na avaliação dos possíveis efeitos que podem ocorrer na implementação, resultado e custo x benefício desses programas.

Quanto à institucionalização da política pública, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU propõe uma análise pormenorizada, inclusive para que o analista se atenha a possível excesso de formalismo do normativo que possa prejudicar o desempenho da política. Quanto a esse componente, impende destacar critério previsto pelo *Green Book* e pelo Guia Prático de Análise *ex ante*, acerca da avaliação quanto à existência de ações do governo que levem a incentivos perversos ou criam risco moral para a intervenção.

Quadro 5: Institucionalização da política pública

Detalhamento do critério	Reino Unido (FRP, GREEN)	EUA (YELLOW, FOD)	Brasil (GOV-TCU, ANOP-TCU, ex-ante)
A política foi oficializada por meio de ato normativo apropriado, com observância dos princípios de reserva legal		G11	T1, T2, E50
Há excesso de formalismo e detalhamento do normativo que prejudique o desempenho da política			T4
Há alguma restrição ou não conformidade (legal, ética, de aceitabilidade social, coerência com outras políticas mais amplas) para a política	B19	G37	O41
Foram utilizados aprendizados de programas anteriores ou similares	N26, B42		E7
Há definição de papéis e responsabilidades dos atores	N15, N50		T3, O29, E40
Os processos decisórios estão institucionalizados			T5
Há abordagem para tratar da resolução de conflitos			T6
Há uma abordagem para identificação e tratamento de riscos	N73		T8
As ações do governo levam a incentivos perversos ou criam risco moral para a intervenção	B4		E47, E48

A análise preconizada pelos referenciais quanto aos objetivos e resultados propostos geralmente também inclui a definição das metas, indicadores, público alvo e linha base (*status quo*). Além disso, alguns critérios mais específicos também podem ser observados, como a verificação da exequibilidade das metas, da mensurabilidade dos resultados, da definição dos requisitos de elegibilidade ou participação do programa, da devida associação dos produtos ao público alvo etc.

Quadro 6: Objetivos resultados

Detalhamento do critério	Reino Unido (FRP, GREEN)	EUA (YELLOW, FOD)	Brasil (GOV-TCU, ANOP-TCU, ex-ante)
Os objetivos foram definidos, priorizados e são realistas (Green book fala em objetivos SMART - específicos, mensuráveis, realizáveis, realistas e por tempo limitado)	N6, B5	G8, F6	T14, T42, O22, E9, E10
Os objetivos foram definidos consensualmente entre todas as organizações envolvidas na implementação, sociedade civil e Parlamento			T49
Foram definidos os critérios/indicadores para alcance dos objetivos	N7, N96		T81, T9, T45, O12, O19, E11, E75
Os resultados esperados foram definidos (segundo referencial TCU, considerar situação nacional e internacional)	N5, N44, B6	G12	T13, T42, O25, O27, E13
Os resultados e esforços são passíveis de mensuração (considerar aspectos como viabilidade física, financeira e temporal)	N45		T43, O20
A política tem algum impacto ambiental			E24
As metas foram identificadas (segundo referencial do TCU, democraticamente)		G14, F6	T14, O23, E12
As metas propostas são exequíveis para o período proposto	N46		T44, O13
Os indicadores de desempenho são parte integrante do processo de tomada de decisões	N48		O21
Foi definido o que seria um "programa bem-sucedido"	N8, N95		
A causa do problema a ser combatida, as ações propostas e os resultados esperados estão relacionados	N45		T9, T45, E17
Foi definida a linha base (<i>status quo</i>)	N43, B2		T25, E74
O público alvo foi delimitado e caracterizado (distribuição geográfica, estimativa)	B9	G6, F7	T23, O24, E26, E27, E28
Foram definidos os requisitos de elegibilidade ou participação do programa		F8	E29, E30
Os produtos foram associados ao público alvo			T24
Foram identificados obstáculos/oposições que possam afetar o programa		G10	T18, E70

A identificação da liderança e dos stakeholders, assim como seu engajamento à política, são critérios comuns ao *Framework to Review Programmes*, Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU e Guia Prático de Análise *ex ante*. Desses, o documento do NAO é o que propõe uma análise mais minuciosa desses componentes.

No que se refere à capacidade organizacional e recursos, observa-se que não há um padrão nos referenciais, que, muitas vezes, não identificam com clareza quais os recursos não financeiros (material, pessoal, tecnológico, infraestrutura, processos) necessários para a execução de uma política devem ser considerados na avaliação.

O *Framework to Review Programmes* e o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, diversamente dos demais referenciais, não limitam sua análise à identificação quantitativa desses recursos, mas também levam em consideração a análise da suficiência (qualitativa e quantitativa) e do devido direcionamento desses recursos para as ações.

A análise relativa ao impacto orçamentário e financeiro é a principal dimensão abordada pelo Guia Prático de Análise *ex ante*, e, por isso, não se restringe apenas à identificação das fontes de financiamento, como na maioria dos demais referenciais. E, diferentemente do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, cuja avaliação está limitada à avaliação da conformidade orçamentária (exceto quanto a verificar se houve a definição dos incentivos e benefícios fiscais), o guia também abarca a verificação da conformidade com as regras fiscais e seus potenciais riscos.

Quadro 7: Impacto orçamentário e financeiro

Detalhamento do critério	Reino Unido (FRP, GREEN)	EUA (YELLOW, FOD)	Brasil (GOV-TCU, ANOP-TCU, ex-ante)
Foram definidos os instrumentos orçamentários – receitas e despesas- e extraorçamentários – incentivos e benefícios fiscais e financeiros			T60, E31
Foram identificadas as fontes de financiamento	N65, B16	F4	T12, O30, E35
A despesa pública está em acordo com as regras fiscais (Lei complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e Emenda à Constituição 95/2016 – Novo Regime Fiscal)			E36
Foi apresentada declaração de que a política tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA), compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)			T59, E37
Quais são os potenciais riscos fiscais da política			E38
A análise considerou possíveis restrições orçamentárias			E72

A avaliação de custos é realizada, mais detidamente, pelos guias *Framework to Review Programmes*, *Green Book* e Guia Prático de Análise *ex ante*. Esses dois últimos, inclusive, apresentam abordagem semelhante para tratar desse componente, com critérios peculiares para avaliar o cálculo dos custos e benefícios (custo de oportunidade, avaliação qualitativa de itens não monetizáveis, exclusão de custos irrecuperáveis, cálculo pelo valor presente líquido, remoção dos efeitos da inflação geral, taxa de desconto com base na preferência temporal). O enfoque dado pelo NAO para essa avaliação contempla critérios diversos daqueles adotados pelos outros dois, como, por exemplo, onde o custo não foi considerado, previsão de custos de

capacitação e com facilitadores, desdobramento em componentes principais, custos por etapa, margem de risco.

Quadro 8: Avaliação de custos

Detalhamento do critério	Reino Unido (FRP, GREEN)	EUA (YELLOW, FOD)	Brasil (GOV-TCU, ANOP-TCU, ex-ante)
Foi realizada estimativa de custos	N27, B13	G5	O31, E34
A estimativa de custos está desdobrada em componentes principais	N30		
Foi realizada análise de custo x benefício	N100, B32	G22	O5, E81
Foi realizada avaliação qualitativa de custos e benefícios não monetizáveis	B33		E90
Há uma estimativa dos custos por etapa do programa	N28		
A estimativa de custos é validada periodicamente	N29, B34		E45
Está claro onde nos custos não foram considerados	N31		
A estimativa de custos considera margem de risco	N32		
Há reserva de contingência compatível com o risco e complexidade do programa	N33 B35		
Foram considerados custos com facilitadores	N34		
Foram considerados custos para capacitação	N35		
A análise considerou as restrições institucionais para operacionalização da política (relação governo central x governos subnacionais)			E83
Foi realizada avaliação do custo de oportunidade	B28		E91
Foram calculados os efeitos no emprego e na produtividade	B29		
Foram excluídos os custos irrecuperáveis (despesas ou pagamentos já incorridos)	B31		E92
Foi realizado o cálculo da política pelo valor presente líquido	B27		E87
Os efeitos distributivos foram levados em consideração (migração de pessoas no território, substituição de atividades, redução de atividades em determinado local ...)	B24, B26		
Foram identificados grupos da população, tipos de organização ou áreas do país que ganham ou perdem	B25		
Na avaliação de custo e benefícios, foram removidos os efeitos da inflação geral	B40		E93
Foram usadas taxas específicas de inflação para os bens/serviços que apresentam movimento de um índice de preços específico	B41		
A taxa de desconto dos custos e benefícios, para comparar com base no valor presente, levou em consideração a preferência temporal	B38		E94
Foram utilizados preços de mercado para cálculo dos custos e benefícios	B36		E89
Foi realizada avaliação não mercadológica quando o preço de mercado foi considerado inexistente ou inadequado	B37		

A avaliação relativa à operacionalização da política pública inclui, geralmente, a definição do modelo e instrumentos de implantação (estratégias operacionais). O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU ainda menciona a verificação da priorização dessas atividades, das etapas intermediárias de execução e das alternativas para contingências em casos de imprevistos na implantação da política. Para o Guia Prático de Análise *ex ante*, também deve-se examinar as estimativas de tempo da implantação, da duração e dos efeitos e impactos de uma política.

No que se refere à participação social, o Guia Prático de Análise *ex ante* e o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU foram os únicos referências que incluíram critérios direcionados para análise exclusiva desse componente, e compreende a existência de definição da participação social em todas as etapas da política, disponibilidade de dados e espaços de interlocução. No *Framework to Review Programmes*, a avaliação quanto à participação dos usuários é realizada simultaneamente a dos demais stakeholders, o que pode prejudicar que o avaliador confira a atenção necessária a esse ator.

Em relação à gestão de riscos e controle interno, a maioria dos referenciais considera a avaliação da existência de um plano de gerenciamento de riscos, da implementação de mecanismos para mitigar esses riscos e da identificação dos responsáveis pelo gerenciamento dos riscos. Entretanto, conforme pode ser verificado nos Apêndices H e I, não há uma abordagem unânime entre eles para esse componente. Assim como na avaliação de custos, o *Green Book* e o Guia Prático de Análise *ex ante* novamente apresentam enfoques semelhantes de análise, a exemplo da verificação de existência de estimativa de custos de prevenção, transferência e mitigação de riscos e de transferência contratual de riscos a terceiros (ex. seguro).

Quadro 9: Gestão de riscos e controle interno

Detalhamento do critério	Reino Unido (FRP, GREEN)	EUA (YELLOW, FOD)	Brasil (GOV-TCU, ANOP-TCU, ex-ante)
Os riscos chaves de implementação da política foram identificados, avaliados e documentados na fase de formulação e implementação da política (NAO ainda cita riscos associados ao uso de soluções inovadoras)	N74, N75, N77, B45, B48	G2	T17, T88, E55
Foi avaliada a probabilidade e a estimativa do impacto nos resultados da política	N76, B50		E58
A responsabilidade pelos riscos foi mitigada entre diversos atores	N79		T90
Os responsáveis pelo gerenciamento de riscos foram identificados e comunicados previamente	N78, B49, B57		T89, E59
Os riscos são de responsabilidade das partes mais apropriadas para gerenciá-los	N80, B51		
Foram implementados mecanismos/controle interno para mitigar os riscos identificados	B46, B56	G27, G29	T91, E57
Foi elaborado plano de contingência para eventos imprevistos	N81		T92, E61
Foram estimados custos de prevenção, transferência e mitigação de riscos	B47		E60
Foram definidos critérios para alocação de riscos que não afetem os objetivos do programa	N82		E56
Os resultados das atividades de controle e auditoria são devidamente acompanhados	B54		T93
Houve a transferência contratual do risco para outras partes (ex. seguro)	B59		E62
Foram identificadas deficiências no Controle Interno e possíveis impactos		G31, G32, G35	
Os controles de sistemas de informação são eficazes		G33	
Os Controles Internos significativos dependem da confiabilidade das informações processadas ou geradas pelos sistemas de informação.		G34	
Há evidências suficientes e apropriadas fora do sistema de informação		G36	

O componente monitoramento e avaliação foi mais abordado pelo Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, Guia Prático de Análise *ex ante* e *Framework to Review Programmes*, que incluem na abordagem, dentre outros, a análise quanto à definição de uma rotina de acompanhamento das ações e resultados e a emissão regular de relatórios de implementação. Os documentos brasileiros também mencionam a necessidade de que estejam identificados os responsáveis que fornecem e utilizam essas informações e definidas as principais diretrizes do sistema de monitoramento (escopo, propósito). O *Framework to Review Programmes* e *Yellow Book* ainda preveem critério para verificar se a política passa por alguma revisão ou supervisão independente, ponto esse não abordado pelos referenciais nacionais.

