



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2003**  
**MONOGRAFIAS VENCEDORAS**  
Avaliação de Programas Públicos no Brasil:  
o Papel do Tribunal de Contas da União

Brasília-DF  
2005

**www.tcu.gov.br**

**Responsabilidade Editorial**

Instituto Serzedello Corrêa

Serviço de Editoração e Publicações - Sedip

SEPN, Av. W3 Norte, Quadra 514, Bl. B, Lote 7

70760-527 Brasília-DF

Fone: (061) 340-3215 e 340-3217

**Brasil. Tribunal de Contas da União.**

**Prêmio Serzedello Corrêa 2003 : monografias vencedoras : avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005.**

**167p.**

Conteúdo: Avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União / Artur Adolfo Cotias e Silva e Carlos Alberto Sampaio de Freitas – Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental : o papel do Tribunal de Contas da União / Dagomar Henrique Lima – Avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União : o TCU e a busca pelo aprimoramento das avaliações de políticas públicas no Brasil / Benjamin Lima Júnior – Avaliação de programas públicos pelo Tribunal de Contas da União : perspectiva para a maximização de resultados e impactos de resultados e impactos por meio do uso estratégico da informação / Adriana de Oliveira Beal – O papel do TCU na avaliação de programas de governo : em busca de um governo de resultados / Marcelo Barros Gomes.

**I. Prêmio Serzedello Corrêa (2003). 2. Programa de governo, avaliação. I. Título. II. Título: Avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União. III. Título: O papel do Tribunal de Contas.**

## APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas da União tem como missão assegurar a regular e efetiva gestão dos recursos públicos federais em benefício da sociedade. Essa nobre tarefa encontra-se em perfeita consonância com a atual Constituição Federal, inovadora ao ampliar as atribuições da Corte de Contas, que passou a analisar não apenas a legalidade dos atos dos gestores públicos, mas também se a aplicação dos recursos federais em seu poder está realmente atingido seus objetivos e beneficiando de forma efetiva as populações atendidas pelos programas que financiam.

A avaliação dos programas de governo, que atendem às mais variadas temáticas sociais como mortalidade materna, atenção à terceira-idade, ações de reinserção social de detentos, erradicação do trabalho infantil e muitas outras, têm recebido cada vez mais atenção do Tribunal. O trabalho é enorme. Para atingir a excelência nesta área, o TCU tem envidado esforços no aprimoramento dos métodos e técnicas de auditoria e na ampliação da capacitação de seu corpo técnico

Com essa realidade em mente, foi realizado no ano de 2003 o concurso de monografias Prêmio Serzedello Corrêa, sobre o tema “Avaliação de Programas Públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União”. A finalidade do certame foi ampliar o debate sobre a atuação do TCU e o significado de suas ações nos quadros institucionais do País. O fruto deste esforço, caro leitor, encontra-se agora em suas mãos. Apresentamos, neste volume, as monografias vencedoras.

ADYLSO MOTA

Presidente do Tribunal de Contas da União

# Sumário

<b>PORTARIA-TCU Nº 127, DE 19 DE MAIO DE 2003</b>	<b>7</b>
<b>1º Colocado</b>	
Avaliação de Programas Públicos no Brasil O Papel do Tribunal de Contas da União <i>Artur Adolfo Cotias e Silva</i> <i>Carlos Alberto Sampaio de Freitas</i>	<b>14</b>
<b>2º Colocado</b>	
Avaliação de Programas e Responsabilização dos Agentes Públicos pelo Resultado da Ação Governamental O Papel do Tribunal de Contas da União <i>Dagomar Henrique Lima</i>	<b>45</b>
<b>3º Colocado</b>	
Avaliação de Programas Públicos no Brasil O Papel do Tribunal de Contas da União O TCU e a Busca pelo Aprimoramento das Avaliações de Políticas Públicas no Brasil <i>Benjamin Lima Júnior</i>	<b>75</b>
<b>4º Colocado</b>	
Avaliação de Programas Públicos pelo Tribunal de Contas da União: Perspectiva para a Maximização de Resultados e Impactos por Meio do Uso Estratégico da Informação <i>Adriana de Oliveira Beal</i>	<b>107</b>
<b>4º Colocado</b>	
O Papel do TCU na Avaliação de Programas de Governo: em Busca de um Governo de Resultados <i>Marcelo Barros Gomes</i>	<b>138</b>

# PORTARIA-TCU Nº 127, DE 19 DE MAIO DE 2003

Regulamenta o Prêmio Serzedello Corrêa para o exercício de 2003.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições regimentais,

Considerando o fato de Innocêncio Serzedello Corrêa, Ministro de Estado da Fazenda de agosto de 1892 a abril de 1893, ter sido o responsável pela implantação do Tribunal de Contas da União na vida administrativa do País, propugnando pela defesa da independência e das prerrogativas desta Corte de Contas;

Considerando haver esta Corte, em justa homenagem a esse ilustre brasileiro, decidido denominar o instituto criado pela Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, de Instituto Serzedello Corrêa, cujas atribuições incluem, além do planejamento, coordenação e avaliação das atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal de Contas da União, a promoção de estudos, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle e administração pública;

Considerando a instituição do Prêmio Serzedello Corrêa pela Portaria nº 35, de 13 de março de 1959, alterada pela Portaria nº 4, de 17 de janeiro de 1969, criado para premiar as melhores monografias sobre temas relacionados com a atuação do Tribunal de Contas da União e o significado de suas ações nos quadros institucionais do País, resolve:

Art. 1º O Prêmio Serzedello Corrêa 2003 rege-se pelas normas que constam desta Portaria.

## DO TEMA E DOS PRÊMIOS

Art. 2º Será destinada às três melhores monografias inéditas sobre o tema “Avaliação de Programas Públicos no Brasil: o Papel do Tribunal de Contas da União” a premiação total líquida, já descontado o imposto de renda retido na fonte, de R\$ 32.000,00 (trinta e dois mil reais), assim distribuídos:

- I - R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para o primeiro lugar;
- II - R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para o segundo lugar; e
- III - R\$ 7.000,00 (sete mil reais) para o terceiro lugar.

Parágrafo único. A Comissão Julgadora atribuirá menções honrosas às monografias classificadas em quarto e quinto lugares.

## DA INSCRIÇÃO E DOS TRABALHOS

Art. 3º Qualquer cidadão brasileiro maior de dezoito anos, à exceção dos membros da Comissão Julgadora e de seu Secretário-Executivo, poderá concorrer ao prêmio sobre o qual dispõe esta Portaria.

Art. 4º As monografias deverão ser entregues até 8 de agosto de 2003, no Centro de Documentação-CEDOC, situado no Edifício-Sede do TCU, SAFS, Quadra 4, Lote I, CEP: 70.042-900, Brasília/DF – das 11h às 18h30 – ou remetidas até a referida data ao mesmo endereço por meio de SEDEX destinado “Ao Prêmio Serzedello Corrêa 2003”.

§ 1º No caso de envio por SEDEX, os autores dos trabalhos deverão identificar-se no envelope da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT apenas por pseudônimo, apondo como

endereço de remetente o da própria agência da ECT.

§ 2º A data da postagem será considerada como a de entrega.

§ 3º Para as monografias entregues diretamente no endereço citado neste artigo, serão emitidos comprovantes de recebimento.

§ 4º Não serão aceitas, em nenhuma hipótese, trocas, alterações, inserções ou exclusões de parte ou de toda a monografia após sua entrega.

Art. 5º Na hipótese de as monografias premiadas terem sido elaboradas em co-autoria, a entrega do prêmio, de acordo com a classificação dos trabalhos, será feita a todos os autores cujos respectivos nomes estejam na ficha de identificação, sendo o valor devido dividido em partes iguais entre os autores.

Art. 6º Os concorrentes poderão inscrever mais de uma monografia inédita, obedecendo, em cada um dos trabalhos, individualmente, às disposições contidas nesta Portaria.

Art. 7º Os originais deverão ser apresentados em meio digital (disquete, zipdisk, CD-ROM) e em 3 (três) vias impressas, ser escritos em língua portuguesa e conter no mínimo 30 (trinta) e no máximo 50 (cinquenta) páginas, devidamente numeradas, impressos em um único lado da folha de papel formato A4 (210 x 297 mm), utilizando fonte Times New Roman, tamanho 14, com no mínimo 27 (vinte e sete) e no máximo 30 (trinta) linhas por página, espaço interlinear 1,5 (um e meio) e margem superior 2,5 cm (dois centímetros e meio), inferior 2,0 cm (dois centímetros), esquerda 2,5 cm (dois centímetros e meio) e direita 2,0 cm (dois centímetros).

§ 1º Deverá constar nos trabalhos apenas o pseudônimo do autor, sendo vedado qualquer outro tipo de identificação direta ou indireta.

§ 2º É obrigatória a indicação da bibliografia consultada, de acordo com a Norma nº NBR 6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), a qual não será computada na quantidade de páginas de que trata o caput deste artigo.

§ 3º As citações contidas no texto deverão seguir as especificações da Norma nº NBR 10520 da ABNT.

Art. 8º Para efeito de identificação, o autor deverá enviar junto com os originais, em envelope lacrado, ficha de identificação com nome completo, endereço, telefone(s), e-mail, título da obra e pseudônimo usado, bem como cópia do documento de identidade.

Parágrafo único. O envelope de que trata este artigo deverá trazer no sobrescrito somente o título da obra e o pseudônimo do autor.

## DA AVALIAÇÃO

Art. 9º A composição da comissão encarregada do julgamento e da classificação das monografias concorrentes ao Prêmio Serzedello Corrêa 2003 será definida em até 30 (trinta) dias após a data da publicação desta Portaria.

§ 1º O Presidente da Comissão Julgadora deverá indicar à Presidência do Tribunal servidor a ser designado para exercício das funções de Secretário-Executivo da comissão, sem prejuízo de suas atividades rotineiras.

§ 2º Os membros da Comissão Julgadora receberão certificado de participação na avaliação do concurso, emitido pelo Presidente do TCU.

§ 3º Os trabalhos da Comissão Julgadora não serão remunerados.

Art. 10. A avaliação das monografias se divide em preliminar e de mérito e será feita com base

nos itens constantes das Fichas de Avaliação de Monografia anexas.

§ 1º A avaliação preliminar levará em conta os seguintes itens:

I - enquadramento formal (observação dos requisitos estabelecidos nos arts. 4º, 7º e 8º desta Portaria); e

II - pertinência (vinculação do trabalho ao tema proposto).

§ 2º A avaliação de mérito levará em conta os seguintes itens:

I - aplicabilidade (utilidade e mérito do conjunto de conclusões e de eventuais propostas de linhas de ação);

II - conteúdo (caráter inovador do conjunto das idéias principais e correção das afirmações ou opiniões sobre fatos, evidências ou informações pertinentes);

III - linguagem (objetividade, estilo, concisão e correção da linguagem);

IV - fundamentação (argumentação fundamentada em fatos históricos, legislação, doutrina ou jurisprudência relativas ao tema, com indicação da fonte); e

V - seqüência lógica (sucessão de fatos e idéias com coerência e regularidade).

§ 3º O Secretário-Executivo da Comissão Julgadora fará uma análise prévia de todas as monografias inscritas, contando com o testemunho de 2 (dois) servidores do TCU, e registrará suas observações a respeito do item I do § 1º deste artigo na ficha de avaliação preliminar.

§ 4º A avaliação preliminar de cada trabalho inscrito caberá exclusivamente ao seu primeiro avaliador.

§ 5º A avaliação preliminar desclassificará liminarmente os trabalhos que não atenderem aos seus requisitos, ficando a critério da Comissão Julgadora aceitar os trabalhos que não preencherem totalmente as exigências estabelecidas no caput do art. 7º.

§ 6º Os trabalhos classificados na avaliação preliminar serão avaliados em relação ao mérito segundo metodologia estabelecida pela Comissão Julgadora.

§ 7º A pontuação atribuída a cada item da avaliação de mérito será dada numa escala de números inteiros de 0 (zero) a 10 (dez).

Art. 11. A nota final de cada trabalho será a média aritmética, arredondada até a segunda casa decimal, das notas atribuídas a cada item pelos membros da Comissão Julgadora.

§ 1º No desempate entre concorrentes de igual nota final, terá preferência o trabalho detentor da média aritmética simples mais elevada, arredondada até a segunda casa decimal, das pontuações atribuídas pela Comissão Julgadora, sucessivamente, nos itens aplicabilidade, conteúdo, linguagem, fundamentação e seqüência lógica.

§ 2º No caso de persistência de empate, será realizada votação secreta entre os membros da Comissão Julgadora para escolha do melhor trabalho.

Art. 12. A Comissão Julgadora é soberana em seu julgamento, não cabendo recurso das decisões que proferir.

Art. 13. A Comissão Julgadora terá prazo até 10 de outubro de 2003 para julgamento das monografias apresentadas e elaboração de relatório final e dissolver-se-á após a conclusão dos trabalhos.

Parágrafo único. A Comissão Julgadora, quando considerar necessário, poderá solicitar ao Presidente do TCU a prorrogação do prazo de que trata o caput deste artigo.

Art. 14. A critério da Comissão Julgadora, os prêmios poderão deixar de ser conferidos, caso referida Comissão conclua não haver monografias merecedoras de premiação.

## DA DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS E DA PREMIAÇÃO

Art. 15. A abertura dos envelopes com as fichas de identificação dos autores das monografias vencedoras será realizada em sessão pública no dia 13 de outubro de 2003, às 15 horas, no Salão Nobre da sede do Tribunal de Contas da União no Distrito Federal, em Brasília, edifício principal, 2º andar.

Art. 16. O resultado do Prêmio Serzedello Corrêa 2003 será publicado no Diário Oficial da União e estará disponível na página do Tribunal de Contas da União na Internet ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)).