Os referenciais estudados não tratam com profundidade sobre o desempenho das políticas públicas, inclusive o *Yellow Book* e ANOP, manuais de padrões de auditoria operacional. Esses documentos sugerem o avaliador com alguns critérios que poderiam levar a uma análise mais superficial das dimensões de desempenho (eficácia, efetividade, economicidade, eficiência, equidade). A avaliação da boa prática de compras é citada em alguns documentos. Além disso, o *Framework to Review Programmes*, que também tem um enfoque na entrega de resultados, prevê a análise quanto à ocorrência de resultados inesperados (positivos ou negativos), suas causas e ações para tratá-las.

Por fim, o Guia Prático de Análise *ex ante* e o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, únicos referenciais a incluem critérios exclusivos para verificação da participação social, também foram aqueles que abordaram a avaliação de todas as dimensões de *accountability*, considerada um dos componentes de governança no referencial do TCU e elemento essencial no processo de governar por uma sociedade.

8. Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi identificar as principais diferenças e semelhanças nos critérios de fiscalização de políticas públicas adotados pelas entidades de fiscalização superior do Brasil, nos Estados Unidos e no Reino Unido.

Os referenciais selecionados foram analisados e os critérios de fiscalização preconizados em cada um foram sistematizados e classificados, conforme tabelas constantes nos Apêndices A a G. Posteriormente, foram elaboradas duas planilhas de consolidação desses critérios, cujos dados são idênticos, mas foram dispostos de modos diversos, de forma a contribuir para a análise comparativa realizada (Apêndices H e I).

Em relação à forma de apresentação dos critérios de fiscalização nos referenciais, foi identificado que eles podem estar organizados em *checklists* (listas de verificação) ou citados ao longo dos documentos. Apesar de se tratar de mera questão formal de estrutura, entende-se que há maior clareza e compreensão quando os critérios estão estruturados em *checklists*.

Em relação ao momento de avaliação, o Guia Prático de Análise *ex ante* é o único voltado exclusivamente à análise *Ex ante* de políticas públicas. O *Framework to Review Programmes* e o *Green Book* possuem abordagens tanto *ex ante* como *ex post*, embora esse último trate, prioritariamente, da análise de custo, benefícios e risco antes de se tomar uma decisão. Os demais referenciais analisados no trabalho são voltados para avaliações *ex post*.

Quanto ao foco da avaliação de cada referencial, pode-se observar que não há, mesmo nos manuais de auditoria operacional analisados, critérios suficientes para uma análise mais aprofundada para o desempenho de uma política pública. Também não foi verificado, nos referenciais analisados, uma abordagem sistemática para avaliação de impacto de políticas públicas.

Identificou-se que o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, o Guia Prático de Análise *ex ante* e o *Framework to Review Programmes* abordam aspectos de governança. Além disso, o *Framework to Review Programmes* também contempla alguns aspectos quanto à gestão dos programas.

A análise de custo x benefício das políticas é realizada, principalmente, pelo *Green Book*, mas também é tratada com certo nível de detalhamento pelo Guia Prático de Análise *ex ante* e pelo *Framework to Review Programmes*.

O manual *Fragmentation, Overlap and Duplication: An Evaluation and a Management Guide* foi elaborado para auxiliar, principalmente, na avaliação dos possíveis efeitos que podem ocorrer na implementação, resultado e custo x benefício dos programas em que foram identificadas fragmentação, sobreposição e duplicação.

Quanto à análise comparativa dos critérios de fiscalização abordados em cada referencial analisado (capítulo 7.4), objetivo principal desse trabalho, verificou-se que, normalmente, todos os referenciais analisados contemplam os critérios mais gerais de avaliação, como os relativos ao problema que deu origem à política pública, análise de alternativas à opção de intervenção escolhida, pertinência da política/programa às estratégias da organização, definição de objetivos, metas, resultados e indicadores, definição de responsabilidades dos atores, definição do público alvo da política, identificação dos recursos financeiros e não financeiros, realização de análise custo x benefício, definição das estratégias operacionais e elaboração de um plano de gerenciamento de riscos.

Entretanto, a avaliação de um mesmo componente pode ganhar perspectivas diferentes, a depender dos critérios mais específicos preconizados por cada referencial.

A análise desses documentos, em especial das planilhas de consolidação constantes nos Apêndices H e I, permitiu identificar alguns aspectos que podem ser abordados com maior profundidade em futuros referenciais a serem elaborados pelo TCU:

- Critérios robustos e detalhados que orientem a realização de auditorias de desempenho;
- Critérios voltados à verificação da conformidade com as regras fiscais e seus potenciais riscos, em especial devido à instituição do Novo Regime Fiscal (Emenda à Constituição 95/2016);
- Critérios para ampla abordagem de análise custo x benefício, a exemplo do Guia Prático de Análise *ex ante*, *Framework to Review Programmes* e *Green Book*.

Espera-se que o presente trabalho possa servir de referência aos auditores, quando do planejamento de avaliações de políticas públicas, por apresentar, de forma

objetiva, uma lista de critérios de fiscalização; e também ao TCU, quando da elaboração de futuros referenciais.

Por fim, propõe-se que, futuramente, seja realizada uma análise comparativa similar com o Guia Prático de Análise *ex post* e referenciais internacionais com foco na análise de desempenho, uma vez que os documentos analisados nesse estudo não contemplaram critérios abrangentes para esse tipo de análise.

Referências

- ALMEIDA, Brunna C.; Paula, Sílvio Luiz. O Papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 42 (2014).
- ARRETCHE, Marta T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 14, n. 50 (1999).
- Bardin, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011
- BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Avaliação ex ante**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/governanca>. Acesso em 20 de maio de 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.
- BRASIL. Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição 157, 15 ago. 2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **O que são políticas públicas?** 2019. Disponível em: <<https://youtu.be/185Wm11dE9A>>. Acesso em 07 de abril de 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Como estão as políticas públicas no Brasil?**. 2019. Disponível em: <<https://youtu.be/Lg3bHCDeZ1E>>. Acesso em 07 de abril de 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Entrevista - Prof. Fernando Filgueiras fala de políticas públicas**. 2019. Disponível em: <<https://youtu.be/oJ9cuSCOZ8Y>>. Acesso em 07 de abril de 2020.
- COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, Julio Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5 (2003).

CUNHA, Carla Giane Soares da. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. **Revista Estudos de Planejamento**, ed. 12 (2018).

CRUMPTON, Charles David; MEDEIROS, Janann Joslis; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; SOUSA, Marcos de Moraes; NAJBERG, Estela. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6 (2016).

HM TREASURY. **The Green Book**. 2018. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/938046/The_Green_Book_2020.pdf

HM TREASURY. **The Magenta Book**. 2020. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf

JANNUZZI, Paulo. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014

COSCARELLI, R. M. **O Controle Externo de Políticas Públicas: Abordagens e Perspectivas**. 2019. 94f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Auditoria do Setor Público) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Framework to Review Programmes**. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Framework-to-review-programmes-2019-update.pdf>. RAMOS, Marília. Aspectos Conceituais e Metodológicos da Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 32 (2009).

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**. v. 46, n. 5 (2012).

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SECCHI, Leonardo. **O que são políticas pública**. 2018. Disponível em: <https://youtu.be/tWnZrMRLtCQ..> Acesso em 07 abril de 2020.

SILVA, Mauricio Corrêa; SILVA, Romildo de Araújo; SILVA, José Dionísio Gomes. Análise e Avaliação de Políticas Públicas: Aspectos Conceituais. **Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal**, n. 61, p. 1434-1444 (2016).

SIMÕES, Armando A. Avaliação de Políticas Públicas: Tipologias e Técnicas de Análise. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3369/2/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20-%20Slides.pdf>. Acesso em 2 de julho de 2020.

Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo 2019**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-fiscalizacoes-em-politicas-e-programas-de-governo-2019.htm>>. Acesso em 14 de abril de 2020.

Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas**. Brasília, 2014.

Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília, 2010.

U. S. GOVERNMENT AUDIT OFFICE. **The Yellow Book**. 2018. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/700/693136.pdf>.

U. S. GOVERNMENT AUDIT OFFICE. **Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide**. 2015. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/670/669612.pdf>.

U. S. GOVERNMENT AUDIT OFFICE. **2020 Annual Report. Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions in Financial Benefits**. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/GAO-20-440SP>.

APÊNDICE A – Critérios de fiscalização de programas do *Framework to Review Programmes (NAO)*

COMPONENTES DE AVALIAÇÃO		DETALHAMENTO DO CRITÉRIO	CÓDIGO DO CRITÉRIO
Propósito (finalidade, objetivo): o que o programa pretende alcançar	Necessidade do programa – clareza dos objetivos	A necessidade do programa está definida	N1
		O problema que o programa pretende atacar foi devidamente descrito	N2
		O programa está claramente definido	N3
		O programa é adequado ao problema	N4
		Os resultados esperados foram definidos	N5
		Os objetivos do programa são realistas	N6
		Foram definidos critérios claros de alcance dos objetivos	N7
		Foi definido o que seria um “programa bem sucedido”	N8
	Gerenciamento de portfólio – pertinência da política com a estratégia da organização	O programa é pertinente às estratégias da organização	N9
		Existem outros programas para atender ao mesmo problema	N10
		Existem outros programas de outras organizações que possam afetar a operacionalização do programa	N11
		Há alguma abordagem de gerenciamento das interdependências entre diferentes programas, equipes e organizações	N12
		O programa é compatível com os recursos disponíveis	N13
	Engajamento dos stakeholders	Os stakeholders foram identificados	N14
		Foi identificada a influência e a responsabilidade de cada stakeholder	N15
		Foi estabelecida um plano e rotina de comunicação entre os stakeholders	N16
		Os stakeholders estão engajados e dão suporte ao programa	N17
		Todos os stakeholders concordam com o modelo do programa	N18

		Foi definido um plano de gerenciamento dos stakeholder	N19	
		Há treinamento adequado para a equipe	N20	
Valor	Avaliação das alternativas	O programa foi formulado considerando uma quantidade suficientemente ampla de opções	N21	
		O programa foi formulado com base em evidências suficientes e de fontes variadas	N22, T15	
		O programa foi testado ou houve estudo de viabilidade	N23	
		Quais premissas foram feitas	N24	
		O programa é consistente com a opção escolhida	N25	
		Foram utilizados aprendizados de programas anteriores ou similares	N26	
	Custo e cronograma	Custo	A estimativa de custos foi realizada por meio de métodos validos	N27
			Há uma estimativa dos custos por etapa do programa	N28
			A estimativa de custos é validada periodicamente	N29
			A estimativa de custos abrange todos os elementos e está desdobrada em componentes principais	N30
			Está claro onde nos custos não foram considerados	N31
			A estimativa de custos considera margem de risco	N32
		Cronograma	Há reserva de contingência compatível com o risco e complexidade do programa	N33
			Foram considerados custos com facilitadores	N34
			Foram considerados custos para capacitação	N35
			Há um cronograma estimado para o programa que abranja todas as etapas	N36
			O cronograma foi estimado por meio de métodos válidos	N37
			O cronograma estimado é validado periodicamente	N38

		O cronograma considera a dependência das atividades do programa com outras atividades internas e externas	N39	
		As principais etapas do programa seguem um caminho crítico (critical path)	N40	
		O cronograma é flexível para algumas atividades	N41	
		As datas de marcos são reportadas à liderança e à organização	N42	
	Benefícios	Foi estabelecida a linha de base (desempenho atual)	N43	
		Os benefícios esperados do programa foram identificados	N44	
		Os benefícios esperados estão relacionados aos objetivos do programa	N45	
		Os benefícios esperados são realistas	N46	
		Os benefícios esperados são mensuráveis	N47	
		As decisões do programa são tomadas com base no custo-benefício	N48	
	Configuração do Programa	Governança e asseguuração	O programa possui estrutura adequada de governança	N49
			Há definição de papéis e responsabilidades dos atores	N50
			A equipe de gerenciamento tem autoridade e responsabilidade	N51
As equipes de gerenciamento e supervisão tem habilidades para conduzir o programa			N52	
Há feedback à alta direção da organização sobre o progresso do programa			N53	
Há integração do programa com o planejamento da organização			N54	
Há avaliação independente sobre o programa			N55	
O conselho gestor responde proativamente às revisões externas			N56	
Liderança e Cultura		A liderança está claramente identificada	N57	
		A liderança possui conhecimento e habilidades necessárias	N58	
	A liderança tem disponibilidade de tempo para dedicar à programa	N59		

		A liderança está envolvida e engajada com o programa	N60
		A liderança fornece uma direção clara ao programa	N61
		As decisões da liderança são acatadas pelos stakeholders	N62
		A liderança recebe relatórios periódicos de desempenho	N63
		Há um patrocinador do programa, que garanta o compromisso da gerência executiva e a supervisão no nível mais alto da organização	N64
	Recursos	O financiamento do programa está assegurado	N65
		Foram identificados todos os recursos não financeiros necessários (pessoas, programas, processos, parceiros, tecnologia, equipamento)	N66
		Os recursos não financeiros identificados são suficientes para as entregas previstas	N67
		Os recursos não financeiros identificados estão aplicados nos lugares certos	N68
		Há um canal de comunicação entre a equipe e os responsáveis em nível mais elevado	N69
		Há a necessidade de consultores externos	N70
		A equipe tem acesso a serviços de suporte (legal, comercial, outros)	N71
		A equipe tem conhecimento e envolvimento no desenho do programa	N72
		Gerenciamento de riscos	Há uma abordagem para identificação e tratamento de riscos
	Os riscos foram identificados e avaliados		N74
	Os riscos associados ao uso de abordagens ou soluções inovadoras foram considerados		N75
	Foi realizada avaliação da probabilidade e impacto dos riscos		N76
	Foi definido plano de gerenciamento dos riscos identificados, com definição de prioridades		N77

		Foram identificados os responsáveis para o tratamento de riscos	N78	
		Os riscos foram divididos entre as partes envolvidas	N79	
		Os riscos são de responsabilidade das partes mais apropriadas para gerenciá-los	N80	
		Foi elaborado plano de recuperação de desastres	N81	
		Foram definidos critérios para alocação de riscos que não afetem os objetivos do programa	N82	
Entrega e gerenciamento de mudanças	Controle de mudanças	Existem incentivos apropriados para todas as partes entregarem (contratual, gerenciamento de desempenho ou outros)	N83	
		São consideradas mudanças prováveis no programa	N84	
		O programa foi adequadamente licitado e os contratados / parceiros usando um processo defensável	N85	
		Foram previstos os tipos de possíveis mudanças no programa: custo, tempo, qualidade	N86	
		Quais as justificativas para possíveis mudanças (desempenho, oportunidade)	N87	
	Respondendo a mudanças externas	Há conhecimento da equipe quanto às mudanças em outras políticas e programas que possam afetar o programa	N88	
		Quais as respostas do programa a essas mudanças	N89	
		Foi utilizada técnica de planejamento baseada em cenários (scenario planning) para avaliar as premissas do programa	N90	
	Gerenciamento de desempenho	Conteúdo do Relatório periódico de desempenho	Progresso do programa e atingimento de marcos	N91
			Fluxos de trabalho individuais	N92
			Recursos e financiamentos utilizados, com comparativo quanto às expectativas e progresso	N93
			Confiança quanto ao futuro planejado para o programa	N94

		reporta do à lideranç a		
		Desem penho	Foram definidos parâmetros aceitáveis de desempenho	N95
			Foram identificadas as informações necessárias para medir o desempenho	N96
			Há previsão de monitorar e revisar o desempenho de resultados e benefícios	N97
			Há evidências de que o programa está no caminho certo para alcançar seus objetivos e benefícios pretendidos	N98
			Há evidências de alcance dos objetivos	N99
			Os custos e os indicadores de resultado são integrados, de forma a prover uma medida geral de valor	N100
		Proble mas identific ados	Foram identificados desvios em relação ao planejado	N101
			As causas para esses desvios foram identificadas	N102
			Há probabilidade de essas causas ocorrerem novamente	N103
			Há probabilidade de afetar próximos estágios do programa	N104
			Foram identificadas ações para tratar os problemas	N105
	Transição para os negócios usuais		Os stakeholders aprovaram os requisitos para absorver os objetivos do programa na estrutura da organização	N106
			A estrutura da organização é apropriada para o novo contexto operacional do programa	N107
			Os procedimentos operacionais revisados são apropriados	N108
			A responsabilidade pelo alcance de benefícios foi alocada para área operacional	N109
			Houve transferência de know-how da equipe do programa para a equipe operacional da organização	N110

		O programa satisfaz os requisitos da organização e dos principais <i>stakeholders</i>	N111
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------	------

APÊNDICE B – Critérios de fiscalização de Políticas, Programa e Projetos do *Green Book*

COMPONENTES DE AVALIAÇÃO		DETALHAMENTO DO CRITÉRIO	CÓDIGO DO CRITÉRIO
Lógica da intervenção		Quais as mudanças necessárias que justificam a intervenção	B1
		Qual a linha base/status quo	B2
		O Business As Usual foi definido (contrafactual)	B3
		As ações do governo levam a incentivos perversos ou criam risco moral para a intervenção	B4
		Foram definidos objetivos <i>SMART</i> (específicos, mensuráveis, realizáveis, realistas e por tempo limitado)	B5
		Quais os resultados pretendidos	B6
Lista longa	Ajuste estratégico	Em que medida a opção atende aos objetivos acordados	B7
		Em que medida a opção se encaixa nos objetivos mais amplos da organização ou do setor público	B8
		Qual a cobertura do serviço a ser entregue (escopo)	B9
		Como o serviço pode ser entregue (solução)	B10
		Quem está em melhor posição para realizar a entrega	B11
		Quando e de que forma a opção pode ser implementada	B12
		Quanto custará a opção	B13
	Valor potencial por dinheiro	A opção otimiza o valor social (social, econômico e ambiental) em termos de custos, benefícios e riscos	B14
	Capacidade do fornecedor	Existem fornecedores disponíveis para fornecer as aquisições necessárias	B15
	Acessibilidade potencial	Como a opção será financiada	B16
		A opção é acessível dentro dos orçamentos existentes	B17
	Potencial de atingibilidade	Qual a probabilidade de uma opção ser oferecida, considerando a capacidade e as habilidades organizacionais disponíveis	B18
	Restrições	Há alguma restrição (legal, ética, de aceitabilidade social, coerência com outras políticas mais amplas) para a opção	B19
	Dependências	A opção depende de infraestrutura	B20

	Fatores não monetizáveis e não quantificáveis	Existem fatores não monetizáveis e não quantificáveis envolvidos (capital ambiental e natural, eficiência energética, gases de efeito estufa, qualidade da água, desperdícios, ...)	B21
	Efeitos colaterais	Quais efeitos colaterais e consequências não intencionais podem ocorrer	B22
	Impacto da igualdade	A política leva em consideração o impacto da igualdade	B23
	Efeitos distributivos	Os efeitos distributivos foram levados em consideração (migração de pessoas no território, substituição de atividades, redução de atividades em determinado local ...)	B24
		Foram identificados grupos da população, tipos de organização ou áreas do país que ganham ou perdem	B25
		O efeito distributivo foi quantificado pela aplicação de pesos	B26
Lista curta (avaliação econômica)	Custos e benefícios	Foi calculada a Taxa de Custos dos Benefícios (a taxa de benefícios em relação aos custos) e o Valor Social Presente Líquido (NPSV) (valor dos benefícios menos os custos, trazidos ao valor atual)	B27
		Foi realizada avaliação do custo de oportunidade (incluir custos de continuar usando os recursos já pagos - por exemplo, ativos ou edifícios; os custos do setor privado – ex. para regulamentação; o valor residual ou passivo de um ativo no final do período de avaliação)	B28
		Foram calculados os efeitos no emprego e na produtividade	B29
		Foram excluídos os valores das transferências de recursos entre as pessoas da estimativa do VPL	B30
		Foram excluídos os custos irrecuperáveis (despesas ou pagamentos já incorridos)	B31
		Quais são todos os custos e benefícios em termos monetários	B32
		Foi realizada avaliação qualitativa de custos e benefícios não monetizáveis	B33
		Há um monitoramento dos custos e benefícios durante e após a implementação, para o gerenciamento, controle e prestação de contas transparente.	B34

		Foi realizada provisão para contingência, com base em análise de risco	B35
		Foram utilizados preços de mercado para cálculo dos custos e benefícios	B36
		Foi realizada avaliação não mercadológica quando o preço de mercado foi considerado inexistente ou inadequado	B37
		A taxa de desconto dos custos e benefícios, para comparar com base no valor presente, levou em consideração a preferência temporal	B38
		Foi considerada a acessibilidade da política, comparando custos financeiros no caso de uma restrição orçamentária	B39
	Inflação	Na avaliação de custo e benefícios, foram removidos os efeitos da inflação geral (estimar em preços do ano-base 'reais', ou seja, no primeiro ano da proposta)	B40
		Foram usadas taxas específicas de inflação para os bens/serviços que apresentam movimento de um índice de preços específico	B41
	Risco e incerteza	Existem evidências e pesquisas de avaliações de intervenções anteriores	B42
		Foi realizado estudo piloto	B43
		Foi realizado ajuste ao viés de otimismo	B44
		Foram identificados os possíveis riscos antecipadamente	B45
		Foram implementados mecanismos para minimizar a probabilidade de que eles se materializem com efeitos adversos	B46
		Foram estimados custos de prevenção, transferência e mitigação de riscos	B47
		Há um registro de riscos para identificar, quantificar e avaliar o risco	B48
		Foram identificados os responsáveis pelo gerenciamento de riscos	B49
		Foi avaliada a probabilidade e a estimativa do impacto nos resultados do projeto	B50
		O risco foi assumido pela organização mais bem posicionada para monitorá-lo e gerenciá-lo	B51
	O viés de risco e de otimismo são monitorados	B52	

		Foram considerados efeitos colaterais benéficos ou adversos e as consequências não intencionais	B53	
		Os riscos são monitorados	B54	
		O controle é capaz de mitigar as consequências adversas dos riscos se eles se materializarem	B55	
		Há uma estrutura para análise e avaliação de riscos	B56	
		Houve consulta antecipada com as partes interessadas	B57	
		Há uma flexibilidade no desenho de projetos (dividir em estágios) com demanda futura incerta	B58	
		Houve a transferência contratual do risco para outras partes (ex. seguro)	B59	
	Composição da lista curta	A lista curta inclui o Business as Usual, a opção preferida, uma opção com o mínimo a se fazer e outra alternativa viável	B60	
		Foi realizada análise de cenário (forma de análise "e se", que é útil onde existem incertezas futuras significativas.)	B61	
		Foi realizada análise de sensibilidade (sensibilidade dos resultados esperados de uma intervenção a possíveis variações nas principais variáveis de entrada)	B62	
	Monitoramento e avaliação	Anterior	Como se espera que a intervenção funcione	B63
			É provável que a intervenção funcione	B64
			Como se espera que seja entregue	B65
O que se pode aprender com o trabalho anterior de monitoramento e avaliação			B66	
A intervenção pode ser testada antes do lançamento completo			B67	
Durante		A intervenção está funcionando como pretendido	B68	
		A intervenção está sendo entregue como pretendido	B69	
		Como a intervenção pode ser melhorada	B70	
		Quais são os impactos iniciais da intervenção	B71	
Após		A intervenção funcionou	B72	
		Houve entregas e resultados inesperados ou foram como o esperado	B73	
		Qual foi o tamanho do impacto	B74	
		Qual foi o custo para entregar os benefícios	B75	