Art. 17. A solenidade de entrega dos prêmios aos autores das monografias classificadas nas três primeiras colocações ocorrerá na primeira semana de novembro de 2003, em dia e hora a serem oportunamente divulgados, no Auditório Ministro Pereira Lira, sede do Tribunal de Contas da União no Distrito Federal, em Brasília, edifício principal, térreo, e será conduzida pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

§ 1º Aos autores mencionados no caput deste artigo residentes fora do Distrito Federal serão fornecidas passagens para traslado dentro do território nacional, a fim de que participem da solenidade de entrega dos prêmios.

§ 2º O autor vencedor que não comparecer à solenidade de entrega dos prêmios receberá a importância a ele destinada no prazo de até 60 (sessenta) dias após a referida solenidade.

§ 3º Os autores das monografias classificadas em quarto e quinto lugares receberão, via postal, os certificados relativos às respectivas menções honrosas atribuídas pela Comissão Julgadora.

## DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. Os direitos autorais das monografias premiadas, bem como das agraciadas com menção honrosa, pertencem aos autores, reservando-se ao Tribunal de Contas da União a prerrogativa de publicá-las em qualquer idioma, por qualquer forma ou processo, em conjunto ou separadas, periodicamente ou não, sendo destinados, gratuitamente, aos autores 50 (cinquenta) exemplares da primeira edição, que serão divididos em caso de co-autoria.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União poderá realizar a revisão dos textos das monografias, segundo os padrões da norma culta da língua portuguesa, para fins de publicação, sem necessidade de autorização prévia dos autores.

Art. 19. Os originais não serão devolvidos aos autores, sendo destruídos após 90 (noventa) dias da proclamação dos vencedores.

Art. 20. A participação no certame implica a aceitação, por parte dos concorrentes, de todas as exigências regulamentares pertinentes, e o não-cumprimento de qualquer uma delas acarretará desclassificação.

Art. 21. Os casos omissos serão resolvidos pela Comissão Julgadora e, após a dissolução desta, pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

Art. 22. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

VALMIR CAMPELO

(Publicada no DOU de 22.05.2003, Seção 1, pág. 63)







# **Monografias Vencedoras**

## 1º Colocado

# Avaliação de Programas Públicos no Brasil O Papel do Tribunal de Contas da União

Artur Adolfo Cotias e Silva

Carlos Alberto Sampaio de Freitas

## INTRODUÇÃO

Originada das ciências sociais na década de 30, a avaliação de programas consistia originalmente na aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa científica, quantitativos e qualitativos, para medir o impacto ou a efetividade dos programas de intervenção social (ROSSI & FREEMAN, 1993).

Mais tarde, passou a ser utilizada pelos governos de vários países como instrumento de análise e reformulação de ações, políticas e atividades governamentais em razão da necessidade de readequação por que passaram os governos em face da escassez de recursos e da pressão para evitar aumentos de impostos.

A partir da percepção de que os recursos públicos deixavam de beneficiar os contribuintes não só por fraudes, desvios e ações ilegais, mas também por desperdício e ineficiência da máquina governamental, as Entidades de Fiscalização Superior - EFS de todo o mundo desenvolveram ações sistemáticas de controle de resultados, que complementam o tradicional controle de legalidade. A avaliação de programas passou, então, a compor o elenco de atribuições das EFS.

Ao analisar em conjunto a importância da prática da avaliação de programas governamentais para o bom uso dos recursos públicos e a relevância das EFS como atores no controle dos resultados da administração

pública, este trabalho objetiva analisar o papel do Tribunal de Contas da União, Entidade de Fiscalização Superior – EFS do nosso País, no exercício da avaliação de programas públicos.

Para a realização desse objetivo, o trabalho se divide em quatro capítulos, além desta introdução e das conclusões. No primeiro, são apresentados os conceitos básicos cujo conhecimento preliminar se faz necessário para uma análise mais aprofundada do tema, quais sejam: conceito de avaliação, de programa de governo e de avaliação de programa. Também são analisados neste capítulo os principais tipos de avaliação de programas, bem como os objetivos e as especificidades a considerar na implantação e na aplicação desta moderna técnica de auditoria.

O segundo capítulo apresenta a evolução histórica da avaliação de programas no mundo e no Brasil, assim como descreve o relacionamento da atividade com as EFS e com o Tribunal de Contas da União, estando relacionadas as principais iniciativas, os mais relevantes trabalhos já realizados e as contribuições oferecidas acerca do tema.

O capítulo três abriga o cerne do trabalho e nele estão descritas as análises realizadas sobre a metodologia de avaliação de programas. Procura-se responder, neste capítulo, se o trabalho que hoje se desenvolve nas EFS

é mesmo de avaliação de programas ou é auditoria de desempenho. De igual modo, procura-se justificar a razão pela qual deve uma EFS executar avaliações de programas dentro do seu conjunto de atribuições, bem como de que maneira essas avaliações de programas podem ser realizadas.

O quarto e último capítulo, antes de serem apresentadas as conclusões, analisa as formas de contribuição que pode dar o Tribunal de Contas da União ao atuar em cada um dos papéis desenhados no modelo apresentado, de modo a agregar valor público às ações governamentais avaliadas e explorar possibilidades ainda não desenvolvidas pela Corte de Contas de nosso País.

## I. CONHECIMENTOS PRELIMINARES

Antes de avançar sobre o tema “Avaliação de Programas Públicos”, entendemos necessário que se procure estabelecer uma idéia consensual acerca do que seja avaliação, do que seja programa e do que seja avaliação de programas. Do mesmo modo, é necessário conhecer antecipadamente os tipos de avaliação existentes, os principais objetivos que se espera da avaliação de programas, e outros conceitos e idéias similares. A todo esse conjunto denominamos conhecimentos preliminares.

Para a assimilação desse conhecimento, vamos recorrer a conceitos estabelecidos por alguns autores dedicados ao assunto, de forma a melhor explorar as possibilidades e implicações dos termos e permitir um melhor aprofundamento no exame do tema proposto.

### 1. CONCEITOS DE AVALIAÇÃO

Para Rossi & Freeman (1982), avaliação ou pesquisa avaliativa é a “ aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa científica

para verificar a conceitualização, *design*, implementação e utilidade dos programas de intervenção social”.

De acordo com o pensamento de Silva (1992), “[...] avaliar deriva de *valia* que significa valor. Portanto, avaliação corresponde ao ato de determinar o valor de alguma coisa. A todo momento o ser humano avalia os elementos da realidade que o cerca”.

Aguilar & Ander-Egg, em obra de 1994, apresentam a seguinte definição de avaliação:

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma a que sirva de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados.

Um pouco mais tarde, em 1997, Contandriopoulos cunhou o seguinte conceito: “[...] avaliar consiste fundamentalmente em fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção ou sobre qualquer um dos seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões”.

Tendo em mente esses conceitos a respeito do que seja avaliar, vejamos o que se entende por avaliar programas.

## 2. CONCEITOS DE PROGRAMA

Antes, porém, de abordarmos o que significa avaliar programas, um outro conceito precisa ser apreendido, ainda que em rápida análise. Trata-se de saber o que representa, no contexto brasileiro, o termo “programa de governo”. De acordo com o conceito formulado por Piscitelli (1990):

Objetivando a programação, elaboração, execução orçamentária e o controle da execução dos planos, as ações desenvolvidas direta ou indiretamente pela União foram agrupadas em funções, que representam o maior nível de agregação, através das quais se procuram alcançar os objetivos nacionais.

Visando a alcançar as finalidades das funções, estas foram desdobradas em programas, representando os meios e instrumentos de ações organicamente articuladas para o cumprimento das funções. Dessa forma, além dos recursos financeiros, cada programa agrupa, de forma ordenada, recursos humanos, materiais e institucionais próprios à sua execução.

É importante acrescentar que através dos programas se faz a ligação entre os planos, de longo e médio prazo, e os orçamentos, anual e plurianual, que representam a institucionalização das ações, contribuindo para a avaliação do atingimento dos objetivos funcionais.

Os programas, por sua vez, são desdobrados em subprogramas, aos quais se vinculam os projetos e atividades, contribuindo diretamente para alcançar os objetivos dos programas.

Consoante terminologia adotada pela Associação Brasileira de Orçamento Público - ABOP, programa é o

[...]desdobramento da classificação funcional programática, através do qual se faz a ligação entre os planos de longo e médio

prazo aos orçamentos plurianuais e anuais, representando os meios e instrumentos de ação, organicamente articulados para o cumprimento das funções. Os programas, geralmente, representam os produtos finais da ação governamental.

Na conceituação norte-americana, segundo Hatry (1981), um programa refere-se a uma atividade ou grupo de atividades empreendidas por um governo para servir ao público. Usualmente, é conduzido por uma só entidade, mas às vezes requer o envolvimento de diversos órgãos e entidades de um determinado nível de governo, e até mesmo de mais de um nível de governo, como federal e estadual interligados.

Em sentido lato, podemos considerar o termo programa, para fins de conceituação de avaliação de programas, como referente a serviços, atividades ou funções conduzidas pelos governos.

## 3. CONCEITOS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

O Tribunal de Contas da França, em trabalho apresentado por ocasião do XIV Congresso da INTOSAI, o INCOSAI, realizado nos Estados Unidos, em 1992, mencionava que “[...] o caráter relativamente recente da adoção da auditoria de resultados por parte das EFS, assim como as diferenças nacionais intrínsecas, ajudam a explicar as diversas interpretações que os distintos países têm dado ao significado da avaliação de programas”.

Dessa afirmativa podia se extrair que na época não havia uma única definição do termo avaliação de programas. Às vezes, eram utilizados de maneira indistinta os termos avaliação de programas, auditoria de resultados, auditoria de eficácia e auditoria de otimização de recursos. Apesar da diversidade, na essência, queriam definir o alcance dos objetivos de um programa como fator central na avaliação da eficácia do programa.

Segundo Hatry (1981), na obra citada, “... avaliação de programas é o exame sistemático de um programa de governo específico de sorte a prover informação a mais abrangente possível dos efeitos de curto e longo prazo do programa”.

Nos termos definidos pelo Grupo de Trabalho criado no âmbito da Comissão Permanente de Avaliações de Programas da INTOSAI, instalada no XIV INCOSAI, a avaliação de programas governamentais é “[...] a avaliação da efetividade de um programa, política ou ação, através de uma análise, utilizando métodos rigorosa e cientificamente preestabelecidos, da atual performance comparada com o conjunto de objetivos fixados ou implícitos e os recursos utilizados”.

Importante destacar que naquele congresso ficou estabelecida uma distinção fundamental entre auditorias de regularidade ou operacionais e avaliação de programas. Enquanto aquelas se concentram em um órgão ou entidade, a avaliação de programas tem como escopo um programa ou política de governo, os quais podem ser definidos e implementados por diversos órgãos e entidades da administração, o que implica, conseqüentemente, em um enfoque integrado.

Consoante à terminologia adotada nas Normas de Auditoria Governamental, publicadas pelo *General Accounting Office* – GAO, a EFS dos Estados Unidos, “[...] auditoria de otimização de recursos (ou avaliação de programas) é o exame objetivo e sistemático de evidências, com o fim de proporcionar uma avaliação independente do desempenho de uma organização, programa, atividade ou função governamental, no sentido de melhorar a *accountability* pública e facilitar o processo de tomada de decisões pelos envolvidos na responsabilidade de supervisionar ou iniciar ações corretivas”.

Segundo a Academia Nacional de Administração Pública (*National Academy of Public Administration* - NAPA), o GAO utiliza os termos “avaliação de programas” e “revisão de resultados de programas” para exprimir o trabalho que avalia quão efetivamente programas e atividades estão alcançando objetivos e propósitos estabelecidos.

Complementando, podemos mencionar a conceituação de Harry S. Havens, ex-assistente do Controlador-Geral dos Estados Unidos, que afirmou, em palestra proferida em Washington, D.C., em junho de 1996, que, em sentido restrito, a avaliação de programas poderia ser definida como a rigorosa aplicação de métodos científicos para coleta, análise e divulgação de dados sobre as conseqüências de políticas e programas de governo.

Já em sentido amplo, segundo o autor, avaliação de programas poderia ser considerada como qualquer esforço sistemático para reunir informação sobre a implementação de políticas e programas governamentais que possa contribuir para melhorar a economia, eficiência e efetividade das operações governamentais.

Ainda de acordo com o autor, de ambas as definições emergiam dois elementos-chave :

- a avaliação é sempre retrospectiva, amparando-se em dados registrados para auxiliar no trabalho prospectivo, o qual é denominado de análise política; e
- a avaliação é um processo de reunião de informações, não uma busca de irregularidades ou impropriedades.

Segundo Calmon (2000), a avaliação é um dos mais importantes instrumentos de *feedback* capaz de contribuir para a aprendizagem organizacional, uma vez que os decisores públicos dependem dos dados da avaliação para implementar programas e aperfeiçoar a gestão das políticas governamentais.

#### 4. TIPOS DE AVALIAÇÃO

Apresentados os principais conceitos do que seja avaliar, do que seja programa de governo e do que represente a avaliação de programas, vejamos as diversas formas sob as quais podem ser agrupadas as avaliações, dependendo da finalidade da classificação.

Tomando por base o momento de implementação, as avaliações podem ser classificadas em *ex-ante* e *ex-post* (COHEN & FRANCO, 1993). As primeiras, também denominadas de *Program Analysis* (HATRY, 1981), têm por objetivo fornecer informações para a tomada de decisão com vistas à implementação de programas. As avaliações *ex-post*, por sua vez, visam a auxiliar decisões quanto à manutenção ou aperfeiçoamento de programas.