		A intervenção alcançou os Índices de Custo dos Benefícios estimados na avaliação	B76
		O que se pode aprender para informar futuras intervenções	B77

APÊNDICE C – Critérios de fiscalização do *Yellow Book* (GAO)

COMPONENTES DE AVALIAÇÃO	DETALHAMENTO DO CRITÉRIO	CÓDIGO DO CRITÉRIO
Natureza do programa	Qual a visibilidade e sensibilidade do programa	G1
	Quais os riscos relevantes associados ao programa	G2
	Qual a idade do programa	G3
	Por quais mudanças o programa já passou	G4
	Qual o tamanho do programa em termos financeiros	G5
	Qual o número de cidadãos afetados	G6
	O programa passa por alguma revisão ou supervisão independente	G7
	Os objetivos foram identificados	G8
	Qual o plano estratégico do programa	G9
	Foram identificados fatores externos que afetam diretamente o programa	G10
Aspectos individuais do programa	Foram identificadas leis, regulamentos, contratos e acordos de concessão que criaram o programa	G11
	Quais os resultados do programa	G12
	Houve resultados inesperados ao programa, tanto positivos como negativos	G13
	Quais as metas do programa	G14
	Foram estabelecidos planos, métodos, políticas e procedimentos de controle interno	G15
	Foi identificada a quantidade de recursos do programa (dinheiro, material, pessoal), tanto internas como externas à organização	G16
	Foram identificadas as estratégias, processos e atividades operacionais do programa	G17
	As informações financeiras e medidas de desempenho (eficácia, economia, eficiência) são confiáveis, validas e relevantes	G18
Eficácia do programa	O programa está atingindo suas metas e objetivos legislativos, regulatórios ou organizacionais	G19
	O programa pode ser entregue por outra forma	G20
	Quais fatores inibem a eficácia do programa	G21
	Qual a relação custo-benefício do programa	G22
	Foram produzidos resultados indesejados	G23
	Os programas duplicam, se sobrepõem ou entram em conflito com outros programas relacionados	G24
	A entidade segue boas práticas de compras	G25

Controle interno	Foram identificados os controles da organização relevantes para o programa	G26
	Os Controles Internos estão bem desenhados	G27
	O Controle Interno é capaz de abordar o risco relacionado	G28
	Os Controles Internos estão devidamente implementados	G29
	Os Controles Internos foram devidamente aplicados quando necessário	G30
	Foram identificadas deficiências no Controle Interno (ausência de algum controle necessário, deficiência no projeto ou implementação do controle, controle executado por pessoa sem competência ou autoridade necessária)	G31
	Qual o impacto, a probabilidade de ocorrência e a natureza (fraude ou má conduta) da deficiência do Controle Interno	G32
	Os controles de sistemas de informação são eficazes	G33
	Os Controles Internos significativos dependem da confiabilidade das informações processadas ou geradas pelos sistemas de informação.	G34
	As deficiências do Controle Interno causaram desperdício de recursos públicos ou abuso por parte de autoridade	G35
	Há evidências suficientes e apropriadas fora do sistema de informação	G36
Teste de conformidade	Há algum caso de não conformidade com as disposições de leis, regulamentos, contratos e acordos de subvenção	G37
Fraude	Qual a suscetibilidade do programa à fraude	G38
	Houve a ocorrência de fraude	G39
	Qual o efeito da fraude no programa	G40

APÊNDICE D – Critérios para avaliar instâncias de fragmentação, sobreposição e duplicação do

Fragmentation, Overlap and Duplication: An Evaluation and Management Guide (GAO)

COMPONENTES DE AVALIAÇÃO		DETALHAMENTO DO CRITÉRIO	CÓDIGO DO CRITÉRIO
Informações necessárias para identificar programas fragmentados, sobrepostos ou duplicados		Qual a origem e o histórico o programa	F1
		Qual o Comitê de jurisdição do programa	F2
		Qual a classificação funcional do orçamento	F3
		Qual a dotação de recursos para o ano corrente	F4
		Qual é a estrutura administrativa/operações do programa	F5
		Quais os objetivos, metas e atividades realizadas do programa	F6
		Quem são os beneficiários ou clientes previstos para o programa	F7
		Quais são os requisitos de elegibilidade ou participação do programa	F8
Efeitos da fragmentação nos programas fragmentados, sobrepostos ou duplicados	Implementação	Os programas e agências trabalham juntos para fornecer benefícios, serviços ou produtos lógicos e coordenados	F9
		Os programas e agências relacionados possuem acordos estratégicos para ajudar a alcançar resultados	F10
		Os papéis e responsabilidades dos programas e agências relacionados são claros	F11
		Os programas coletivos abrangem todos os beneficiários	F12
		A fragmentação, sobreposição ou duplicação foi planejada ou intencional	F13
		A fragmentação, sobreposição ou duplicação não planejada ou não-intencional tem efeitos positivos	F14
		A provisão coletiva de benefícios, serviços ou produtos ajuda as agências a atingir as	F15

	Resultados	metas e objetivos individuais e compartilhados de seus programas	
		O esforço conjunto das agências é mensurável	F16
		Os programas e resultados relacionados são complementares (não funcionam com propósitos diversos ou conflitantes)	F17
		Os beneficiários estão recebendo os benefícios, serviços ou produtos	F18
		Os benefícios, serviços ou produtos são ofertados de maneira coordenada	F19
	Relação custo-benefício	A provisão coletiva de serviços, benefícios ou produtos é econômica e eficiente	F20
		A estrutura de fornecimento fragmentada, sobreposta e duplicada leva a uma redução no fornecimento dos benefícios, serviços ou produtos	F21

APÊNDICE E – Critérios do Referencial para Avaliação em Governança em Políticas Públicas do TCU

COMPONENTES DE AVALIAÇÃO		DETALHAMENTO DO CRITÉRIO	CÓDIGO DO CRITÉRIO
Institucionalização		A política pública foi institucionalizada por meio de normativo	T1
		O normativo tem competência e legitimidade para normatizar a atuação dos órgãos, instituições e esferas de governo	T2
		Há definição de papéis e responsabilidades dos atores	T3
		Há excesso de formalismo e detalhamento do normativo que prejudique o desempenho da política	T4
		Os processos decisórios estão institucionalizados	T5
		Há abordagem para tratar da resolução de conflitos	T6
		Há abordagem que estabeleça formas de revisão, avaliação e monitoramento da política	T7
		Há uma abordagem para identificação e tratamento de riscos	T8
Planos e objetivos	Lógica da intervenção o	Há alinhamento entre a estratégia de intervenção da política com seus objetivos e resultados esperados	T9
		Há alinhamento entre a política pública e o planejamento governamental	T10
		Os recursos necessários foram identificados	T11
		Foram identificadas as formas de financiamento	T12
		Os resultados a longo prazo foram definidos, considerando a situação nacional e internacional	T13
		Os objetivos, metas e diretrizes foram democraticamente selecionados	T14
		A política foi formulada baseada em evidências, inclusive de experiências internacionais	T15
		Foram definidas etapas intermediárias de execução	T16
		Os riscos foram identificados	T17
		Foram identificados obstáculos que possam interferir no resultado	T18
		Foram identificados efeitos indesejados da implementação da política pública	T19
		Foram definidas formas de prestação de contas	T20
		Foi verificada a possibilidade de adoção das soluções de outras organizações/países	T21
		Há coerência entre os objetivos das diversas políticas públicas	T22

		O público alvo foi identificado	T23
		Os produtos foram associados ao público alvo	T24
		A linha base foi definida	T25
		Foi realizado diagnóstico do problema	T26
		Os objetivos, prioridades e estratégia foram definidos consensualmente entre os stakeholders	T27
		O planejamento elaborado é flexível	T28
	Operacion alização da política pública	Foi definido o modelo de implantação (estratégias operacionais)	T29
		Foi definido cronograma com marcos de implantação e entregas intermediárias	T30
		Os responsáveis pela entrega dos produtos e serviços foram definidos	T31
		Há uma lista priorizada das atividades a serem realizadas	T32
		Foi identificada ordem de precedência para a realização das atividades	T33
		Foram identificadas interdependências entre os atores	T34
		Foram elencadas alternativas para contingências, em casos de imprevistos na implantação da política	T35
		Foram previstos meios de controle, com monitoramento e avaliação, na fase de planejamento	T36
		Os stakeholders participaram da elaboração dos planos	T37
		Os stakeholders tem conhecimento de suas atribuições	T38
		Foi realizado piloto da estratégia de implantação	T39
	Diretrizes da política	Há diretrizes estratégicas de governo para a política	T40
		A política pública tem uma visão estratégica de longo prazo	T41
		Os objetivos e resultados esperados foram precisamente definidos	T42
		Os resultados e esforços são passíveis de mensuração (considerar aspectos como viabilidade física, financeira e temporal)	T43
		As metas propostas são exequíveis para o período proposto	T44
		Os objetivos são coerentes entre si e com as metas e visão estratégica da política	T45
		A visão estratégica da política é coerente com as diretrizes governamentais mais amplas	T46
		Os objetivos e metas prioritizados foram elencados	T47
		Foi identificada a competência própria de cada parte nos casos de responsabilidade compartilhada	T48

		Os objetivos foram definidos consensualmente entre todas as organizações envolvidas na implementação, sociedade civil e Parlamento	T49
Participação		Há previsão e definição da participação social e dos demais interessados em todas as etapas da política pública (planejamento, avaliação e processos decisórios e consultivos)	T50
		As informações técnicas e as bases de dados estão disponíveis às partes interessadas	T51
		Há previsão de espaços de interlocução entre as partes interessadas	T52
		Foi definido o modelo de participação social	T53
		Há garantias de participação equitativa, que não permita a predominância de interesses de pessoas ou grupos	T54
Capacidade organizacional e recursos		Foram identificados os recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia necessários	T55
		A estrutura de pessoal é suficiente qualitativa e quantitativamente	T56
		Os recursos materiais são suficientes	T57
		A dotação orçamentária é suficiente	T58
		Há um planejamento orçamentário plurianual da política	T59
		Os recursos financeiros abrangem recursos orçamentários, renúncias tributárias e subsídios financeiros e creditícios	T60
		Foi definido processo de capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional	T61
		Os recursos estão sendo adequadamente direcionados para ações da política	T62
		Há segregação das funções críticas	T63
		A liderança está identificada	T64
		A estrutura de liderança entre as diversas organizações colaboradoras está clara	T65
		A liderança está comprometida com a política pública	T66
		As ações e objetivos das diversas entidades colaboradoras estão alinhadas	T67
		Foram definidos papéis, responsabilidade e processos de coordenação entre os diversos atores e esferas de governo na concepção, execução e avaliação da política pública	T68
		As diversas políticas públicas estão integradas umas às outras, de forma a se apoiarem, e não se contradizerem	T69
		Há coordenação entre os atores públicos e privados	T70

Coordenação e coerência entre atores governamentais e esferas de governo	Foram definidos mecanismos de articulação, comunicação e colaboração para alinhamento entre as organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas	T71
	Foram identificados os recursos humanos, físicos, financeiros e tecnológicos para cooperação entre as organizações	T72
	Foram previstos canais de comunicação e consulta com as partes interessadas, considerando as diferentes características e possibilidades de acesso de cada parte	T73
	A estrutura de governança foi publicada e é de conhecimento de todas as partes interessadas	T74
	Há instância de coordenação entre os diversos atores instituída e legitimada normativamente	T75
	Foi definido o papel da instância de coordenação para alinhamento das políticas	T76
	Foram definidas formas e fases de articulação entre os diversos atores	T77
	Há fórum de articulação, formalizado normativamente, entre as esferas de governo	T78
Monitoramento e avaliação	Foi definida rotina de acompanhamento das ações e resultados	T79
	Foram definidos, para os sistemas de monitoramento e avaliação, o escopo, o propósito e os principais demandantes	T80
	Os indicadores de progresso dos objetivos foram definidos	T81
	Os dados que suportam os relatórios de desempenho são suficientes e confiáveis, e estão disponíveis	T82
	Os agentes responsáveis por fornecer e utilizar as informações avaliativas foram identificados	T83
	São emitidos regularmente relatórios de implementação às partes interessadas	T84
	A entrega dos principais produtos é monitorada e avaliada regularmente	T85
	Foram definidos fluxos de comunicação regulares das informações avaliativas, para promover a retroalimentação tempestiva	T86
	Foi realizada a distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política	T87
	Os riscos chaves de implementação da política foram identificados, avaliados e documentados na fase de formulação e implementação da política	T88
	Os responsáveis foram comunicados previamente sobre os principais riscos	T89

Gestão de riscos e controle interno	A responsabilidade pelos riscos foi mitigada entre diversos atores		T90
	Foi implantado controle interno para mitigar os riscos identificados		T91
	Foi elaborado plano de contingência		T92
	Os resultados das atividades de controle e auditoria são devidamente acompanhados		T93
Accountability	Foram definidos os mecanismos e instrumentos para promoção da accountability	Transparência (documentação e divulgação dos resultados, objetivos, metas, operações e ações)	T94
		Prestação de contas formas e periódica sobre as operações e resultados	T95
		Canais formais de comunicação (para receber e fornecer informações sobre as ações, objetivos, metas, operações e resultados das políticas)	T96
		Responsabilização (mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos da política)	T97
	Há instâncias de supervisão e controle capaz de impor a adoção de medidas corretivas e sanções		T98
	Há unidade de comando quanto à responsabilidade pelos resultados da política, pela coordenação e esforços para alcançá-los		T99

APÊNDICE F – Critérios de fiscalização do Manual de Auditoria Operacional do TCU

COMPONENTES DE AVALIAÇÃO		DETALHAMENTO DO CRITÉRIO	CÓDIGO DO CRITÉRIO
Desempenho	Economicidade	Os recursos utilizados foram minimizados, sem comprometimento dos padrões de qualidade	O1
		Os recursos foram geridos adequadamente	O2
		Os sistemas de gerenciamento são adequados	O3
		Foi realizado benchmarking de processos de compra	O4
	Eficiência	Qual a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados e os custos dos insumos, mantidos os padrões de qualidade	O5
		Houve otimização dos insumos para maximizar o produto, no caso de o gasto total estar previamente fixado	O6
		O custo unitário da produção do bem/serviço, se calculado e comparado com outras opções, mostra-se vantajoso	O7
		O tempo necessário para execução das tarefas é adequado	O8
	Eficácia	As metas programadas (bens e serviços) foram alcançadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados	O9
		Há a capacidade de cumprir os objetivos imediatos de acordo com o estabelecido no planejamento das ações	O10
		Houve restrições orçamentárias que pudessem comprometer o alcance das metas	O11
		Os critérios adotados para fixação das metas são adequados	O12
		As metas foram subestimadas ou superestimadas	O13
	Efetividade	Os resultados pretendidos (finalísticos), de médio e longo prazo, foram alcançados	O14
		Podem ser atribuídas às ações do programa as mudanças verificadas na população alvo	O15
		Para a realização das ações, foi reconhecida a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado	O16

	Equidade	Os critérios de alocação de recursos levaram em consideração a distribuição espacial e o perfil socioeconômico da população-alvo	O17		
		Foram adotadas estratégias para adequar a oferta de serviços ou benefícios às diferentes necessidades do público-alvo	O18		
	Indicadores de desempenho	Os indicadores de desempenho são válidos, confiáveis e justificáveis à luz da relação custo-benefício	O19		
		Os procedimentos de coleta de dados sobre desempenho são suficientes e adequados	O20		
		Os indicadores de desempenho são parte integrante do processo de tomada de decisões	O21		
	Análise preliminar do objeto auditado (levantamento)	Contexto do objeto	Quais são os objetivos gerais e parciais	O22	
Quais metas foram fixadas			O23		
Quem são os beneficiários			O24		
Quais os bens/serviços ofertados			O25		
Quais os procedimentos empregados			O26		
Quais os benefícios proporcionados			O27		
Quais são as ações desenvolvidas			O28		
Foram estabelecidas linhas de subordinação e assessoramento			O29		
Quais as fontes de financiamento			O30		
Quais os principais itens de custo e despesa			O31		
O objeto atende às prioridades governamentais			O32		
Houve alguma alteração na concepção lógica do objeto, desde a sua criação, no que se refere a objetivos, público-alvo e formas de implementação			O33		
Os grupos de interesse estão identificados			O34		
Quais as características dos ambientes interno e externo			O35		
Há coordenação com outros órgãos ou programas governamentais que atuam na mesma área			O36		
Existem trabalhos relevantes anteriores do objeto (do TCU, controle interno, instituições acadêmicas, do próprio órgão)			O37		
				Quais são os processos gerenciais	O38
				A base de informações é confiável	O39
				O ambiente de controle é confiável	O40

	Funcionamento do objeto	O objeto enfrenta alguma restrição (legal, de concorrência, de tecnologia, pela escassez de recursos, ou pela necessidade de cooperar com outras entidades)	O41
--	--------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

APÊNDICE G – Critérios para fiscalização de políticas públicas do Guia Prático de Análise *ex ante*

COMPONENTES DE AVALIAÇÃO	DETALHAMENTO DO CRITÉRIO	CÓDIGO DO CRITÉRIO
Diagnóstico do problema	Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar	E1
	Quais as causas que acarretam o problema	E2
	Foi realizada análise das causas para priorização de quais serão eliminadas ou mitigadas	E3
	Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira	E4
	Há uma comparação internacional do problema relatado (considerando diferenças socioeconômicas, territoriais e institucionais e até de robustez dos sistemas estatísticos entre os países e de defasagem na coleta de dados)	E5
	Foram elaborados indicadores quantitativos sobre o problema, de forma a dimensioná-lo	E6
	Existem políticas em curso e/ou anteriores que combateram o mesmo problema, e por que foram descontinuadas (verificar se há diferenças na percepção ou diagnóstico do problema e de suas causas, evitar redundância, favorecer integração, aperfeiçoar o desenho)	E7
	O diagnóstico do problema foi analisado pelos órgãos finalísticos	E8
Caracterização da política	Qual o objetivo da política	E9
	Os objetivos da política foram priorizados	E10
	Foram elaborados indicadores para mensurar o objetivo	E11
	Foram estabelecidas metas para os resultados	E12
	Quais os resultados e impactos esperados	E13
	Quais as ações a serem implantadas	E14
	Foi realizada estimativa de tempo para implantação da política	E15
	Foi realizada estimativa de tempo de duração dos efeitos e impactos da política	E16

	A causa do problema a ser combatida, as ações propostas e os resultados esperados estão relacionados	E17
	Existem outras políticas nacionais ou internacionais semelhantes e que obtiveram sucesso	E18
	A política está alinhada com metas e compromissos internacionais assumidos pelos países	E19
	A política foi confrontada com outras possíveis alternativas	E20
	A política foi confrontada com a opção de não fazer nada	E21
Desenho política	Os agentes públicos e privados, inclusive as instituições, foram identificados	E22
	A política se articula/integra com alguma outra em curso no país	E23
	A política tem algum impacto ambiental	E24
	A política será vigente por quanto tempo	E25
	O público alvo foi identificado (população potencial, população elegível e população priorizada)	E26
	Foi identificada a distribuição geográfica do público alvo (população potencial)	E27
	Foram definidas características e estimativas do público alvo (população potencial)	E28
	Foram definidos critérios de priorização para a população elegível, em função da limitação orçamentária e financeira	E29
	Foi definido o processo de seleção dos beneficiários	E30
	Foram definidos os instrumentos orçamentários – receitas e despesas- e extraorçamentários – incentivos e benefícios fiscais e financeiros	E31
	Os agentes públicos têm controle sobre os instrumentos e mecanismos a serem utilizados	E32
	Há articulação nas políticas dirigidas a um mesmo público-alvo, de forma a aproveitar ao máximo as estruturas já criadas (bancos de dados, sistemas e equipes de especialistas para visitas in loco)	E33
Impacto orçamentário e financeiro	Foi realizada análise dos custos para os entes públicos e particulares afetados	E34
	A autorização ou execução da despesa dispõe de recursos para seu financiamento	E35

		A despesa pública está em acordo com as regras fiscais (Lei complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e Emenda à Constituição 95/2016 – Novo Regime Fiscal)	E36
		Foi apresentada declaração de que a política tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA), compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	E37
		Quais são os potenciais riscos fiscais da política	E38
Estratégia de implementação da política	Gestão e governança	Foram definidos os instrumentos e mecanismos mais adequados a serem aplicados ou operacionalizados para o alcance do objetivo	E39
		Foi identificada a atribuição/responsabilidades dos agentes e das instituições	E40
		Há previsão de capacitação de pessoal	E41
		A liderança está engajada	E42
		Os sistemas informatizados estão bem estruturados	E43
		Há controle das compras	E44
	Arranjos institucionais	Foi definido o arranjo institucional (relações entre as pessoas, instituições, recursos financeiros, materiais, políticos)	E45
		Foram definidas as regras de incentivo e de cooperação entre os atores (contrapartidas, proibições, restrições, sanções)	E46
		As políticas foram bem definidas/estruturadas de forma a evitar comportamentos predatórios ou baixa adesão à sua implementação por parte dos parceiros	E47
		A política apresenta os limites necessários para sujeitar os beneficiários a regras de controle	E48
		Houve a devida repartição de competência entre os entes federados	E49
		A base legal e os instrumentos utilizados para constituir as obrigações e avenças necessárias à consecução da política são adequados	E50

	Plano de comunicação	Foi definido plano de comunicação entre os agentes	E51
		O plano de comunicação levou em consideração a disponibilidade dos recursos tecnológicos das partes	E52
		Foi estabelecida uma frequência na divulgação de informações	E53
		Foi prevista a divulgação de informações para a sociedade e para os agentes	E54
	Gestão de riscos	Foi realizado plano de gestão dos riscos da política (identificação, estratégias de mitigação, administração e controle)	E55
		Foi definida a zona de aceitação de riscos da organização	E56
		Foram implementados mecanismos/controlado interno para mitigar os riscos identificados	E57
		Foi avaliada a probabilidade e a estimativa do impacto nos resultados da política	E58
		Os responsáveis pelo gerenciamento de riscos foram identificados e comunicados	E59
		Foram estimados custos de prevenção, transferência e mitigação de riscos	E60
		Foi elaborado plano de contingência	E61
		Houve previsão da aquisição de seguro para mitigação do risco	E62
	Estratégia de construção de confiança e suporte	A política é apoiada pelos cidadãos	E63
Há evidências de que os interessados estão envolvidos e alinhados à política, e apoiam sua execução		E64	
As instituições responsáveis pela política são confiáveis		E65	
As partes interessadas participaram da elaboração da política		E66	
Foi definida a forma de participação dos envolvidos na elaboração da proposta		E67	
Foram identificadas as lideranças para apoiar a política		E68	
A política é uma prioridade das lideranças políticas		E69	
Foram identificadas possíveis oposições ativas para a execução dessa política	E70		
Monitoramento, avaliação e controle	A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto	E71	

	Foram definidas formas de realizar monitoramento e seus indicadores	E72
	Foi definida frequência de realização do monitoramento e o responsável por realizá-lo	E73
	Foi definida a linha base	E74
	Foram definidos os critérios para avaliação dos resultados da política	E75
	Foi definido como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política	E76
	Foram definidos os mecanismos de controle a serem adotados, a fim de verificar se as ações implementadas estão em linha com os objetivos e as regras estabelecidas pela política.	E77
	Há previsão de controle social da política (canais de recebimento de críticas e denúncias) e prestação de contas	E78
	As informações da política estão acessíveis a todos (transparência e publicação)	E79
	A política fomenta a participação social	E80
Retorno Econômico e Social	Foi realizada a análise do custo benefício da política	E81
	A análise considerou possíveis restrições orçamentárias	E82
	A análise considerou as restrições institucionais para operacionalização da política (relação governo central x governos subnacionais)	E83
	Foi realizado o cálculo do programa pelo valor presente líquido	E87
	Foi realizada análise de sensibilidade do programa (análise de cenário)	E88
	Foi realizada a monetização dos custos e benefícios a preço de mercado	E89
	Todos os benefícios não monetizáveis foram considerados	E90
	Foram considerados os custos de oportunidade	E91
	Foram descartados os custos irrecuperáveis	E92
	Na avaliação de custo e benefícios, foram removidos os efeitos da inflação geral	E93
	Na avaliação de custo e benefícios, levou em consideração a preferência temporal	E94