Em termos de objetivos, segundo Aguilar & Ander-Egg (1994), as avaliações podem ser somativas ou formativas. As avaliações somativas objetivam verificar os efeitos dos programas em relação a seus objetivos, decidindo-se por sua manutenção ou não. Já as avaliações formativas têm por finalidade melhorar os programas.

Todavia, para Cronbach (1980), citado por Aguilar & Ander-Egg (1994), essa classificação não seria a mais adequada, porque, na prática, as avaliações são, em sua maioria, formativas e não somativas.

Segundo a procedência dos executores, as avaliações podem ser internas, externas e mistas. Segundo Cotta (1997), quando a própria unidade gestora realiza a investigação, minimiza-se o conflito e aumenta-se a quantidade de informação; porém, em contrapartida, perde-se muito em objetividade. Quando se recorre a profissionais não vinculados à instituição executora, ganha-se em capacidade técnica, mas o acesso aos dados se torna mais difícil. A avaliação mista, como o próprio nome sugere,

consiste, segundo Cohen & Franco (1994), na combinação dos tipos mencionados, fazendo que os avaliadores externos realizem seu trabalho em estreito contato e com a participação dos membros do projeto.

#### 5. OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

De sua própria conceituação como tipo de auditoria direcionada à análise dos resultados de um programa e à otimização dos recursos envolvidos, a avaliação de programas revela um objetivo intrínseco, inerente: aprimorar o próprio programa que está sendo avaliado.

Todavia, ela não se restringe apenas ao programa avaliado. Pode, também, fornecer subsídios para avaliar o impacto do programa no meio em que é implementado. Ademais, o caráter retrospectivo da avaliação fornece dados para estimar os futuros efeitos e os custos do programa sob exame, assim como de outros programas a serem avaliados.

Avaliar a efetividade de programas para atingir seus objetivos é essencial componente de boa técnica administrativa, resultando em elemento indispensável para a tomada de decisões por parte dos administradores.

No âmbito da administração pública e na atual conjuntura de escassez de recursos, a avaliação de programas pode assumir papel fundamental, à medida que pode auxiliar a testar programas governamentais em seus estágios iniciais, antes que grandes esforços e recursos sejam neles aplicados.

A avaliação de programas revela, ainda, outro aspecto de fundamental importância, que é a avaliação do impacto causado pela implementação do programa no público-alvo, à medida que tenta identificar e mensurar como o programa está atingindo seus objetivos por meio das alterações causadas no grupo de clientes em decorrência do programa, sejam elas positivas ou negativas.



Desse modo, por meio do impacto causado e dos efeitos produzidos, a avaliação de programas pode auxiliar os governos a decidir se um programa deve ser continuado, expandido, modificado, reduzido ou mesmo eliminado, além de possibilitar saber as razões de uma eventual *performance* inadequada e as ações requeridas para corrigir a situação.

Elmer Staats (1979) cita ainda, como um dos objetivos da avaliação, o auxílio ao legislador no que se refere a solucionar problemas legais relativos aos programas de governo avaliados.

Segundo definição alcançada no XIV INCOSAI, em 1992, o propósito da avaliação de programas é mensurar os efeitos resultantes, diretos ou indiretos, intencionais ou não, de determinado programa.

A análise desses efeitos deve ser tal que permita comparação entre o que teria sido produzido sem o programa e o que foi produzido como resultado da sua implementação.

De acordo com a *National Academy of Public Administration – NAPA* (1994), o escopo da avaliação de programas desenvolvida pelo GAO tem crescido consideravelmente desde a edição das Normas de Auditoria Governamental (*Yellow Book*), nos anos 70 e 80. Naquelas normas estão elencados como objetivos da auditoria de programas (desdobramento da auditoria de otimização de recursos), entre outros:

- avaliar se os objetivos de um programa proposto, novo ou em execução, são apropriados, convenientes ou relevantes;
- determinar em que medida um programa alcança um nível desejado de resultados;
- avaliar a eficácia de um programa ou de componentes individuais deste programa, ou ambos; e
- determinar se o programa

complementa, sobrepõe-se, ou conflita com outros programas correlatos.

No entender de Harry S. Havens<sup>1</sup>, ex-assistente do Controlador-Geral dos Estados Unidos, o papel da avaliação de programas é:

- fornecer informação confiável, segura, acerca de situação corrente;
- testar conhecimentos convencionais;
- confirmar ou refutar evidências; e
- servir de base para a tomada de decisões sobre programas e políticas de governo, auxiliando na adoção de alternativas para alocação de recursos orçamentários e nas mudanças nas políticas e nos programas.

Aguilar & Ander-Egg (1994) mencionam ainda os seguintes objetivos ou potencialidades da avaliação de programas:

- estabelecer o grau de pertinência: a capacidade que um programa tem de ser aplicado e resolver a situação-problema que lhe deu origem;
- estabelecer a suficiência: a capacidade de o programa fazer com que as atividades e tarefas sejam coerentes com as metas e objetivos;
- analisar a eficácia, eficiência ou efetividade do programa;
- determinar as razões dos êxitos e dos fracassos;
- facilitar o processo de tomada de decisões para melhorar e/ou modificar o programa ou projeto;
- estabelecer até que ponto ocorreram outras conseqüências ou efeitos imprevistos;
- estabelecer projetos do mesmo gênero em realidades semelhantes;
- compatibilizar a concessão de recursos escassos ou destinados a programas que competem entre si;
- revisar criticamente os pressupostos

<sup>1</sup> HAVENS, Harry S. Informação transmitida em palestra proferida em Washington, D.C., junho de 1996.

teóricos que sustentam o programa; e

- aumentar o conhecimento sobre o problema que dá origem ao programa.

## 6. ESPECIFICIDADES A CONSIDERAR NA IMPLANTAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

Como toda inovação, a avaliação de programas tem enfrentado muita resistência à sua implantação. Desde logo, conquistou defensores e críticos, em função dos diversos aspectos políticos envolvidos no exame de programas governamentais.

Devido ao caráter relativamente recente da adoção da avaliação de programas pelos organismos de controle em todo o mundo, diversos problemas têm surgido que requerem cuidado por parte de todo aquele que deseja avaliar resultados de programas governamentais.

Um deles encontra-se refletido no princípio de auditoria governamental de número 9, relacionado por James Wesberry (1976): “Quais os critérios ou normas de rendimento estão, dentro das circunstâncias que envolvem a entidade sob exame, os mais úteis à avaliação e ao eventual aumento nos níveis de eficiência e efetividade?”.

Na auditoria financeira tradicional, este problema está diminuído pela existência dos “Princípios de Contabilidade Geralmente Aceitos”. Estes, aliados à adoção de práticas e métodos contábeis de amplo conhecimento, permitem ao auditor identificar com clareza os critérios a adotar ao executar uma auditoria financeira de modo a conduzi-la e apresentar seus resultados conforme um modelo padronizado.

No caso da avaliação de programas, esta tarefa se mostra um tanto mais complicada. A definição dos critérios de avaliação fica na dependência, em grande parte, da capacitação profissional do auditor e do

nível de especialização alcançado por aquele profissional.

Entre os vários aspectos citados por Aguilar & Ander-Egg (1994) que podem ser enfocados na avaliação de um programa, destacam-se:

- ✓ necessidades;
- ✓ plano e conceitualização do programa;
- ✓ processos;
- ✓ qualidade;
- ✓ eficácia;
- ✓ eficiência;
- ✓ efetividade.

Harry P. Hatry, identificava, em 1981, como principais problemas impostos à avaliação de programas os seguintes:

- a) recursos limitados, humanos e financeiros;
- b) exigüidade de tempo disponibilizado para a realização, freqüentemente alguns meses, quando não algumas semanas;
- c) pressão para desviar avaliadores para projetos considerados pela administração como mais urgentes.

Obstáculos como esses, segundo o autor, freqüentemente resultam em avaliações superficiais e mal planejadas.

Na opinião de Zavelberg (1985), três elementos principais poderiam representar obstáculos à implantação de exames de resultados de programas.

Em primeiro lugar, o ambiente político em que estão situados os programas a serem avaliados. Os exames complexos requerem comparação dos objetivos originais com a execução real, uma declaração dos benefícios objetivamente quantificáveis e da relação causal, assim como dos custos estimados com os realizados. Se essas revisões têm resultados positivos, serão certamente bem recebidas pelos interessados. Se, ao contrário, revelarem fracassos, erros ou malversações, poderão ser mal recebidas por políticos, autoridades ou

outras entidades públicas envolvidas.

Esse aspecto pode ganhar relevância, segundo o autor, em virtude de que as tradições firmemente estabelecidas e a aversão à inovação que se observa algumas vezes no Poder Executivo podem representar outros obstáculos à efetividade das avaliações de programas.

Em segundo lugar, pode ser difícil, e até impossível, determinar o alcance das metas por meio de indicadores numéricos financeiros. As metas secundárias, que nem sempre são analisadas, também merecem atenção porque podem envolver grandes gastos.

E, finalmente, a necessidade e a dificuldade de determinar os efeitos secundários, por exemplo, o impacto de um subsídio concedido a uma empresa em uma região específica sobre a situação de emprego nas regiões vizinhas. Ou, ainda, o impacto causado por um determinado programa sobre uma região e os reflexos sobre as situações análogas existentes no resto do País.

A respeito do ambiente político, um cuidado especial é requerido para evitar que a ingerência do controle venha a se opor a decisões políticas, contrapondo-se às necessidades do Congresso, que exerce o controle político, levando ao fracasso das iniciativas nesse campo.

Segundo o Banco Mundial (*WORLD BANK*, 1998), os seguintes problemas são comuns em países em desenvolvimento que decidem pela implantação da avaliação de programas como técnica de controle da ação governamental:

- a) reduzido interesse e compromisso dos níveis políticos com a função de avaliação;
- b) insuficiência de mecanismos para utilização dos resultados das avaliações;
- c) preocupação exclusiva com a formulação e implementação dos programas e projetos, em detrimento da sua avaliação;
- d) alto custo da avaliação e acesso restrito a metodologias de menor custo; e
- e) insuficiência de pessoal qualificado para a execução das avaliações.

Tentando contornar essas dificuldades, organismos internacionais vêm buscando difundir a prática da avaliação nos países em desenvolvimento. Assim, Santos & Cardoso (2001) observam que:

O Banco Mundial tem procurado auxiliar os países tomadores de empréstimos no sentido de ampliar a sua capacidade de avaliação, inclusive exigindo, como requisito para a concessão de financiamentos, que contribuam para a elaboração dos relatórios de desenvolvimento de seus projetos. Desde 1987, tem desenvolvido programas para apoiar o desenvolvimento da capacidade de avaliação de projetos em vários países, como Brasil, Chile, China, Colômbia, Indonésia, Marrocos, Venezuela e outros, e apoiando agências de desenvolvimento regionais por meio do *Evaluation Capacity Program – ECDP*.

Entretanto, segundo Santos & Cardoso (2001), a despeito da importância de instrumentos de avaliação, em muitos países ainda hoje existe a dificuldade de se instalar uma cultura de avaliação, uma vez que:

- a) a construção de sistemas de monitoramento e avaliação requer o emprego maciço de recursos físicos, materiais, financeiros, tecnológicos e humanos, escassos principalmente nos países em desenvolvimento;
- b) o próprio receio quanto aos resultados de uma avaliação desfavorável acaba por dificultar a implantação de uma cultura de avaliação.

No que diz respeito ao impacto da avaliação, Calmon (2000) entende que possa ser afetado pelos seguintes fatores:

- a) validade e credibilidade da metodologia, rigor metodológico na condução dos trabalhos, fidedignidade dos dados e formato da conclusão;
- b) credibilidade do avaliador, em termos de experiência, formação teórica e postura ética;

- c) relevância dos estudos para os membros da organização ou do programa avaliado;
- d) grau de disseminação dos resultados aos decisores, aos membros da organização ou do programa ou a outros interessados;
- e) grau de participação dos membros da organização ou do programa avaliado nos trabalhos de avaliação.

No entendimento de Harry S. Havens (*op. cit.*), há ainda alguns problemas a serem enfrentados pelos avaliadores de programas.

O primeiro deles, intrínseco, diz respeito à coleta de dados. Neste particular, exercem influência definitiva sobre a qualidade do trabalho desenvolvido o tamanho e a diversidade do país. Além disso, programas operacionalizados por estados ou por terceiros intermediadores podem apresentar diferentes métodos operativos, benefícios e sistemas de dados, o que, evidentemente, poderá afetar o trabalho de coleta, tratamento e análise dos dados.

Outro ponto a ser considerado, no que diz respeito à coleta de dados, refere-se ao fato de que será levada a efeito com a cooperação da entidade ou das entidades responsáveis pela execução do programa avaliado, podendo enfrentar natural resistência oposta pela entidade, traduzida em postura defensiva, e possível omissão de dados.

Um cuidado especial deve ser dedicado à coleta de dados, requerendo planejamento adequado em virtude de que esta, embora seja a parte menos interessante do trabalho, será, certamente, a que maiores esforços e recursos irá consumir.

O segundo problema mencionado por Havens, de natureza extrínseca, é pertinente ao mencionado contexto político no qual se insere o programa a ser avaliado. Uma máxima do autor, proferida em tom jocoso, diz que “[...] a única avaliação segura é aquela que não revela nada”.

Dois aspectos relevantes devem ser observados quando se analisa o contexto

político. O primeiro deles se refere ao fato de que a avaliação de programas e a conseqüente divulgação de resultados — eventualmente negativos — sobre políticas e programas de governo têm um componente essencialmente político e, portanto, requerem extremo cuidado em sua condução.