APÊNDICE H – Critérios de fiscalização de políticas públicas consolidados

COMPONENTES DE AVALIAÇÃO		DETALHAMENTO DO CRITÉRIO	CÓDIGOS DOS CRITÉRIOS	
Formulação da política pública	Diagnóstico do problema	Os problemas foram identificados (causas, consequências, histórico)	N2, F1, T26, B1, E1, E2, E4, E8	
		Foi realizada priorização das causas a serem eliminadas ou mitigadas	E3	
		Foi realizada uma comparação internacional do problema relatado	E5	
		O problema pode ser dimensionado por meio de indicadores quantitativos	E6	
		Existem trabalhos relevantes anteriores do objeto (do TCU, controle interno, instituições acadêmicas, do próprio órgão)	O37	
	Avaliação de alternativas	A política foi formulada considerando uma quantidade suficientemente ampla de opções (inclusive soluções de outras organizações/países)	N21, B60, G20, T20, E20	
		Existem outras políticas nacionais ou internacionais semelhantes e que obtiveram sucesso	E18, T21	
		A política era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a outras alternativas possíveis	B7, O7	
		A política foi formulada com base em evidências suficientes e de fontes variadas	N22	
		A política foi testada (piloto)	N23, T39, B43, B67, E71	
		A política foi confrontada com a alternativa de não intervir no problema (Business As Usual - contrafactual)	B3, E21	
		Foi realizada análise de cenário (forma de análise "e se", que é útil onde existem incertezas futuras significativas.)	B61, N90, E88	
		Foi realizada análise de sensibilidade (sensibilidade dos resultados esperados de uma intervenção a possíveis variações nas principais variáveis de entrada)	B62, B39, G1	
	Pertinência da política com a estratégia da organização e com outras políticas públicas	Avaliação da pertinência e coordenação com outras políticas	A política é pertinente às estratégias da organização	N9, B8, O32, T10, T46, N54
			Há diretrizes estratégicas de governo para a política	T40
A política está alinhada com metas e compromissos internacionais assumidos pelos país			E19	
Existem outras políticas ou programas, dentro ou fora da organização, para atender ao mesmo problema, e há coordenação entre eles			N10, O36, G24, E23, T22, T69	
Existem outras políticas ou programas, dentro ou fora da organização, que possam afetar a operacionalização da política			N11, N88, E23, T22, T69	
Há alguma abordagem de gerenciamento das interdependências entre diferentes programas, equipes e organizações			N12	
Coordenação e Coerência		A estrutura de liderança entre as diversas organizações colaboradoras está clara	T65	

	da política pública	As ações e objetivos das diversas entidades colaboradoras estão alinhadas	T67
		Foram definidos papéis, responsabilidade e processos de coordenação entre os diversos atores e esferas de governo na concepção, execução e avaliação da política pública	T68, T48, E49, T70
		Foram definidos mecanismos de articulação, comunicação e colaboração para alinhamento entre os atores e entre as organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas	T71, T77
		Foram identificados os recursos humanos, físicos, financeiros e tecnológicos para cooperação entre as organizações	T72
		Foram previstos canais de comunicação e consulta com as partes interessadas, considerando as diferentes características e possibilidades de acesso de cada parte	T73, E51, E52
		A estrutura de governança foi publicada e é de conhecimento de todas as partes interessadas	T74
		Há instância de coordenação entre os diversos atores instituída e legitimada normativamente, com suas funções definidas	T75, T76
		Há fórum de articulação, formalizado normativamente, entre as esferas de governo	T78
	Institucionalização da política pública	A política foi oficializada por meio de ato normativo apropriado, com observância dos princípios de reserva legal	G11, T1, T2, E50
		Há excesso de formalismo e detalhamento do normativo que prejudique o desempenho da política	T4
		Há alguma restrição ou não conformidade (legal, ética, de aceitabilidade social, coerência com outras políticas mais amplas) para a política	B19, O41, G37
		Foram utilizados aprendizados de programas anteriores ou similares	N26, B42, E7
		Há definição de papéis e responsabilidades dos atores	T3, N15, N50, O29, E40
		Os processos decisórios estão institucionalizados	T5
		Há abordagem para tratar da resolução de conflitos	T6
		Há uma abordagem para identificação e tratamento de riscos	T8, N73
		As ações do governo levam a incentivos perversos ou criam risco moral para a intervenção	B4, E47, E48
Desenho da política	Objetivos e resultados	Os objetivos foram definidos, priorizados e são realistas (Green book fala em objetivos SMART - específicos, mensuráveis, realizáveis, realistas e por tempo limitado)	N6, G8, O22, B5, T14, T42, F6, E9, E10
		Os objetivos foram definidos consensualmente entre todas as organizações envolvidas na implementação, sociedade civil e Parlamento	T49
		Foram definidos os critérios/indicadores para alcance dos objetivos	N7, N96, T81, O12, O19, E11, E75, T9, T45
		Os resultados esperados foram definidos (segundo referencial TCU, considerar situação nacional e internacional)	N5, N44, B6, O25, T13, O27,

			T42, G12, E13
		Os resultados e esforços são passíveis de mensuração (considerar aspectos como viabilidade física, financeira e temporal)	T43, O20, N47
		A política tem algum impacto ambiental	E24
		As metas foram identificadas (segundo referencial do TCU, democraticamente)	G14, O23, T14, F6, E12
		As metas propostas são exequíveis para o período proposto	T44, O13, N46
		Os indicadores de desempenho são parte integrante do processo de tomada de decisões	O21, N48
		Foi definido o que seria um "programa bem-sucedido"	N8, N95
		A causa do problema a ser combatida, as ações propostas e os resultados esperados estão relacionados	T9, T45, E17, N45
		Foi definida a linha base (<i>status quo</i>)	N43, B2, T25, E74
		O público alvo foi delimitado e caracterizado (distribuição geográfica, estimativa)	G6, O24, T23, F7, E26, E27, E28, B9
		Foram definidos os requisitos de elegibilidade ou participação do programa	F8, E29, E30
		Os produtos foram associados ao público alvo	T24
		Foram identificados obstáculos/oposições que possam afetar o programa	G10, T18, E70
	Definição de cronograma	Há um cronograma estimado para o programa que abranja todas as etapas	N36, T30
		O cronograma estimado é validado periodicamente	N38
		O cronograma considera a dependência das atividades do programa com outras atividades internas e externas	N39
		As principais etapas do programa seguem um caminho crítico (<i>critical path</i>)	N40
		O cronograma é flexível para algumas atividades	N41, T28, B58
	Identificação dos stakeholders	Os stakeholders foram identificados	N14, T31, O34, E22
		Os stakeholders participaram da elaboração dos planos	T27, T37, E66
		Os stakeholders tem conhecimento de suas atribuições	T38, E67
		Os stakeholders estão engajados e dão suporte ao programa	N17, N18, E64
		Há instância de supervisão com autoridade para impor sanção	N52, T98
		Foi definido um plano de gerenciamento dos stakeholder	N19
	Liderança	A liderança está claramente identificada	N57, E68, T64
		A liderança possui conhecimento e habilidades necessárias	N58
		A liderança está engajada e tem disponibilidade de tempo para dedicar à programa	N59, N69, E60, T66, E42
		A liderança fornece uma direção clara ao programa	N61
		As decisões da liderança são acatadas pelos stakeholders	N62

		Há um patrocinador do programa, que garanta o compromisso da gerência executiva e a supervisão no nível mais alto da organização	N64, T99
Capacidade organizacional e recursos	Foi identificada a quantidade de recursos do programa, tanto internas como externas à organização	Material	G16, N66
		Pessoal	G16, N66, T55
		Tecnológico	N66, T55, E43
		Infraestrutura	B20, T55
		Processos, parceiros	N66
		Os recursos não financeiros identificados são suficientes (qualitativa e quantitativamente) para as entregas previstas	N67, T56, T57
		Os recursos não financeiros identificados estão aplicados nos lugares certos	N68, T62
		Há segregação das funções críticas	T63
		Há um canal de comunicação entre a equipe e os responsáveis em nível mais elevado	N69
		Há a necessidade de consultores externos	N70
		A equipe tem acesso a serviços de suporte (legal, comercial, outros)	N71
		A equipe tem conhecimento e envolvimento no desenho do programa	N72
		Existem fornecedores disponíveis para fornecer as aquisições necessárias	B15
		Há treinamento adequado para a equipe e membros da alta administração	N20, T61, E41
	A base de informação é confiável	O39	
Impacto orçamentário e financeiro	Foram definidos os instrumentos orçamentários – receitas e despesas- e extraorçamentários – incentivos e benefícios fiscais e financeiros	E31, T60	
	Foram identificadas as fontes de financiamento	O30, N65, B16, E35, F4, T12	
	A despesa pública está em acordo com as regras fiscais (Lei complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e Emenda à Constituição 95/2016 – Novo Regime Fiscal)	E36	
	Foi apresentada declaração de que a política tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA), compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	E37, T59	
	Quais são os potenciais riscos fiscais da política	E38	
	A análise considerou possíveis restrições orçamentárias	E72	
Avaliação dos custos e benefícios	Avaliação custos	Foi realizada estimativa de custos	N27, G5, B13, E34, O31
		A estimativa de custos está desdobrada em componentes principais	N30
		Foi realizada análise de custo x benefício	G22, O5, E81, N100, B32
		Foi realizada avaliação qualitativa de custos e benefícios não monetizáveis	B33, E90
		Há uma estimativa dos custos por etapa do programa	N28

		A estimativa de custos é validada periodicamente	N29, B34, E45
		Está claro onde nos custos não foram considerados	N31
		A estimativa de custos considera margem de risco	N32
		Há reserva de contingência compatível com o risco e complexidade do programa	N33, B35
		Foram considerados custos com facilitadores	N34
		Foram considerados custos para capacitação	N35
		A análise considerou as restrições institucionais para operacionalização da política (relação governo central x governos subnacionais)	E83
		Foi realizada avaliação do custo de oportunidade	B28, E91
		Foram calculados os efeitos no emprego e na produtividade	B29
		Foram excluídos os custos irrecuperáveis (despesas ou pagamentos já incorridos)	B31, E92
		Foi realizado o cálculo da política pelo valor presente líquido	E87, B27
		Os efeitos distributivos foram levados em consideração (migração de pessoas no território, substituição de atividades, redução de atividades em determinado local)	B24, B26
		Foram identificados grupos da população, tipos de organização ou áreas do país que ganham ou perdem	B25
		Na avaliação de custo e benefícios, foram removidos os efeitos da inflação geral	B40, E93
		Foram usadas taxas específicas de inflação para os bens/serviços que apresentam movimento de um índice de preços específico	B41
		A taxa de desconto dos custos e benefícios, para comparar com base no valor presente, levou em consideração a preferência temporal	B38, E94
		Foram utilizados preços de mercado para cálculo dos custos e benefícios	B36, E89
		Foi realizada avaliação não mercadológica quando o preço de mercado foi considerado inexistente ou inadequado	B37
	Efeitos no custo-benefício de programas fragmentados, sobrepostos e duplicados	A provisão coletiva de serviços, benefícios ou produtos é econômica e eficiente	F20
		A estrutura de fornecimento fragmentada, sobreposta e duplicada leva a uma redução no fornecimento dos benefícios, serviços ou produtos	F21
Operacionalização da política pública	Implantação da política pública	Foram definidos o modelo e instrumentos de implantação (estratégias operacionais)	T29, G9, G17, O26, O28, E14, E39, B10, B12
		Foram definidas etapas intermediárias de execução	T16
		Foi definido o arranjo institucional (relações entre as pessoas, instituições, recursos financeiros, materiais, políticos)	E45
		As instituições responsáveis pela política são confiáveis	E65
		Os responsáveis pela entrega dos produtos e serviços foram definidos	T31, B11, N51
		Há uma lista priorizada, com ordem de precedência, das atividades a serem realizadas	T32, T33