Em segundo lugar, nem sempre há coincidência de prioridades entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, assim como entre o Congresso Nacional e o Presidente da República, o que faz que, quaisquer que sejam as conclusões, não importa quão bem fundamentadas estejam elas, haja sempre partes satisfeitas e outras que acusarão o trabalho de insuficiente, impreciso ou inverídico, desmerecendo seu conteúdo.

Cabe mencionar, finalmente, que os problemas decorrentes da implementação da avaliação de programas não estão completamente identificados; ao contrário, vêm sendo revelados paulatinamente, à medida que a própria técnica vai se desenvolvendo e evoluindo.

## II. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

Este capítulo apresentará, de modo sucinto, a evolução da avaliação de programas públicos nos principais países do mundo e no Brasil, analisando seu relacionamento com as EFS e com o Tribunal de Contas da União.

### 1. A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NO MUNDO

A avaliação de programas surgiu no século XX, a partir dos anos 30, mas só experimentou um primeiro grande impulso no período pós-guerra, a partir dos anos 50, com a incorporação de metodologias quantitativas mais sofisticadas; com o desenvolvimento de métodos estatísticos e de pesquisa aplicáveis ao estudo dos problemas e processos sociais e das

relações interpessoais e com o desenvolvimento dos computadores, fatores que aumentaram o poder explicativo da avaliação como ferramenta de pesquisa social, de acordo com Rossi & Freeman (1982) e Calmon (2000).

Com o lançamento de um conjunto de programas sociais nos EUA e a criação de programas de ajuda a países em desenvolvimento, a avaliação de programas teve crescimento expressivo nos anos 60, pois o grande volume de recursos envolvido nessas iniciativas demandava formas mais aprimoradas de controle (CALMON, 2000).

A partir da década de 70, a crise fiscal progressiva, comum a todos os países, consolidou a avaliação de programas como forma de controle — em função da escassez de recursos e da grande pressão por aumento da eficiência governamental — e fez com que a nova técnica passasse a compor a agenda das Entidades de Fiscalização Superior, as EFS.

## 2. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS COMO INSTRUMENTO DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR

A atividade de auditoria governamental, a cargo das EFS, antes centrada nos aspectos financeiros e de legitimidade das operações realizadas e dos recursos empregados, rapidamente seguiu essa tendência e ampliou o escopo mais tradicional de sua atuação para empreender trabalhos mais voltados a analisar a eficiência e a eficácia dos resultados da ação governamental.

Já em 1976, ao apresentar os *Princípios de Auditoria Governamental*, aplicáveis tanto à auditoria operacional como à financeira realizadas no setor público, James P. Wesberry, presidente do Instituto Internacional de Desenvolvimento Profissional do Equador, mencionou um, de número 14, que é particularmente importante para o estudo da

evolução da auditoria governamental.

De acordo com aquele princípio, a auditoria governamental já naquela época se preocupava “[...] principalmente com a melhoria das operações futuras, muito mais que a crítica ao passado, a divulgação de irregularidades e a aplicação de sanções”.

Comentando o postulado, disse o autor:

É uma força positiva que continuamente busca melhorar a administração pública, voltando-se a encontrar melhores e mais efetivas, eficientes e econômicas medidas de prover os serviços de governo e de levar a cabo as funções públicas.

A auditoria governamental moderna não se dirige à divulgação de fraudes e outras irregularidades de maior ou menor importância, apesar de que sua revelação pode e, freqüentemente, se produz.

A auditoria governamental moderna, de igual modo, não se dirige principalmente à divulgação de irregularidades administrativas com o propósito de aplicação de sanções administrativas.

Elmer B. Staats, então Controlador-Geral dos Estados Unidos, em discurso proferido na Primeira Reunião Nacional e Regional de Auditores Governamentais, em janeiro de 1976, publicado em 1977, alinhava as principais mudanças ocorridas na auditoria governamental de 1966 a 1976, mencionando que ela deixava de lado o enfoque apenas financeiro e de legalidade para abranger, também, aspectos relacionados com a análise dos resultados, envolvendo a eficiência e a eficácia dos programas de governo.

Naquela oportunidade, Mr. Staats já alertava para as principais perguntas que haveriam de ser respondidas: Onde podemos reduzir custos? Que programas não alcançam resultados? Onde e como foi gasto determinado recurso?

O mesmo Elmer Staats, em outro discurso, proferido cerca de dois anos depois, em 1978,

na Conferência Centenária do Auditor Geral do Canadá, publicado em 1979, afirmou:

Chegou-se a uma concepção - particularmente na América do Norte - no sentido de que a informação estritamente financeira não é suficiente para informar a um administrador governamental que toma decisões, acerca dos acertos e erros dos programas do governo. Vários indicadores financeiros que servem de guia aos administradores do setor privado para tomar decisões têm muito menos utilidade para os administradores do governo que devem tomar também decisões relativas a bem-estar social e recursos humanos.

Na mesma linha evolutiva desses acontecimentos, no contexto de uma grande iniciativa para incrementar a avaliação de programas no Canadá, uma lei de 1977 conferiu competência ao *Office of the Auditor-General* – OAG para alertar o Parlamento nos casos em que o Governo não tivesse estabelecido procedimentos de mensuração e comunicação da efetividade dos seus programas.

Com base nessa lei, em 1978, o OAG reportou ao Parlamento que 23 programas em 18 departamentos não tinham alcançado os padrões de avaliação desejados (SEGSWORTH, 1990).

Também a Corte de Auditoria da Holanda (*Algemene Rekenkamer*) executou, entre 1989 e 1991, análise em todos os ministérios visando determinar em que medida os resultados das avaliações de políticas e programas públicos eram utilizados na formulação de políticas e no processo orçamentário (KORDES, 1992).

Da mesma forma, na Austrália prevaleceu essa sistemática indireta, com o *Australian National Audit Office* – ANAO avaliando e reportando ao Parlamento o estágio de estruturação e utilização dos procedimentos de avaliação nos diferentes ministérios (SEDGWICK, 1992).

Nos Estados Unidos, no âmbito do U.S. General Accounting Office - GAO, a avaliação de programas já era realizada de forma direta desde 1980, ano da criação do Instituto para Avaliação de Programas, o qual em 1983 se transformou na Divisão de Metodologia e Avaliação de Programas (*Program Evaluation and Methodology Division* - PEMD).

Heinz Gunter Zavelberg, em artigo de 1985, mencionava o termo auditoria de resultados de programas, utilizado na Corte Federal de Auditoria da então República Federal da Alemanha, para estudar programas que não cumpriam a totalidade de seus objetivos e para estimar até que ponto eram cumpridos os objetivos, bem como se poderiam ter sido cumpridos utilizando menos recursos (eficiência e eficácia dos programas).

Albaek & Winter (1990) mencionavam, no início dos anos 90, que o Auditor-Geral da Dinamarca havia recentemente começado a complementar os métodos tradicionais de auditoria com análises de resultados, sob a influência metodológica dos trabalhos desenvolvidos nos Estados Unidos e no Canadá.

A Controladoria da Irlanda noticiava, em 1991, que a avaliação de programas teria se iniciado naquele país em 1968, ocasião em que surgiu a necessidade de auditoria de resultados, além da auditoria tradicional, centrada apenas em aspectos financeiros e de legalidade.

Também na Suécia, segundo Sandahl, 1992, o Swedish National Audit Bureau (Riksrevisionsverket – RRV) conduzia avaliações de programas, algumas voltadas para a dimensão da efetividade.

Com a crescente intervenção das EFS no exame de programas governamentais, as metodologias de avaliação sofreram adaptações que possibilitaram a execução de trabalhos em períodos menores que as avaliações tradicionais, facilitando sua difusão nas próprias EFS.

### 3. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NO BRASIL

Embora auditorias de natureza operacional e de desempenho tenham sido levadas a efeito, desde a década de 80, para aferir a eficiência de ações governamentais, o acompanhamento de ações de governo sob a forma de programas é relativamente recente em nosso País, remontando à época do lançamento do conhecido plano de metas de 1995, denominado “Brasil em Ação”, composto de 42 programas prioritários do governo federal.

Sob esse novo modelo, a gestão pública passou a ser analisada do ponto de vista dos resultados dos programas, que às vezes envolviam mais de um ministério, e essa evolução iria apressar o processo de incorporação das técnicas de avaliação de programas públicos às auditorias de natureza operacional que já vinham sendo realizadas, metodologias que seriam assimiladas pelo Tribunal de Contas da União, como veremos adiante.

Três anos mais tarde, uma grande oportunidade para a implantação efetiva de um sistema de avaliação de programas surgiu a partir da reformulação do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, por intermédio do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. O art 6º do decreto estabeleceu que os programas e projetos implantados de 2000 a 2003 seriam objeto de avaliação física e financeira, com a finalidade de aferir seus resultados a partir de metas predefinidas.

Por si só, a mudança do modelo PPA-Orçamento já foi significativa, pois estabeleceu, em linhas gerais:

- a) programas organizados segundo a lógica de projeto, com etapas, prazos e metas definidos;
- b) um gerente para cada programa, responsável por custos e metas;
- c) sistema de informações gerenciais de uso compartilhado; e
- d) divulgação de resultados, visando ao controle social.

Essa mudança, aliada a modificações que veremos a seguir, introduzidas na metodologia de trabalho do Tribunal de Contas da União, poderá vir a ser o motor de uma nova sistemática de controle da gestão dos recursos públicos em nosso País.

#### 4. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Pode-se afirmar que a avaliação de programas vinha sendo gestada no âmbito do TCU em conjunto com as primeiras experiências de capacitação em larga escala em auditoria operacional, em 1990 e 1991. Nessas iniciativas pioneiras o Tribunal realizou, segundo Bastos (2002), 44 trabalhos de auditoria em diversos órgãos e entidades.

Um desses trabalhos consistiu no exame do Programa Nacional do Alcool – Proalcool (TCU, 1990). Embora tenha sido rotulado de auditoria operacional, o trabalho já apresentava todas as características de avaliação de programas, e até de avaliação de política pública, já que o relatório opinava acerca da continuidade do programa e, conseqüentemente, da política de combustível então adotada, representada na opção pelo álcool.

Em termos de geração de valor, a auditoria apresentou um volume bastante significativo de informação tratada e agregada, antecipando, já no início da década de 1990, a importância que a informação e o conhecimento teriam nos dez anos seguintes. Interessante notar também que foram apontados no trabalho os problemas que levariam à derrocada do Proalcool.

Alguns anos depois, em 1996, o Tribunal fincou outro marco significativo para a avaliação de programas como instrumento de controle. Em linha com o recém-lançado “Brasil em Ação”, de 1995, o TCU lançou o “Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos”, desenvolvido com o apoio da Fundação Getúlio

Vargas e em parceria com a *Virginia Polytechnic Institute and State University* e a *National Academy of Public Administration* – NAPA.

Após o treinamento de 26 técnicos em Washington, D.C., foram realizadas nove avaliações-piloto, no ano seguinte, 1997.

Entre os projetos-piloto realizados com sucesso, destacam-se as seguintes avaliações:

- Projeto de Educação Básica para o Nordeste – Projeto Nordeste;
- ProgramadeLevantamentodaPlataforma Continental – LEPLAC e Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva – REVIZEE;
- Programa de Promoção Turística do Brasil no Exterior;
- Programa de Eliminação do Tétano Neonatal; e
- Projeto de Implantação do Gasoduto Brasil-Bolívia.

No mesmo ano de 1997, foi implementada outra iniciativa de capacitação, que consistiu na realização de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas e Governo, desenvolvido pela Escola de Políticas Públicas e Governo da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

No ano seguinte, 1998, o Tribunal firmou um Acordo de Cooperação Técnica com o Reino Unido que possibilitou a implementação de um Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional, nas áreas de saúde, educação e meio ambiente, com vigência inicialmente prevista de três anos, depois prorrogada e ampliada para abranger também outras áreas de atuação consideradas necessárias.

Em 1999, foram julgados seis relatórios com trabalhos desenvolvidos a partir da operacionalização desse projeto. O primeiro foi o relatório de auditoria realizada sobre a alocação de recursos no Programa de Prevenção da Dengue, que resultou na

Decisão nº 226/99 – Plenário. Em seguida, foram julgados dois relatórios na área de educação, envolvendo as prestações de contas e as transferências de recursos financeiros ao FNDE, que resultaram nas decisões nº 244 e 274/99. Depois, foi a vez do Programa Nacional de Controle da Tuberculose, Decisão nº 308/99, e do Ibama, onde foram analisados os sistemas de fiscalização e cobrança de débitos, tendo resultado nas Decisões de nº 574 e 651, todas do Plenário.

No ano seguinte, 2000, seis novos relatórios foram levados a julgamento pelo Tribunal, nas áreas de saúde, educação e meio ambiente, podendo-se mencionar como destaque as auditorias no Programa Reforsus, para reorganização do SUS, Decisão nº 570/2000, e nos programas Nacional de Alimentação Escolar e do Livro Didático, Decisões nº 596 e 621, ambas de 2000, também do Plenário.

Nos dois anos que se seguiram, 2001 e 2002, intensificaram-se os trabalhos dessa natureza, e o Tribunal concluiu e levou a julgamento catorze novos relatórios de avaliação de programas, tendo estendido sua atuação não só às áreas de saúde, educação e meio ambiente, mas também às atividades governamentais desenvolvidas nas áreas de agricultura, trabalho, assistência social, direitos da cidadania, entre outras.

Entre os trabalhos concluídos nesse período, pode-se mencionar como de maior relevância o Programa de Monitoramento e Prevenção da Mortalidade Materna, Decisão nº 780/2001; o Proágua/Semi-Árido, Decisão nº 829/2001; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Decisão nº 414/2002; o Programa de Valorização e Saúde do Idoso, Decisão nº 590/2002; o Programa Saúde da Família, Decisão nº 649/2002; o programa TV Escola; o Programa Nacional Biblioteca da Escola, Decisão nº 660/2002; e as ações “Profissionalização do Preso” e “Produção de Material Esportivo por Detentos - Pintando a Liberdade”, Decisão nº 1.715/2002,



todas também do Plenário da Corte.

Em 2003, ainda nos primeiros meses, o Tribunal já julgou em Plenário três novos relatórios: Ação Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos, Acórdão nº 93/2003; Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, Acórdão nº 240/2003; e Programa Saneamento Básico, Acórdão nº 309/2003.

De acordo com Bastos (2002), os primeiros trabalhos realizados em 1998 se ativeram principalmente a aspectos relacionados à operacionalização de atividades e programas selecionados, mas nos anos seguintes buscou-se avaliar o resultado de programas e de ações governamentais, ao incorporar-se à análise, sempre que possível, a questão da promoção da equidade como objetivo das políticas sociais.

Com a criação de uma unidade voltada especificamente à avaliação de programas de governo, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog, criada em dezembro de 2000, o Tribunal sinaliza às unidades sob sua jurisdição e aos outros órgãos de controle que está definitivamente incorporada em seu leque de atribuições a avaliação de programas públicos.

Essa sinalização do Tribunal, aliada à transformação já antes mencionada, ocorrida no PPA 2000-2003, indica que a avaliação de programas públicos no Brasil assume importância crescente e ganha espaço cada vez maior na agenda do controle e, conseqüentemente, na de governos e pesquisadores.

### **III. ESTUDOS SOBRE METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS A SEREM IMPLANTADAS PELAS EFS**

A partir deste capítulo o trabalho deixa de ser informativo e passa a ser analítico. Deste ponto em diante, deixamos de lado os conceitos e a evolução histórica e nos deteremos em

analisar e tecer considerações a respeito da metodologia existente sobre avaliação de programas. Procuraremos esclarecer se o trabalho que hoje é desenvolvido nas EFS é mesmo de avaliação de programas ou se é auditoria de desempenho. Da mesma forma, vamos tentar ressaltar o porquê de as EFS executarem avaliações de programas dentro do seu conjunto de atribuições, bem como de que maneiras essas avaliações de programas podem ser por elas realizadas.

Ao final deste capítulo, estaremos prontos para decidir, no capítulo seguinte, o último, de que maneira a nossa EFS, o Tribunal de Contas da União, pode ter sua atuação otimizada na avaliação de programas públicos em nosso País.

#### **1. O QUE FAZ A EFS: AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS OU AUDITORIA DE DESEMPENHO?**

Uma questão preliminar, e interessante, a respeito dessa assimilação e adaptação metodológica por parte das EFS diz respeito a saber se as avaliações de programas desenvolvidas pelas EFS confundem-se ou não com um tipo de atividade anteriormente existente nessas entidades: a auditoria de desempenho (*performance audit*, ou *value for money audit*).

Autores mais ligados ao campo da avaliação de programas, como Chelimsky e Rist, caracterizam a auditoria de desempenho como um tipo de avaliação de programas (*apud* BARZELAY, 1998).

Em linha oposta, autores como Davis e a mesma Chelimsky, em trabalho anterior, traçam uma linha divisória clara entre auditoria de desempenho e avaliação de programas, a partir das diferenças em vários aspectos dos trabalhos desenvolvidos pelas duas tradições (CHELIMSKY, 1990; DAVIS, 1990).

Já Barzelay, utilizando comparativamente conceitos de modelos mentais, papéis

desempenhados e modos de revisão empregados em auditoria, avaliação de programas e em auditoria de desempenho, defende que esta última é uma atividade intermediária entre as duas primeiras. Nesses termos, a denominação se deveria, basicamente, à simples tradição lingüística e ao fato de a auditoria de desempenho poder ser conduzida de maneira a imitar o processo de auditoria (BARZELAY, 1998).

Finalmente, Pollitt entende que não há diferenças relevantes entre as duas atividades, exceto no que se refere à questão da independência, condição intrinsecamente relacionada à prática da auditoria de desempenho pelas EFS.

Percebe-se que o pano de fundo dessa discussão é uma disputa, no âmbito do setor público, entre (a) acadêmicos e profissionais ligados à avaliação de programas e (b) a comunidade de profissionais ligados à auditoria e membros das EFS, todos buscando legitimidade para suas posições.

Segundo a INTOSAI (2001), que possui um grupo de trabalho específico para a avaliação de programas (*INTOSAI Working Group on Programme Evaluation*), as classificações entre os dois gêneros de atividades variam de acordo com a EFS. Assim, algumas EFS executam avaliações de programas sob o rótulo de auditorias de desempenho, enquanto outras as definem como uma atividade específica.

De qualquer forma, como não são apontadas diferenças significativas na essência das duas atividades, podemos considerar, para efeito deste trabalho, que a avaliação de programas constitui, no âmbito das EFS, um tipo especial de auditoria de desempenho voltado ao exame dos programas públicos.

## 2. POR QUE AS EFS DEVEM REALIZAR AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS?

Para que se analise qual o papel de uma EFS quando anteposta diante da missão de avaliar programas públicos, é preciso investigar o resultado que advirá dos esforços despendidos na execução de trabalhos dessa natureza.

Para alcançar a resposta a essa investigação, utilizaremos o modelo de Moore (1998), de criação de valor público. Segundo o autor, a principal função de qualquer organização, gerente ou atividade governamental, é criar valor para a sociedade. Devido às peculiaridades do setor público, não são aplicáveis os conceitos utilizados pelo setor privado de geração de valor. Assim, Moore constrói o conceito de valor público para orientar os gerentes públicos na busca de melhores resultados da ação governamental.

Essa concepção de valor público consiste em três dimensões intrinsecamente relacionadas, que não subsistem isoladamente: substantiva, política e operacional. A análise dessas três dimensões em qualquer ação ou atividade empreendida no setor público permite identificar se ela irá gerar valor para a sociedade.

A dimensão substantiva relaciona-se ao impacto que a ação governamental proporciona à sociedade. A dimensão política preocupa-se com a viabilidade política da ação, ou seja, o apoio que ela pode angariar para sua sustentação. Por último, a dimensão operacional analisa a viabilidade operacional e a administrativa da implementação da ação.

Nessa linha, que tipo de valor público uma EFS pode gerar para a sociedade ao avaliar programas públicos?

Em termos substantivos, a avaliação de programas revela duas finalidades básicas: (1) melhoria da gestão pública, (2) manutenção da *accountability* governamental.

A primeira é obtida a partir da implementação das recomendações propostas nas avaliações desenvolvidas pelas EFS, que analisam o funcionamento dos programas governamentais em busca de possibilidades de ganhos de eficiência e de melhoria nas práticas de gerenciamento (BARZELAY, 1997; SLOAN, 1996).

A manutenção da *accountability* governamental se dá pela divulgação da opinião independente de uma EFS acerca da eficácia e da efetividade dos programas e das políticas públicas por ela analisadas (POLLITT, 1999).

A dimensão política do valor público da avaliação de programas nos remete aos “clientes” das informações produzidas pelas atividades pertinentes, visto que somente se justifica a continuidade da execução desse tipo de trabalho por uma EFS se houver o entendimento dos usuários de que ele é importante.

Pode-se identificar como clientes mais imediatos das EFS os poderes Executivo e Legislativo, que recebem as informações veiculadas nas avaliações produzidas por aquelas entidades e adotam as providências que estão ao seu alcance dentro do sistema institucional-legal vigente. Mais indiretamente, a sociedade, representada pela mídia, pela comunidade acadêmica ou por organizações não-governamentais, também é potencial usuária do produto das avaliações realizadas pelas EFS (SLOAN, 1996).

A dimensão operacional, por sua vez, evidencia uma série de circunstâncias administrativas que devem ser levadas em consideração para que seja viável a realização de avaliações de programa por uma EFS. O primeiro aspecto da dimensão operacional é a liderança, caracterizada como a percepção da importância e o comprometimento da cúpula diretiva da EFS com a atividade. Outro aspecto relativo à dimensão operacional é a estrutura

organizacional da EFS, que abrange:

- ⇒ localização da EFS na administração pública (Executivo, Legislativo ou independente dos dois poderes);
- ⇒ competência legal para desenvolver trabalhos de avaliação de programas; e
- ⇒ existência de unidade especializada ou processos de trabalho específicos para a condução de trabalhos desse tipo.

Para complementar a dimensão operacional, é necessário que seja definido um percentual de recursos humanos para viabilizar a formação das equipes de avaliação. É preciso também investimento em treinamento e capacitação dos técnicos envolvidos, bem como metodologia adequada à realização dos trabalhos.

Com base no modelo de análise delineado acima, pode-se descrever o papel ou os possíveis papéis desempenhados pelas EFS na avaliação de programas públicos, conforme explorado no próximo tópico.

### 3. OS PAPÉIS DAS EFS NA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Ao observar a atividade de auditoria de desempenho de cinco EFS, Pollitt (1999) tipifica quatro papéis desempenhados por seus auditores nos trabalhos de campo: Consultor Organizacional, Auditor, Pesquisador e Investigador-Juiz.

Partindo da premissa de que a avaliação de programas pode ser estudada como uma auditoria de desempenho voltada para um programa público de governo, nosso modelo analítico tomará por objeto três dos papéis identificados pelo autor.

Deixaremos, neste trabalho, de focar o papel de Investigador-Juiz, uma vez que ele se refere à auditoria de desempenho e se relaciona mais diretamente com a auditoria de conformidade e não com a avaliação de programas propriamente dita.

### 3.1 COLABORANDO ACIMA DE TUDO – A EFS COMO CONSULTOR ORGANIZACIONAL

Embora os trabalhos de auditoria de avaliação de programas objetivem, em última instância, a melhoria da gestão pública, essa atuação é fortemente calcada na obtenção de melhorias nos procedimentos e nos processos incluídos nos projetos e programas governamentais, bem como na relação de parceria auditor/auditado, esta última considerada peça-chave para que as recomendações resultantes dos trabalhos sejam levadas a efeito.

Nesse modelo de atuação, a EFS procura, em parceria com órgãos e gestores dos programas do Executivo — que passa a ser o cliente principal —, definir áreas com potencial para a identificação de medidas que venham a produzir aumento na eficiência e na eficácia de sua ação. Nesses termos, o desenho metodológico da avaliação de programas é orientado para três vertentes:

- detecção e correção de retrabalhos, processos que não agregam valor, otimização e racionalização de processos de trabalho;
- auxílio ao auditado no desenvolvimento de indicadores de desempenho; e
- difusão das melhores práticas governamentais por intermédio do *benchmarking*.

Realizado o trabalho, o correspondente relatório é discutido com o auditado, que deve aceitar os achados da auditoria e, a partir de um processo de convencimento, adotar as medidas sugeridas pelos auditores para a obtenção dos resultados projetados (SHAND & ANAND, 1996).

A aceitação das conclusões das avaliações pelo auditado depende da consistência metodológica que garanta a excelência do trabalho. Esses requisitos são essenciais para que os avaliadores adquiram legitimidade e consigam superar não só as resistências psicológicas naturais em ser avaliado, mas também as de comunidades técnicas fechadas, que tendem a encarar com ceticismo qualquer

análise vinda de fora (i.e.: uma avaliação desenvolvida no setor de saúde).

Predomina a utilização dos mecanismos de persuasão e *follow-up* gerencial, para que sejam gerados resultados via implementação das recomendações dos trabalhos de auditoria, apontando-se questionamentos quanto à utilização de publicidade para os mesmos fins, uma vez que a exposição de questões externas à mídia não é bem vista pelos administradores públicos, gerando resistência à atuação dos auditores (SHAND & ANAND, 1996) .

Pode-se identificar nesse papel a influência cognitiva da disciplina de administração, a começar pela identificação da auditoria de desempenho com a função clássica de avaliação na administração de retroalimentação. Também pode ser observada alguma semelhança com os princípios da qualidade total ou com a teoria da aprendizagem organizacional (LEEUW, 1996).

Natural, pois, que as metodologias utilizadas sejam, em sua maioria, advindas ou apropriadas da área da administração e avaliem predominantemente as dimensões da eficiência e do gerenciamento dos programas. Outra implicação dessa relação estreita com a administração é que os referenciais de boa gestão ou de boas práticas são analisados sob o prisma da teoria convencional predominante (SHAND & ANAND, 1996).

Em razão de uma maior proximidade, a tendência é que EFS mais ligadas ao Poder Executivo adotem essa estratégia. Um exemplo emblemático é o redirecionamento dos trabalhos dos *Inspectors General* – IG's norte-americanos, que, sob a influência do *National Performance Review* – NPR, tentam reduzir os relatórios exclusivamente centrados em detecção de falhas e irregularidades, característicos da auditoria de conformidade, e enfatizar questões ligadas a resultados de modo a ajudar os gestores nas reformas gerenciais do NPR (TRODDEN, 1996) .

Uma das possíveis vantagens da adoção de uma abordagem típica de consultoria é a utilização do potencial da avaliação de programas para as reformas gerenciais atualmente em curso em diversos países, ficando a EFS numa posição de liderança tecnológica no processo de mudança da administração pública. A EFS da Suécia, por exemplo, atuou intensamente como agente de mudanças no processo de reforma gerencial ocorrido naquele País (HOMLMQUIST & LARSSON, 1996).

A vertente da divulgação de boas práticas e a difusão de *benchmarks* também podem ser identificadas na atuação da EFS do Canadá (HOMLMQUIST & LARSON, 1996) e nas declarações de missão dos planejamentos estratégicos de outras EFS também mais ligadas aos parlamentos de seus países, como as EFS dos Estados Unidos (*General Accounting Office – GAO*) e a do Reino Unido (*National Audit Office – NAO*).