		Foi realizada estimativa de tempo para implantação da política, sua duração e seus efeitos e impactos	E15, E16, E25	
		Foram elencadas alternativas para contingências, em casos de imprevistos na implantação da política	T35	
	Efeitos na implementação de programas fragmentados, sobrepostos e duplicados		Os programas e agências trabalham juntos para fornecer benefícios, serviços ou produtos lógicos e coordenados	F9, E33
			Os programas e agências relacionados possuem acordos estratégicos para ajudar a alcançar resultados	F10
			Os papéis e responsabilidades dos programas e agências relacionados são claros	F11
			Os programas coletivos abrangem todos os beneficiários	F12
			A fragmentação, sobreposição ou duplicação foi planejada ou intencional	F13
			A fragmentação, sobreposição ou duplicação não planejada ou não-intencional tem efeitos positivos	F14
Participação		A política é apoiada pelos cidadãos	E63	
		Há previsão e definição da participação social e dos demais interessados em todas as etapas da política pública (planejamento, avaliação e processos decisórios e consultivos)	T50, T53, E80	
		As informações técnicas e as bases de dados estão disponíveis às partes interessadas	T51, E79	
		Há previsão de espaços de interlocução entre as partes interessadas	T52	
		Há garantias de participação equitativa, que não permita a predominância de interesses de pessoas ou grupos	T54	
Gestão de riscos e controle interno		Os riscos-chaves de implementação da política foram identificados, avaliados e documentados na fase de formulação e implementação da política (NAO ainda cita riscos associados ao uso de soluções inovadoras)	T17, T88, B45, B48, G2, N74, N75, N77, E55	
		Foi avaliada a probabilidade e a estimativa do impacto nos resultados da política	B50, N76, E58	
		A responsabilidade pelos riscos foi mitigada entre diversos atores	T90, N79	
		Os responsáveis pelo gerenciamento de riscos foram identificados e comunicados previamente	T89, B49, B57, N78, E59	
		Os riscos são de responsabilidade das partes mais apropriadas para gerenciá-los	B51, N80	
		Foram implementados mecanismos/controlado interno para mitigar os riscos identificados	T91, B46, B56, G27, G29, E57	
		Foi elaborado plano de contingência para eventos imprevistos	T92, N81, E61	
		Foram estimados custos de prevenção, transferência e mitigação de riscos	B47, E60	
		Foram definidos critérios para alocação de riscos que não afetem os objetivos do programa	N82, E56	
		Os resultados das atividades de controle e auditoria são devidamente acompanhados	T93, B54	
		Houve a transferência contratual do risco para outras partes (ex. seguro)	B59, E62	
		Foram identificadas deficiências no Controle Interno e possíveis impactos	G31, G32, G35	
		Os controles de sistemas de informação são eficazes	G33	

		Os Controles Internos significativos dependem da confiabilidade das informações processadas ou geradas pelos sistemas de informação.	G34
		Há evidências suficientes e apropriadas fora do sistema de informação	G36
Monitoramento e avaliação		Foi definida rotina de acompanhamento das ações e resultados	T7, T79, T85, N97, E73, B34
		Foram definidos os mecanismos de controle e as diretrizes dos sistemas de monitoramento e avaliação (escopo, propósito e os principais demandantes)	T80, E77
		Os dados que suportam os relatórios de desempenho são suficientes e confiáveis, e estão disponíveis	T82, G18
		Os agentes responsáveis por fornecer e utilizar as informações avaliativas foram identificados	T83, E73
		São emitidos regularmente relatórios de implementação às partes interessadas e à liderança (ou algum tipo de feedback)	T84, N42, N53, N63, E53, E54
		Foram definidos fluxos de comunicação regulares das informações avaliativas, para promover a retroalimentação tempestiva	T86
		A política passa por alguma revisão ou supervisão independente (e, segundo o NAO, há resposta proativa a essas revisões)	G7, N55, N56
	Desempenho da política	Natureza da política	Há quanto tempo a política existe
Por quais mudanças a política já passou			G4, O33, N84
Resultados		Houve resultados inesperados (positivos ou negativos)	G13, G23, B22, B73, N101, B53
		As causas desses resultados inesperados/desvios foram identificadas	N102, G21
		Há probabilidade de essas causas ocorrerem novamente e afetar próximos estágios da política	N103, N104
		Foram identificadas ações para tratar os problemas	N105
Eficácia		As metas programadas (bens e serviços) foram alcançadas	O9, G19
		Houve restrições orçamentárias que pudessem comprometer o alcance das metas	O11
Efetividade		Os resultados pretendidos (finalísticos), de médio e longo prazo, foram alcançados	O14
		Podem ser atribuídas às ações do programa as mudanças verificadas na população alvo	O15, T87
Economicidade		Os recursos utilizados foram minimizados, sem comprometimento dos padrões de qualidade	O1, G22
		Os recursos foram geridos adequadamente	O2
Eficiência		Houve otimização dos insumos para maximizar o produto, no caso de o gasto total estar previamente fixado	O6
		O tempo necessário para execução das tarefas é adequado	O8
Equidade		A política leva em consideração o impacto da igualdade	B23, O16, O18
		Os critérios de alocação de recursos levaram em consideração a distribuição espacial e o perfil socioeconômico da população-alvo	O17
Efeitos nos resultados de programas		A provisão coletiva de benefícios, serviços ou produtos ajuda as agências a atingir as metas e objetivos individuais e compartilhados de seus programas	F15

	fragmentados, sobrepostos e duplicados	O esforço conjunto das agências é mensurável	F16
		Os programas e resultados relacionados são complementares (não funcionam com propósitos diversos ou conflitantes)	F17
		Os beneficiários estão recebendo os benefícios, serviços ou produtos	F18
		Os benefícios, serviços ou produtos são ofertados de maneira coordenada	F19
	Compras	A entidade segue boas práticas de compras/ realiza benchmarking	G25, O4, E44, N85
	Fraude	Qual a suscetibilidade do programa à fraude	G38
		Houve a ocorrência de fraude	G39
Qual o efeito da fraude no programa		G40	
Accountability	Prestação de contas	Foram definidas formas de prestação de contas	T20, T95, E70
	Transparência	Foi definido como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política	E76, T94
	Responsabilização	Foram previstos mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos da política	T97, E46, N83
	Canais de Comunicação	Foram previstos canais para receber e fornecer informações sobre as ações, objetivos, metas, operações e resultados das políticas	T96, E78

APÊNDICE I – Critérios de fiscalização de políticas públicas consolidados (análise comparativa por país)

Componente de avaliação		Detalhamento do critério	REINO UNIDO (FRP, GREEN)	EUA (YELLOW, FOD)	BRASIL (GOV-TCU, ANOP-TCU, ex-ante)
Formulação da política pública	Diagnóstico do problema	Os problemas foram identificados (causas, consequências, histórico)	N2 B1	F1	T26 E1, E2, E4, E8
		Foi realizada priorização das causas a serem eliminadas ou mitigadas			E3
		Foi realizada uma comparação internacional do problema relatado			E5
		O problema pode ser dimensionado por meio de indicadores quantitativos			E6
		Existem trabalhos relevantes anteriores do objeto (do TCU, controle interno, instituições acadêmicas, do próprio órgão)			O37
	Avaliação de alternativas	A política foi formulada considerando uma quantidade suficientemente ampla de opções (inclusive soluções de outras organizações/países)	N21 B60	G20	T20 E20
		Existem outras políticas nacionais ou internacionais semelhantes e que obtiveram sucesso			T21 E18
		A política era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a outras alternativas possíveis	B7		O7
		A política foi formulada com base em evidências suficientes e de fontes variadas	N22		

		A política foi testada (piloto)	N23 B43, B67		T39 E71
		A política foi confrontada com a alternativa de não intervir no problema (Business As Usual - contrafactual)	B3		E21
		Foi realizada análise de cenário (forma de análise "e se", que é útil onde existem incertezas futuras significativas.)	N90 B61		E88
		Foi realizada análise de sensibilidade (sensibilidade dos resultados esperados de uma intervenção a possíveis variações nas principais variáveis de entrada)	B62, B39	G1	
Pertinência da política com a estratégia da organização e com outras políticas públicas	Avaliação da pertinência e coordenação com outras políticas	A política é pertinente às estratégias da organização	N9, N54 B8		T10, T46 O32
		Há diretrizes estratégicas de governo para a política			T40
		A política está alinhada com metas e compromissos internacionais assumidos pelos país			E19
		Existem outras políticas ou programas, dentro ou fora da organização, para atender ao mesmo problema, e há coordenação entre eles	N10	G24	T22, T69 O36 E23
		Existem outras políticas ou programas, dentro ou fora da organização, que possam afetar a operacionalização da política	N11, N88		T22, T69 E23
		Há alguma abordagem de gerenciamento das interdependências entre diferentes programas, equipes e organizações	N12		
		Coordenação e Coerência da política pública	A estrutura de liderança entre as diversas organizações colaboradoras está clara		
	As ações e objetivos das diversas entidades colaboradoras estão alinhadas				T67

		Foram definidos papéis, responsabilidade e processos de coordenação entre os diversos atores e esferas de governo na concepção, execução e avaliação da política pública			T68, T48, T70 E49
		Foram definidos mecanismos de articulação, comunicação e colaboração para alinhamento entre os atores e entre as organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas			T71, T77
		Foram identificados os recursos humanos, físicos, financeiros e tecnológicos para cooperação entre as organizações			T72
		Foram previstos canais de comunicação e consulta com as partes interessadas, considerando as diferentes características e possibilidades de acesso de cada parte			T73 E51, E52
		A estrutura de governança foi publicada e é de conhecimento de todas as partes interessadas			T74
		Há instância de coordenação entre os diversos atores instituída e legitimada normativamente, com suas funções definidas			T75, T76
		Há fórum de articulação, formalizado normativamente, entre as esferas de governo			T78
Institucionalização da política pública		A política foi oficializada por meio de ato normativo apropriado, com observância dos princípios de reserva legal		G11	T1, T2 E50
		Há excesso de formalismo e detalhamento do normativo que prejudique o desempenho da política			T4
		Há alguma restrição ou não conformidade (legal, ética, de aceitabilidade social, coerência com outras políticas mais amplas) para a política	B19	G37	O41
		Foram utilizados aprendizados de programas anteriores ou similares	N26 B42		E7
		Há definição de papéis e responsabilidades dos atores	N15, N50		T3 O29

				E40
				T5
				T6
		N73		T8
		B4		E47, E48
Desenho da política	Objetivos e resultados	N6	G8	T14, T42
		B5	F6	O22 E9, E10
				T49
		N7, N96		T81, T9, T45 O12, O19 E11, E75
		N5, N44 B6	G12	T13, T42 O25, O27 E13
		N45		T43 O20
				E24
		G14	T14	
		F6	O23	

					E12
		As metas propostas são exequíveis para o período proposto	N46		T44 O13
		Os indicadores de desempenho são parte integrante do processo de tomada de decisões	N48		O21
		Foi definido o que seria um "programa bem-sucedido"	N8, N95		
		A causa do problema a ser combatida, as ações propostas e os resultados esperados estão relacionados	N45		T9, T45 E17
		Foi definida a linha base (status quo)	N43 B2		T25 E74
		O público alvo foi delimitado e caracterizado (distribuição geográfica, estimativa)	B9	G6 F7	T23 O24 E26, E27, E28
		Foram definidos os requisitos de elegibilidade ou participação do programa		F8	E29, E30
		Os produtos foram associados ao público alvo			T24
		Foram identificados obstáculos/oposições que possam afetar o programa		G10	T18 E70
	Definição de cronograma	Há um cronograma estimado para o programa que abranja todas as etapas	N36		T30
		O cronograma estimado é validado periodicamente	N38		
		O cronograma considera a dependência das atividades do programa com outras atividades internas e externas	N39		
		As principais etapas do programa seguem um caminho crítico (critical path)	N40		