Trabalhos recentes do Tribunal de Contas da União (2001, 2001a, 2001b, 2000, 1999), EFS brasileira, mostram tendência à vertente de fomento ao desenvolvimento de indicadores de desempenho nos programas governamentais.

A postura de parceiro da Administração também diminui resistências institucionais ou políticas à atuação da EFS, razão pela qual pode ser utilizada para viabilizar o exercício de suas atividades na área de resultados, quando seu mandato constitucional ou legal não preveja ou limite a realização de trabalhos dessa natureza.

A dificuldade mais evidente em relação a tal estratégia é que ela é baseada numa relação de confiança avaliador-avaliado, difícil de ser conquistada, especialmente se a EFS também desenvolve atividades de auditoria de conformidade que impliquem, por vezes, a investigação dos mesmos gestores cuja parceria é proposta. A criação de uma unidade especializada em avaliação de programas na estrutura da EFS pode minimizar esse tipo de resistência, por criar a percepção de um

produto diferenciado oferecido por técnicos com outra cultura técnico-organizacional.

Outro questionamento sobre essa estratégia se refere à possível perda de independência da EFS, à medida que os relatórios passam por um processo de negociação e os achados precisam ser aceitos pelo gestor avaliado para que sejam adotadas as providências sugeridas. Um contra-argumento a essa questão é o fato de que, quanto maior a respeitabilidade técnica e a imagem da EFS perante os gestores, maior a percepção destes quanto ao benefício advindo da adoção das providências sugeridas nos relatórios, e menor a necessidade de negociação. Essa seria a natureza intrínseca do processo de legitimação dessa abordagem.

Outro ponto fraco apontado relativamente ao papel consultor é a reduzida força das recomendações, mesmo depois de negociadas com o avaliado, uma vez que a implementação destas ficaria demasiadamente dentro da margem de discricionariedade do gestor público.

Essa tese ganha ou perde força à medida que a alta cúpula do governo esteja comprometida com propostas de modernização da administração pública. Tanto maior a presença das reformas na agenda governamental, tanto maior o potencial de aliança estratégica entre a EFS e o governo no sentido de gerar valor público em termos de melhoria da administração. Daí adviria uma pressão sobre os gestores para a implementação das recomendações da EFS. Se, ao contrário, o movimento de reformas perde força, aumentam os riscos de que as recomendações propostas jamais venham a ser implementadas. Ao atuar dentro dessa estratégia, a EFS deve monitorar todas as recomendações constantes das avaliações, acompanhando e analisando sua implementação.

### 3.2 ELIMINANDO A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES – A EFS COMO AUDITOR

Este papel é caracterizado fundamentalmente por uma relação muito estreita entre a EFS e o Congresso, que funciona como seu cliente exclusivo, solicitando trabalhos cujos relatórios lhe são posteriormente encaminhados.

Pode-se dizer que essa forma de atuação das EFS tem suas raízes históricas na formação dos Estados modernos, com a apreensão liberal de limitação do Poder Executivo, que, segundo Speck (2000), levou os parlamentos a aperfeiçoarem sua capacidade de acompanhamento crítico dos atos da administração, em um primeiro momento pela criação de comissões parlamentares especializadas e, posteriormente, por intermédio de instituições externas de assessoria ao parlamento para desempenhar essas tarefas de controle.

Segundo Weber (*apud* SPECK, 2000), os parlamentos evoluíram de parlamentos de debates em plenário para “parlamentos de trabalho”, desenvolvendo a capacidade de discutir profissionalmente assuntos ligados à política nacional. Esse modelo de parlamento mais atuante é bastante comum em países anglo-saxônicos, seja representado pela poliarquia presidencialista norte-americana, em que o parlamento compete com o Executivo e influencia a administração, seja nas poliarquias parlamentaristas européias, nas quais a administração é formada dentro do parlamento (MARTINS, 1997) e tem reflexos profundos na estruturação de suas respectivas EFS.

Segundo o Relatório Anual do GAO, 90% de seus trabalhos são demandados originalmente pelo Congresso, situação que, obviamente, diminui a autonomia da EFS, uma vez que fica bastante restrita sua capacidade de planejar seus próprios trabalhos. A atividade de avaliação, nesse caso, depende menos da disposição

da cúpula da EFS do que do interesse que o parlamento tenha sobre mensuração e avaliação de resultados dos programas governamentais.

Embora até aqui somente tenhamos mencionado o Congresso como cliente principal, é preciso chamar a atenção para o fato de que algumas EFS fazem parte do Poder Executivo, geralmente vinculadas ao Órgão Central das Finanças. Conquanto constitua exceção à regra, essa vinculação da EFS ao Executivo não descaracteriza o ponto fundamental dessa estratégia, que é o de garantir uma relação de *accountability* entre duas partes, na verdade a essência da atividade das EFS.

Como o Executivo detém muito mais informações acerca dos resultados de suas atividades que o Legislativo, este tem de recorrer a uma organização que possua a independência necessária para examinar de forma imparcial e precisa o desempenho dos programas governamentais.

Aqui, também é preciso observar que o Congresso somente demandará da EFS trabalhos orientados para resultados se o paradigma de gestão pública correspondente estiver na agenda política do Parlamento. Em outras palavras, se os membros do Congresso não vislumbrarem ganhos políticos nos possíveis resultados das avaliações de programas, estas não serão solicitadas. O desenho metodológico atinge duas dimensões de resultados dos programas:

- ◆ certificação das informações prestadas pelos órgãos acerca da realização das metas programadas (eficácia) e
- ◆ avaliação da sua qualidade ou efetividade.

A primeira situação consiste na aferição de metas ou padrões gerenciais de programas por uma entidade com reconhecida independência, no caso a EFS. É especialmente necessária no caso da existência de um sistema de metas institucionalizado na administração

pública, prevendo grandes incentivos para a apresentação de resultados favoráveis. A *accountability*, neste caso, é garantida por intermédio de um processo que se assemelha ao da certificação.

A EFS da Suécia, que se localiza no Ministério da Fazenda, é responsável pela auditoria de qualquer informação de desempenho que uma agência possa vir a publicar em seus relatórios anuais (TALBOT *et al*, 2001).

Na Nova Zelândia, o *Office of the Controller and Auditor-General* – OAG é o responsável pela comprovação da integridade das informações prestadas pelos ministérios no âmbito dos contratos de gestão a que estão submetidos (TALBOT *et al*, 2001).

Santos & Cardoso (2001) observam que “[...] os melhores resultados têm sido registrados quando um órgão poderoso ou influente como ministérios de planejamento ou finanças ou os **national audit offices** assumem esse papel [...]”, obviamente se referindo os autores às EFS.

Essa abordagem estratégica acarreta maior pressão política sobre a EFS, especialmente se houver implicações orçamentárias para os programas no caso de desempenho fraco. Entretanto, importa observar que, a despeito de seu potencial em termos de informação e retroalimentação para o processo orçamentário, o fato é que não se observa integração consistente entre o orçamento e a gestão por resultados, incluindo-se aí a avaliação, mesmo nos países em que a Nova Gestão Pública avançou mais.

Também pode ser notada uma menor independência da EFS para selecionar seus trabalhos de avaliação devido ao caráter quase administrativo da tarefa. Por último, é preciso destacar que o impacto dos trabalhos, neste caso, depende dos mecanismos de interação Legislativo-Executivo:

⇒ de pressão sobre o Poder Executivo

no sentido de que seus órgãos implementem as recomendações propostas e

⇒ de alimentação do processo orçamentário das informações obtidas nos trabalhos de avaliação.

Um cenário bastante favorável seria verificado se os programas públicos fossem regularmente avaliados pelo próprio Poder Executivo, seja por órgãos governamentais seja por avaliadores externos contratados, porque as EFS poderiam avaliar a qualidade e a consistência dessas avaliações e/ou se valer desses trabalhos para realizar meta-avaliações, diminuindo sobremaneira os custos da atividade no âmbito da EFS.

### 3.3 INSERINDO TEMAS NA AGENDA GOVERNAMENTAL – A EFS COMO PESQUISADOR

Talvez este seja o mais desafiador dos papéis desempenhados, pois nele a dimensão política que garante o apoio externo à EFS para a atividade de avaliação não existe. Não se observa interesse do Executivo vinculado ao auxílio na modernização da máquina pública ou, tampouco, do Congresso na verificação das informações de desempenho prestadas pelo Executivo. Em outras palavras, a avaliação do desempenho governamental não está na agenda dos principais atores do setor público, ou, pelo menos, está em segundo ou terceiro plano.

Nesse contexto, a pergunta que vamos procurar responder em primeiro lugar é se, mesmo nessas condições, há espaço ou oportunidade para criação de valor público pelas EFS por intermédio da atividade de auditoria de desempenho.

Em termos substantivos, a EFS pode criar valor alertando os órgãos públicos, o Governo, o Congresso ou a sociedade sobre os principais riscos ou as deficiências graves em programas, projetos, órgãos ou entidades governamentais.

Outra linha de atuação muito próxima da anterior é a evidenciação, nos trabalhos de avaliação das EFS, da importância estratégica de programas ou projetos, que estejam sendo relegados a segundo plano.

Nesse caso, embora não existam mecanismos de pressão do Legislativo sobre o Executivo para a implementação das recomendações eventualmente propostas pela EFS, a divulgação e a repercussão de conclusões desse gênero potencialmente provoca a inserção dos temas em questão na agenda governamental e pode atuar como elemento de auxílio na resolução de problemas que, de outra forma, não encontrariam espaço para o debate.

Em termos de apoio externo (dimensão política), essas abordagens podem garantir o apoio dos gestores dos programas, visto que as deficiências de desempenho ou os riscos encontrados podem estar sendo ocasionados por circunstâncias fora da sua governabilidade, tais como contingenciamentos orçamentários, por exemplo. Nesse caso, as avaliações podem funcionar como elementos que confirmam maior força política ao gestor na busca de recursos orçamentários.

Se, por um lado, a reduzida percepção da importância dos trabalhos de avaliação na agenda do Legislativo representa uma lacuna de apoio externo, por outro, significa maior autonomia no planejamento e no direcionamento da atividade, já que não existe uma demanda externa de trabalhos a ser atendida. Essa maior autonomia de ação parece ir ao encontro dos padrões institucionais de atuação dos Tribunais de Contas, intrinsecamente menos vinculados aos Parlamentos que as Controladorias, embora não haja ainda estudos que sustentem essa tese.

Em termos operacionais, já que não há demanda externa considerável por trabalhos de avaliação, dependem única e exclusivamente da cúpula dirigente da EFS a iniciativa e o apoio para a estruturação e o desenvolvimento da atividade de avaliação de programas.

É interessante observar, também, que o exercício da atividade de avaliação de programas, no médio e no longo prazo, pode despertar o interesse do Congresso, principalmente se os resultados dos trabalhos tiverem repercussão política ou na imprensa, consolidando a posição da EFS como um centro de excelência em avaliação governamental.

De qualquer forma, o desenvolvimento da capacidade institucional de avaliação de programas possibilita a uma EFS estar preparada para eventual e imediata demanda, seja do Congresso, seja do Governo, seja da sociedade, ocupando assim um espaço político-institucional que, de outra forma, poderia ser ocupado por outra organização do setor público ou do setor privado.

#### **IV. COMO O TRIBUNAL DE CONTAS PODE DESEMPENHAR CADA UM DESSES PAPÉIS**

Depois de analisar e explorar as possibilidades de utilização da avaliação de programas sob o modelo analítico proposto dos papéis desempenhados pelas EFS, estamos prontos para inserir o Tribunal de Contas da União no contexto da análise e decidir de que maneira a nossa EFS pode ter sua atuação otimizada na avaliação de programas públicos em nosso País, isto é, qual deve ser o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União na avaliação de programas públicos no Brasil.

##### **1. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PAPEL DE CONSULTOR**

Utilizando o modelo analítico proposto, o Tribunal pode desempenhar o papel de consultor organizacional de toda a administração pública não só em nível federal, o que pode ser feito diretamente, mas também atuar como fonte de referência para os níveis estaduais e municipais.

Em vários trabalhos recentes, o TCU



detectou deficiências operacionais e administrativas em diversos programas, sugerindo medidas que objetivavam o aumento da eficácia e eficiência do gasto governamental. Em todo o mundo, mas especialmente no Brasil, que passa por enormes dificuldades fiscais, tais trabalhos são fundamentais para que se tenha um governo que faça mais com menos.

Um exemplo bastante ilustrativo e quantificado de como a atuação do TCU pode aumentar a eficiência do gasto público pode ser encontrado na avaliação realizada no Programa Nacional do Livro Didático. A implementação das recomendações proporcionou uma economia estimada em cerca de R\$1,4 milhão em três anos (Acórdão nº 992/2003 – Plenário, Ata nº 29, Sessão de 30/7/2003).

Devido à possibilidade de análise dos programas nas diversas unidades da Federação em que são executadas, as avaliações conseguiram em alguns casos identificar boas práticas que foram divulgadas nos relatórios. Um conjunto razoável de boas práticas pode ser divulgado também na página do próprio TCU na Internet e repassado por intermédio de palestras ou seminários.

Durante a execução dos trabalhos, também foram desenvolvidos indicadores de desempenho para os diversos programas avaliados. Embora à primeira vista essa constatação não pareça relevante, é interessante observar que esse tipo de atividade é cara e exige um nível de especialização considerável, normalmente não encontrado na administração pública federal, muito menos nas estaduais ou municipais. Se fossem contratadas empresas de consultoria ou mesmo fundações de apoio universitário, seriam despendidos recursos orçamentários da ordem de milhares de reais.