		O cronograma á flexível para algumas atividades	N41 B58		T28
	Identificação dos stakeholders	Os stakeholders foram identificados	N14		T31 O34 E22
		Os stakeholders participaram da elaboração dos planos			T27, T37 E66
		Os stakeholders tem conhecimento de suas atribuições			T38 E67
		Os stakeholders estão engajados e dão suporte ao programa	N17, N18		E64
		Há instância de supervisão com autoridade para impor sanção	N52		T98
		Foi definido um plano de gerenciamento dos stakeholder	N19		
	Liderança	A liderança está claramente identificada	N57		T64 E68
		A liderança possui conhecimento e habilidades necessárias	N58		
		A liderança está engajada e tem disponibilidade de tempo para dedicar à programa	N59, N69		T66 E60, E42
		A liderança fornece uma direção clara ao programa	N61		
		As decisões da liderança são acatadas pelos stakeholders	N62		
		Há um patrocinador do programa, que garanta o compromisso da gerência executiva e a supervisão no nível mais alto da organização	N64		T99

Capacidade organizacional e recursos	Foi identificada a quantidade de recursos do programa, tanto internas como externas à organização	Material	N66	G16	
		Pessoal	N66	G16	T55
		Tecnológico	N66		T55 E43
		Infraestrutura	B20		T55
		Processos, parceiros	N66		
	Os recursos não financeiros identificados são suficientes (qualitativa e quantitativamente) para as entregas previstas		N67		T56, T57
	Os recursos não financeiros identificados estão aplicados nos lugares certos		N68		T62
	Há segregação das funções críticas				T63
	Há um canal de comunicação entre a equipe e os responsáveis em nível mais elevado		N69		
	Há a necessidade de consultores externos		N70		
	A equipe tem acesso a serviços de suporte (legal, comercial, outros)		N71		
	A equipe tem conhecimento e envolvimento no desenho do programa		N72		
	Existem fornecedores disponíveis para fornecer as aquisições necessárias		B15		
	Há treinamento adequado para a equipe e membros da alta administração		N20		T61 E41
A base de informação é confiável				O39	
Impacto orçamentário e financeiro	Foram definidos os instrumentos orçamentários – receitas e despesas- e extraorçamentários – incentivos e benefícios fiscais e financeiros			T60 E31	

		Foram identificadas as fontes de financiamento	N65 B16	F4	T12 O30 E35
		A despesa pública está em acordo com as regras fiscais (Lei complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e Emenda à Constituição 95/2016 – Novo Regime Fiscal)			E36
		Foi apresentada declaração de que a política tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA), compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)			T59 E37
		Quais são os potenciais riscos fiscais da política			E38
		A análise considerou possíveis restrições orçamentárias			E72
Avaliação dos custos e benefícios	Avaliação custos	Foi realizada estimativa de custos	N27 B13	G5	O31 E34
		A estimativa de custos está desdobrada em componentes principais	N30		
		Foi realizada análise de custo x benefício	N100 B32	G22	O5 E81
		Foi realizada avaliação qualitativa de custos e benefícios não monetizáveis	B33		E90
		Há uma estimativa dos custos por etapa do programa	N28		
		A estimativa de custos é validada periodicamente	N29 B34		E45
		Está claro onde nos custos não foram considerados	N31		
		A estimativa de custos considera margem de risco	N32		

	Há reserva de contingência compatível com o risco e complexidade do programa	N33 B35		
	Foram considerados custos com facilitadores	N34		
	Foram considerados custos para capacitação	N35		
	A análise considerou as restrições institucionais para operacionalização da política (relação governo central x governos subnacionais)			E83
	Foi realizada avaliação do custo de oportunidade	B28		E91
	Foram calculados os efeitos no emprego e na produtividade	B29		
	Foram excluídos os custos irrecuperáveis (despesas ou pagamentos já incorridos)	B31		E92
	Foi realizado o cálculo da política pelo valor presente líquido	B27		E87
	Os efeitos distributivos foram levados em consideração (migração de pessoas no território, substituição de atividades, redução de atividades em determinado local ...)	B24, B26		
	Foram identificados grupos da população, tipos de organização ou áreas do país que ganham ou perdem	B25		
	Na avaliação de custo e benefícios, foram removidos os efeitos da inflação geral	B40		E93
	Foram usadas taxas específicas de inflação para os bens/serviços que apresentam movimento de um índice de preços específico	B41		
	A taxa de desconto dos custos e benefícios, para comparar com base no valor presente, levou em consideração a preferência temporal	B38		E94
	Foram utilizados preços de mercado para cálculo dos custos e benefícios	B36		E89
	Foi realizada avaliação não mercadológica quando o preço de mercado foi considerado inexistente ou inadequado	B37		

	Efeitos no custo-benefício de programas fragmentados, sobrepostos e duplicados	A provisão coletiva de serviços, benefícios ou produtos é econômica e eficiente		F20	
		A estrutura de fornecimento fragmentada, sobreposta e duplicada leva a uma redução no fornecimento dos benefícios, serviços ou produtos		F21	
Operacionalização da política pública	Implantação da política pública	Foram definidos o modelo e instrumentos de implantação (estratégias operacionais)	B10, B12	G9, G17	T29 O26, O28 E14, E39
		Foram definidas etapas intermediárias de execução			T16
		Foi definido o arranjo institucional (relações entre as pessoas, instituições, recursos financeiros, materiais, políticos)			E45
		As instituições responsáveis pela política são confiáveis			E65
		Os responsáveis pela entrega dos produtos e serviços foram definidos	N51 B11		T31
		Há uma lista priorizada, com ordem de precedência, das atividades a serem realizadas			T32, T33
		Foi realizada estimativa de tempo para implantação da política, sua duração e seus efeitos e impactos			E15, E16, E25
		Foram elencadas alternativas para contingências, em casos de imprevistos na implantação da política			T35
	Efeitos na implementação de programas fragmentados, sobrepostos e duplicados	Os programas e agências trabalham juntos para fornecer benefícios, serviços ou produtos lógicos e coordenados		F9	E33
		Os programas e agências relacionados possuem acordos estratégicos para ajudar a alcançar resultados		F10	
		Os papéis e responsabilidades dos programas e agências relacionados são claros		F11	

		Os programas coletivos abrangem todos os beneficiários		F12	
		A fragmentação, sobreposição ou duplicação foi planejada ou intencional		F13	
		A fragmentação, sobreposição ou duplicação não planejada ou não-intencional tem efeitos positivos		F14	
Participação		A política é apoiada pelos cidadãos			E63
		Há previsão e definição da participação social e dos demais interessados em todas as etapas da política pública (planejamento, avaliação e processos decisórios e consultivos)			T50, T53 E80
		As informações técnicas e as bases de dados estão disponíveis às partes interessadas			T51 E79
		Há previsão de espaços de interlocução entre as partes interessadas			T52
		Há garantias de participação equitativa, que não permita a predominância de interesses de pessoas ou grupos			T54
Gestão de riscos e controle interno		Os riscos chaves de implementação da política foram identificados, avaliados e documentados na fase de formulação e implementação da política (NAO ainda cita riscos associados ao uso de soluções inovadoras)	N74, N75, N77 B45, B48	G2	T17, T88 E55
		Foi avaliada a probabilidade e a estimativa do impacto nos resultados da política	N76 B50		E58
		A responsabilidade pelos riscos foi mitigada entre diversos atores	N79		T90
		Os responsáveis pelo gerenciamento de riscos foram identificados e comunicados previamente	N78 B49, B57		T89 E59
		Os riscos são de responsabilidade das partes mais apropriadas para gerenciá-los	N80 B51		

	Foram implementados mecanismos/controle interno para mitigar os riscos identificados	B46, B56	G27, G29	T91 E57
	Foi elaborado plano de contingência para eventos imprevistos	N81		T92 E61
	Foram estimados custos de prevenção, transferência e mitigação de riscos	B47		E60
	Foram definidos critérios para alocação de riscos que não afetem os objetivos do programa	N82		E56
	Os resultados das atividades de controle e auditoria são devidamente acompanhados	B54		T93
	Houve a transferência contratual do risco para outras partes (ex. seguro)	B59		E62
	Foram identificadas deficiências no Controle Interno e possíveis impactos		G31, G32, G35	
	Os controles de sistemas de informação são eficazes		G33	
	Os Controles Internos significativos dependem da confiabilidade das informações processadas ou geradas pelos sistemas de informação.		G34	
	Há evidências suficientes e apropriadas fora do sistema de informação		G36	
Monitoramento e avaliação	Foi definida rotina de acompanhamento das ações e resultados	N97 B34		T7, T79, T85 E73
	Foram definidos os mecanismos de controle e as diretrizes dos sistemas de monitoramento e avaliação (escopo, propósito e os principais demandantes)			T80 E77
	Os dados que suportam os relatórios de desempenho são suficientes e confiáveis, e estão disponíveis		G18	T82
	Os agentes responsáveis por fornecer e utilizar as informações avaliativas foram identificados			T83

				E73	
		São emitidos regularmente relatórios de implementação às partes interessadas e à liderança (ou algum tipo de feedback)	N42, N53, N63	T84 E53, E54	
		Foram definidos fluxos de comunicação regulares das informações avaliativas, para promover a retroalimentação tempestiva		T86	
		A política passa por alguma revisão ou supervisão independente (e, segundo o NAO, há resposta proativa a essas revisões)	N55, N56	G7	
Desempenho da política	Natureza da política	Há quanto tempo a política existe		G3	
		Por quais mudanças a política já passou	N84	G4 O33	
	Resultados	Houve resultados inesperados (positivos ou negativos)	N101 B22, B73, B53	G13, G23	
		As causas desses resultados inesperados/desvios foram identificadas	N102	G21	
		Há probabilidade de essas causas ocorrerem novamente e afetar próximos estágios da política	N103, N104		
		Foram identificadas ações para tratar os problemas	N105		
	Eficácia	As metas programadas (bens e serviços) foram alcançadas		G19	O9
		Houve restrições orçamentarias que pudessem comprometer o alcance das metas			O11
	Efetividade	Os resultados pretendidos (finalísticos), de médio e longo prazo, foram alcançados			O14
		Podem ser atribuídas às ações do programa as mudanças verificadas na população alvo			T87 O15

	Economicidade	Os recursos utilizados foram minimizados, sem comprometimento dos padrões de qualidade		G22	O1
		Os recursos foram geridos adequadamente			O2
	Eficiência	Houve otimização dos insumos para maximizar o produto, no caso de o gasto total estar previamente fixado			O6
		O tempo necessário para execução das tarefas é adequado			O8
	Equidade	A política leva em consideração o impacto da igualdade	B23		O16, O18
		Os critérios de alocação de recursos levaram em consideração a distribuição espacial e o perfil socioeconômico da população-alvo			O17
	Efeitos nos resultados de programas fragmentados, sobrepostos e duplicados	A provisão coletiva de benefícios, serviços ou produtos ajuda as agências a atingir as metas e objetivos individuais e compartilhados de seus programas		F15	
		O esforço conjunto das agências é mensurável		F16	
		Os programas e resultados relacionados são complementares (não funcionam com propósitos diversos ou conflitantes)		F17	
		Os beneficiários estão recebendo os benefícios, serviços ou produtos		F18	
		Os benefícios, serviços ou produtos são ofertados de maneira coordenada		F19	
	Compras	A entidade segue boas práticas de compras/ realiza benchmarking	N85	G25	O4 E44
	Fraude	Qual a suscetibilidade do programa à fraude		G38	
		Houve a ocorrência de fraude		G39	
		Qual o efeito da fraude no programa		G40	
Accountability	Prestação de contas	Foram definidas formas de prestação de contas			T20, T95 E70

	Transparência	Foi definido como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política			T94 E76
	Responsabilização	Foram previstos mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos da política	N83		T97 E46
	Canais de Comunicação	Foram previstos canais para receber e fornecer informações sobre as ações, objetivos, metas, operações e resultados das políticas			T96 E78

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