Acrescente-se que os pesquisadores ligados ao meio acadêmico oferecem respostas no *timing* adequado ao gestor e raciocinam sob o sistema de incentivos da academia, quase

nunca coincidentes com os da administração pública, buscando novas perspectivas teóricas que implicam mudanças muito substanciais nos programas para serem implementadas ou desconsiderando alianças políticas que dão sustentação ao projeto (Pinto, 1986, *apud* Garcia, 2001).

Outra possível contribuição diz respeito à utilização de técnicas de marco lógico para análise da própria formulação do programa. Um programa com falhas na sua concepção lógica jamais atingirá os objetivos para os quais foi criado. O TCU, ao proceder a uma avaliação formativa do programa, pode contribuir para sua melhoria, corrigindo eventuais falhas de formulação.

Finalmente, o TCU pode ser consultado pelo Executivo sobre a viabilidade de implantação de um programa, sobre a eventual opção entre duas formulações, ou mesmo entre dois programas alternativos.

Em virtude do reconhecimento da excelência técnica dos seus trabalhos e do potencial de liderança sobre outras instituições de controle, notadamente os Tribunais de Contas estaduais, o TCU poderia assumir a liderança de uma rede de controle de resultados que poderia, a partir da combinação de esforços, envolvendo a formação de equipes mistas e de bancos de dados contendo informações sobre desempenho, contribuir para a melhoria de diversos programas cuja execução é descentralizada para os estados.

## 2. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PAPEL DE AUDITOR

Quando se analisa a atuação do TCU no papel de auditor, verifica-se que esse é o papel menos exercido no que se refere à avaliação de programas governamentais. Isso significa que o Congresso, por uma série de fatores de natureza histórica, política, institucional

e cultural, ainda não descobriu o valor da avaliação de programas como ferramenta de controle externo legislativo.

A possibilidade mais concreta de utilização da avaliação de programas seria a construção de uma interface entre a execução orçamentária e o desempenho dos programas públicos, já que o Congresso é o responsável pela aprovação do Orçamento Federal e teria, portanto, informações que poderiam ser utilizadas diretamente para o aprimoramento do seu processo decisório.

A exemplo do que ocorre em países como o Canadá e o Reino Unido, o Congresso brasileiro poderia se interessar pela avaliação dos programas públicos sob o ponto de vista da qualidade dos serviços prestados. Nesse caso, ao TCU caberia não só analisar o grau de implantação de sistemas de qualidade na administração pública, mas também avaliar a própria prestação dos serviços oferecidos pelos programas.

Como vimos, várias EFS avaliam o próprio sistema de avaliação governamental, fazendo diagnósticos sobre a capacidade do próprio governo de se auto-avaliar. Na hipótese de futuras leis instituírem a obrigação de os programas públicos no Brasil serem avaliados, destinando parte do orçamento para esse mister, o TCU seria a instituição mais indicada para oferecer sua opinião externa e independente ao Congresso Nacional sobre a implementação dessa sistemática. É importante observar que, uma vez implementado um sistema de avaliação no âmbito da administração pública federal, estaria aberta a oportunidade para o TCU utilizar metodologias do tipo meta-avaliação, ou seja, explorar as avaliações anteriormente realizadas para chegar a conclusões válidas, reduzindo sobremaneira os custos de avaliação.

Observe-se que, embora a decisão de demandar ou não trabalhos de avaliação seja do próprio Congresso, dentro da esfera de atuação do TCU repousa a decisão estratégica

de estimular ou não essa demanda, pesando os prós e os contras de uma diminuição de independência na proposição de temas para avaliação *versus* uma potencial maior inserção das recomendações dentro do processo político-orçamentário.

### 3. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PAPEL DE PESQUISADOR

Por último, dentro do leque de possibilidades relativas ao papel de pesquisador que pode ser exercido pelo TCU, uma se refere à avaliação da efetividade dos programas governamentais.

Utilizando técnicas quase experimentais de base quantitativa, notadamente métodos inferenciais avançados, seriam avaliados os resultados de alguns programas *vis à vis* os objetivos para os quais eles foram criados. A contribuição de uma análise dessa monta seria enorme do ponto de vista da formulação de políticas públicas, aumentando, no longo prazo, a racionalidade dos gastos governamentais.

Entretanto, é preciso observar que a avaliação de efetividade é uma atividade extremamente técnica, que requer grandes investimentos em capacitação. Os trabalhos também são mais caros e demorados, e é preciso cuidado para que não sejam produzidas avaliações intempestivas, ou seja, quando os resultados estejam prontos, os problemas para os quais eles foram analisados já tenham mudado.

Outra possibilidade menos dispendiosa é a elaboração de trabalhos que avaliem os riscos no desenvolvimento de programas e políticas públicas e permitam alertar os diferentes atores institucionais não só acerca de tais eventualidades, mas também de sugestão de medidas de contingência. O Governo Britânico vem investindo bastante no gerenciamento de riscos no setor público, e o TCU poderia introduzir essa preocupação no setor público brasileiro.

Nessa estratégia de avaliação de riscos, o *General Accounting Office* – GAO, dos Estados Unidos, possui uma linha de relatórios que avalia os desafios governamentais e os principais riscos nos diferentes órgãos e nos programas federais.

A avaliação de programas também pode se dar em nível mais sistêmico, ou seja, analisando os eventuais problemas na articulação dos diversos órgãos e entidades das diferentes esferas da administração pública e, por vezes, do terceiro setor. Na verdade, os programas públicos, principalmente os da área social, dependem dessa articulação para atingir seus objetivos. Em virtude de sua localização na administração pública, um possível nicho de oportunidade de atuação para o TCU é a aplicação do conceito de redes de organizações no setor público nas suas avaliações, melhorando a coordenação entre todos os atores envolvidos.

Por último, as avaliações a que o TCU procede poderiam alertar as autoridades e os formadores de opinião acerca da importância de temas que não estejam recebendo a atenção devida, contribuindo para a realização de projetos ou programas que, de outra forma, ficariam fora da agenda imediata de prioridades governamentais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO**

Como se pôde ver ao longo do trabalho, a avaliação de programas é um poderoso instrumento para a melhoria da gestão pública, à medida que pode fornecer valiosas informações aos gestores, legisladores e pesquisadores. A avaliação também é importante para a *accountability* governamental, uma vez que dá mais transparência, tornando os gestores mais responsáveis perante a população.

O Tribunal de Contas da União é uma Entidade de Fiscalização Superior que

desempenha importante missão, não só no controle técnico de desvios, fraudes e irregularidades perpetrados com o dinheiro público, mas também no controle dos resultados alcançados pela administração pública.

A avaliação de programas públicos assume grande relevância para o controle de resultados, principalmente porque o Orçamento Governamental e a própria administração pública federal se encontram organizados em programas distribuídos entre os vários ministérios.

O Tribunal de Contas da União tem competência legal e vem executando avaliações de programas desde os idos dos anos 90, na forma de trabalhos de auditoria de natureza operacional, cujas contribuições, ainda que timidamente, começam a ser reconhecidas pelo Poder Executivo, pelo Congresso Nacional, pelo meio acadêmico, ou seja, pela comunidade de pesquisadores de nosso País e, ocasionalmente, pela mídia.

Nessa conjuntura, a utilização da avaliação de programas públicos pelo Tribunal de Contas da União pode ser empregada de várias formas, de modo a agregar o máximo de valor público às ações governamentais, desempenhando os três papéis usualmente desempenhados pelas Entidades de Fiscalização Superior, descritos neste trabalho.

Para concluir, depois de analisar e explorar as possibilidades de utilização da técnica de avaliação de programas pelo Tribunal de Contas da União, sob o modelo analítico proposto dos papéis desempenhados pelas EFS, é necessário enfatizar que um tipo de contribuição independe do papel a ser desempenhado: a produção de informação de alta qualidade.

Na sociedade da informação e do conhecimento em que vivemos hoje, no célere século XXI, a informação tende a ser cada vez mais valorizada, tratada como “mercadoria” no setor privado devido a sua importância para a geração de lucro e sobrevivência das empresas.

No setor público, informação de qualidade representa condição *sine qua non* para o desenho de políticas públicas mais eficientes, eficazes e justas, além de condição básica para necessárias correções de programas e projetos já em fase de implementação.

## **BIBLIOGRAFIA**

AGUILAR, Maria José & ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ALBAEK, Erik & WINTER, Soren. *Evaluation in Denmark: the State of the Art*. In: Program Evaluation and the Management of Government: Patterns & Prospects across Eight Nations. London: Transaction Publishers, 1990.

ARENS, Alvin A. & LOEBBECKE, James K. *Auditing: an integrated approach*. Londres: Prentice-Hall International, 1991.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO – ABOP. *Glossário de termos orçamentários e afins*. In: Revista ABOP, Volume 13, número 2, set-dez de 1992.

BARZELAY, Michael. *Central Audit Institutions and Performance Auditing: A comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD*. Governance, vol. 10, n° 3, pp. 235/60, 1997.

BASTOS, Glória Maria Merola da Costa. *A Experiência do Tribunal de Contas da União em Auditoria Operacional e Avaliação de Programas Governamentais*. In: O Controle Externo e a Nova Administração Pública: uma visão comparativa. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002.

BEHN, Robert. D. *O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática*. In: Revista do Serviço Público, v.49 (n.4): pp. 5-45. Brasília: ENAP, 1998.

CALMON, Kátia Maria Nasiaseni. *A avaliação de programas como instrumento de aprendizagem organizacional: o caso do PROSEGE*. Mimeografado. Dissertação de Mestrado, Departamento de Administração da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados da Universidade de Brasília – UnB. Brasília, DF: 1997.

CHELIMSKY, Eleanor. *Expanding GAO's capabilities in program evaluation*. The GAO Journal, 43-52. Washington: Winter/Spring, 1990.

COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

- CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre. *L'évaluation dans le domaine de la santé: concepts et méthodes*. In: Avaliação em Saúde: Dos Modelos Conceituais à Prática na Análise da Implantação de Programas, p.3. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 1997.
- COTTA, Tereza Cristina. *Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto*. Mimeografado. Trabalho final do Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília, agosto de 1997.
- DAVIS, Dwight F. *Do you want a performance audit or a program evaluation?* *Public Administration Review*, 35-41. Washington, Jan/Feb, 1990.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Texto para discussão n° 776. Brasília: IPEA, janeiro de 2001.
- HATRY, Harry P. et al. *Practical Program Evaluation for State and Local Governments*. 2ª ed. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1981.
- HOMLMQUIST, Jörgen & LARSON, Ulrika Barklund. *Performance Auditing and How Auditors Can Contribute to Performance Improvement*. In: *Performance Auditing and the Modernization of Government*. Paris: OECD, 1996.
- KORDES, Frans G. *Policy Evaluation and the Netherlands Court of Audit*. In: *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*. Amsterdam: North Holland, 1992.
- LEEuw, Frans. *Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: questions and challenges*. In: *Performance Auditing and the Modernization of Government*. Paris: OECD, 1996.
- MARTINS, Humberto Falcão. *Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração*. In: *Revista do Serviço Público*, v.48 (n.1): p. 43-80. Brasília: ENAP, 1997.
- MOORE, Mark Harrison. *Creating Public Value: strategic management in government*. Harvard University Press, 1998.
- NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION. *The roles, mission and operation of the U.S. General Accounting Office*. Relatório preparado para o Committee on Governmental Affairs of the United State Senate, outubro de 1994.
- OFICINA DEL CONTRALOR Y AUDITOR GENERAL DE IRLANDA. *Auditoría de la Administración Pública*. In: *Revista Internacional de Auditoria Gubernamental*, volume 18, número 2, abril de 1991.

- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – INTOSAI. *Normas de Auditoria*, 1992. Tradução do Tribunal de Contas da União e publicação do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1995.
- PISCITELLI, Roberto B. *Contabilidade Pública, uma abordagem da Administração Financeira Federal*. São Paulo: Atlas, 1990.
- POLLITT, Christopher, et.al. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. London: Oxford University Press, 1999.
- POWER, Michael. *The Audit Society: rituals of verification*. London: Oxford University Press, 1999.
- ROSSI, Peter & FREEMAN, Howard E. *Evaluation: a systematic approach*. California: SAGE Publications, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Evaluation: a systematic approach*, 5ª ed. Newbury Park: SAGE Publications, 1993.
- SANDAHL, Rolf. *Evaluation at the Swedish National Audit Bureau*. In: *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*. Amsterdam: North Holland, 1992.
- SANTOS, Luiz Alberto dos & CARDOSO, Regina Luna dos Santos. *Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil: Problemas e Perspectivas*. In: XV Concurso de Ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental”, Primer Premio. Caracas, 2001.
- SEDGWICK, Stephen T. *Encouraging Evaluation in the Australian Budget Sector*. In: *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*. Amsterdam: North Holland, 1992.
- SEGSWORTH, R. V. *Policy and Program Evaluation in the Government of Canada*. In: *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns & Prospects across Eight Nations*. London: Transaction Publishers, 1990.
- SHAND, David & ANAND, Paul. *Performance Auditing in the Public Sector: approaches and issues in OECD member countries*. In: *Performance Auditing and the Modernization of Government*. Paris: OECD, 1996.
- SILVA, C.S. *Medidas e Avaliação em Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.
- SLOAN, Nick. *The Objectives and Performance Measurement of Performance Audit*. In: *Performance Auditing and the Modernization of Government*. Paris: OECD, 1996.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

STAATS, Elmer B. *Auditoria Gubernamental ayer, hoy y mañana*. Resumo de discurso proferido na primeira reunião nacional e regional de auditores governamentais ocorrida em janeiro de 1976. In: *Revista LatinoAmerica Control*, 2º trimestre de 1977.

\_\_\_\_\_. *Auditoria Gubernamental: Una visión internacional*. Adaptado do discurso proferido na Conferência Centenária do Auditor Geral do Canadá, em dezembro de 1978. In: *Revista Internacional de Auditoria Gubernamental*, volume 6, número 2, de abril de 1979.

TALBOT, Colin; DAUNTON, Lyn & MORGAN, Colin. *A mensuração do desempenho de ministérios e agências de governo: evoluções internacionais*. *Revista do Serviço Público*, v.52 (n.3): pp. 5-51. Brasília: ENAP, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DA FRANÇA. *La evaluación de programas: una forma de análisis en desarrollo*. In: *Revista Olacefs*, Volume I, número 3, abril de 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 6ª Secretaria de Controle Externo. *Relatório de Auditoria de Desempenho realizada no Programa Nacional do Livro Didático – PNLD*. Brasília, Distrito Federal: Relatório Mimeografado, 2000.

\_\_\_\_\_. 6ª Secretaria de Controle Externo. *Relatório de Auditoria de Desempenho no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. Brasília, Distrito Federal: Relatório Mimeografado, 1999.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Irrigação e Drenagem do Ministério da Integração Nacional*. Brasília, Distrito Federal: Relatório Mimeografado, 2001.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Valorização e Saúde do Idoso*. Brasília, Distrito Federal: Relatório Mimeografado, 2001 (a).

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro – PROÁGUA*. Brasília, Distrito Federal: Relatório Mimeografado, 2001 (b).

TRODDEN, Stephen. *The Objectives and Performance of Performance Auditing: the Perspective of a United States Inspector-General*. In: *Performance Auditing and the Modernization of Government*. Paris: OECD, 1996.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE – GAO. *Normas de Auditoria Governamental, Revisão, 1994*. Tradução e publicação do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1995.

WESBERRY, James P. *Princípios de Auditoria Governamental*. In: Revista Internacional de Auditoria Governamental, volume 4, números 2 e 3, abril e julho de 1977, transcrito da Revista de Control Fiscal (Revista de la Contraloria General de la República de Venezuela) nº 83, out-dez de 1976.

WORLD BANK. *Public Sector – The Critical Role of Evaluation – Selected Proceedings from a World Bank Seminar*. Washington: The World Bank, 1998.

ZAVELBERG, Heinz G., Vice-Presidente da Corte Federal de Auditoria da República Federal da Alemanha. *Auditoria de Resultados de Programas en el contexto de la Auditoria Gubernamental*. In: Revista Internacional de Auditoria Governamental, volume 12, número 4, outubro de 1985.

## **SOBRE OS AUTORES**

**Artur Adolfo Cotias e Silva** é natural de Goiânia, formado em engenharia agrônômica. No serviço público, desde 1991, trabalhou como Analista de Finanças e Controle na Ciset do Ministério da Fazenda. No Tribunal de Contas da União, desde 1994, inicialmente na 8ª Secretaria, hoje 2ª Secex, foi chefe de gabinete do ministro Adhemar Paladini Ghisi, de agosto de 1996 a março de 2001, e, desde julho de 2001 é assessor do Ministro Humberto Guimarães Souto. Em 1996, participou do curso *Executive Development Program in Performance Management*, oferecido pela *Virginia Polytechnic Institute and State University*, em convênio com a Fundação Getúlio Vargas e a *National Academy of Public Administration*, de Washington, EUA. Em 1998, frequentou o curso de Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. No ano de 1998, obteve o primeiro lugar no concurso nacional de monografias “Prêmio Serzedello Corrêa, versão 1998”, com trabalho versando sobre a História do Tribunal de Contas da União, intitulado “O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)”. No ano seguinte, 1999, conquistou, também, o primeiro lugar no concurso de monografias “Prêmio Rui Barbosa 1999”, instituído pelo TCU em comemoração ao sesquicentenário de nascimento de Rui Barbosa, com trabalho intitulado “Rui Barbosa e as finanças públicas brasileiras”. No ano de 2000, alcançou o primeiro lugar no concurso instituído pelo Governo do Estado da Bahia, por intermédio da Secretaria da Cultura e Turismo, denominado “Prêmio Nacional Rui Barbosa”, com trabalho intitulado “O parlamentar Rui Barbosa: atualidade de sua palavra”.

**Carlos Alberto Sampaio de Freitas** é mestrando em Administração pela Universidade de Brasília – UnB, Especialista em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e em Estudos de Política e Estratégia pela Universidade de Brasília – UnB, além de bacharel em Ciências Náuticas formado pela Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante – EFOMM. cursou o *Executive Development Program in Performance Manage-*



ment na *Virginia Polytechnic Institute and State University*/Fundação Getúlio Vargas em Washington. Participou do curso *Evaluación de Programas no Tribunal de Cuentas de la Republica Oriental Del Uruguay* e *Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, em Montevideo. Na área acadêmica, atua eventualmente como professor convidado da Fundação Getúlio Vargas – FGV e é autor de artigos em diversas publicações nacionais na área de administração e controle externo. Desde 1996, ocupa a função de Assessor no gabinete do ministro Humberto Guimarães Souto, tendo trabalhado anteriormente na 9ª Secretaria de Controle Externo – 9ª SECEX e na Secretaria de Controle Interno do Ministério de Minas e Energia – CISET/MME.



## 2º Colocado

# Avaliação de Programas e Responsabilização dos Agentes Públicos pelo Resultado da Ação Governamental: O Papel do Tribunal de Contas da União

Dagomar Henrique Lima

### RESUMO

Esta Monografia é uma reflexão sobre o papel do Tribunal de Contas da União – TCU na avaliação de programas públicos. Explora-se o tema explicitando a conexão da avaliação de programas com a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados da ação governamental e com o exame do mérito dos atos administrativos. A avaliação de programas é apresentada como o instrumento por intermédio do qual o Controle Externo pode formar juízo sobre o real alcance de resultados concretos pela ação pública. Do ponto de vista legal, o exame do desempenho dos programas públicos é identificado com o exame do mérito do ato administrativo. Além de ser competência constitucional do Tribunal de Contas, a avaliação de programas, visando a examinar as diversas dimensões do desempenho da ação pública, atende à crescente exigência social por resultados efetivos e eficientes da ação de governo. Essa exigência social encontra eco na doutrina administrativa da Nova Gestão Pública, que preconiza um Estado centrado na eficiente mobilização de recursos para a satisfação dos anseios do cidadão-cliente. Não obstante a constatação da necessidade de maior esforço doutrinário sobre a questão, conclui-se pela inexorabilidade do caminho do Tribunal de Contas rumo ao aprofundamento do exame do mérito dos atos administrativos e, por conseqüência, pela necessidade de maior investimento em avaliação de programas

públicos. Sugere-se a aproximação crescente do TCU com o Congresso Nacional de modo a suprir a assimetria de informação entre os Poderes Legislativo e Executivo sobre a execução das políticas públicas. Recomenda-se ainda uma aproximação maior com a imprensa, em bases profissionais e seletivas, como forma de aumentar a efetividade do controle por intermédio da mobilização dos atores sociais.

### 1. INTRODUÇÃO

As mudanças na ordem econômica, política e social do mundo nas últimas décadas impuseram uma série de desafios aos governos nacionais. O setor público, organizado de forma rígida segundo o modelo burocrático Weberiano auto-referenciado, mostra-se pouco capaz de reagir em ambiente no qual as inovações tecnológicas estão cada vez mais aceleradas e a sociedade apresenta novas e crescentes demandas. A busca da eficiência e o fortalecimento da democracia exigem não só uma reforma administrativa, mas uma reforma do Estado.

No plano da administração pública, a proposta mais abrangente para o Estado melhorar sua capacidade de reação às mudanças, de planejamento do futuro e de aumento da eficiência é chamada de Nova Gestão Pública – NGP. Os princípios da NGP tornaram-se uma espécie de cesta de compras da qual os países coletam idéias para modernizar o setor público, de acordo com as possibilidades de cada um (POLLITT, 1999).

O Brasil tem implementado reformas nos mais diversos setores nos últimos anos. Têm-se repensado as responsabilidades do Estado para com os cidadãos e o papel da sociedade no controle do Estado e na implementação das políticas públicas. É necessário encontrar um espaço virtuoso entre o incremento dos poderes do Estado e o incremento do controle sobre o Estado. O governo precisa exercer seu poder e governar, e os cidadãos igualmente precisam exercer seu poder e controlar o governo, ou diretamente ou por intermédio das instituições democráticas (PRZEWORSKI, 1998).

No contexto da reforma do Estado, surgem discussões sobre como o controle externo pode contribuir de forma efetiva para aumentar a responsabilização dos agentes públicos, para aperfeiçoar a ação de governo e para garantir à sociedade que as informações disponíveis sobre desempenho são fidedignas. Como resposta, desenvolve-se, no âmbito das Entidades de Fiscalização Superiores – EFS, um tipo de fiscalização que focaliza o mérito da ação pública, no lugar de enfatizar a conformidade dos procedimentos de gestão.

Segundo o modelo de orçamento-programa, adotado no Brasil, a ação governamental organiza-se por programas. Nesse ambiente, a avaliação de programas públicos é reconhecida por pesquisadores e EFS dos países centrais como o instrumento adequado para se formar juízo acerca do mérito da ação pública. Se uma EFS detém competência para examinar a eficiência, a efetividade, a legitimidade da ação pública, o instrumento utilizado para exercer esse poder-dever é a avaliação de programas. Desse modo, a avaliação tornou-se, no âmbito das EFS, uma espécie de fiscalização, visto que é o meio utilizado pelo órgão fiscalizador para examinar o desempenho dos programas públicos. Os órgãos de controle externo designam a avaliação de programas públicos por diversos nomes. A maioria usa a expressão

auditoria de desempenho. O TCU, apesar de já ter usado essa expressão (BRASIL, 1998b), hoje chama a avaliação de auditoria de natureza operacional (BRASIL, 2000c).

Do ponto de vista do fortalecimento da democracia, um dos meios de fortalecer a cidadania frente ao Estado é aperfeiçoar os mecanismos de responsabilização. Responsabilização aqui é utilizada com o mesmo sentido da palavra inglesa *accountability* e expressa tanto o compromisso pessoal e permanente do administrador de envolvimento ativo na promoção da transparência da gestão quanto o dever perante terceiros (os controladores) de prestar contas de seus atos. Essa última face da responsabilização, perante terceiros, é conhecida na legislação brasileira como prestação de contas (Constituição Federal, art. 70, parágrafo único; e Lei n.º 8.443/92, art. 8º). Trata-se de um dever do gestor público perante o órgão controlador.

Parece clara, portanto, a conexão entre controle democrático do governo, responsabilização por resultado, controle do mérito do ato administrativo e avaliação de programas.

Neste texto, de início, discute-se o conceito de avaliação de programas e o seu papel no exame do mérito do ato administrativo e da responsabilização por resultados. Em seguida, discorre-se rapidamente sobre o arranjo orçamentário brasileiro para destacar a função da organização por programas da ação de governo. No capítulo seguinte, apresenta-se uma tipologia das formas de controle exercidas sobre a administração pública a fim de descrever o ambiente em que se insere o Tribunal de Contas da União. Nesse capítulo, mencionam-se as principais limitações de cada uma das formas de controle para, em seguida, explorá-las com mais detalhe na realidade brasileira. Reconhecendo a necessidade de sustentação legal para a responsabilização do administrador público

por resultados, fundamenta-se a competência do Tribunal de Contas da União para atuar na responsabilização por resultados, com base no exame dos princípios constitucionais que definem as dimensões do controle. Devota-se especial atenção para o que tem se tornado o entendimento de economicidade e legitimidade mais adequado à necessidade de responsabilização por resultado. Na seqüência, explora-se o tipo de atuação do TCU que pode melhor responder às exigências dos diversos tipos de responsabilização, apresentando-se propostas de caminhos para o futuro.

## 2. AVALIAÇÃO

Não deve surpreender o fato de que o número de definições de avaliação seja tão grande quanto o número de autores que escrevem sobre o tema. Dentre as definições mais difundidas, podem-se citar as seguintes:

Avaliar é fixar o valor de uma coisa; para ser feita se requer um procedimento mediante o qual se compara aquilo a ser avaliado com um critério ou padrão determinado (FRANCO, 1971, *apud* COHEN, 1993, p. 73).

Avaliação é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos (COHEN, 1993, p. 77).

A primeira definição serve mais diretamente ao objetivo da avaliação relacionado com a responsabilização por resultados. A segunda refere-se à avaliação como instrumento de melhoria da ação governamental. Uma síntese dessas definições corresponde melhor às competências do Tribunal de Contas da União.

Para os fins deste texto, entende-se avaliação de programa como um processo de coleta e análise sistemático de informações sobre

atividades, características, resultados e impactos de um programa, com base em critérios fundamentados, para formar juízo sobre sua eficiência, sua eficácia e sua efetividade, gerando recomendações para melhorá-lo e informações para prestar contas.

Essa definição possui diversas implicações. A que se destaca de pronto é a necessidade de se fixarem critérios de avaliação como requisito para se formular opinião sobre o desempenho do programa. Os critérios podem ser definidos como “[...] padrões utilizados para determinar se um programa satisfaz ou supera o esperado.” (GAO, 1999, p. 38).

A necessidade de se dispor de critérios não é trivial. Às vezes os critérios devem ser construídos em acordo com os atores do programa. Essa situação ocorre com frequência quando se está examinando atividades, isto é, processos de trabalho do programa. Por vezes, usam-se casos de boas práticas, reconhecidos por gestores e especialistas como meios de se alcançar bom desempenho.

Os critérios de avaliação são fixados no decorrer da caracterização do objeto da avaliação e devem estar suficientemente precisos e detalhados, para que possam servir à definição de um arcabouço conceitual básico sobre o que é bom desempenho, facilitando a comunicação entre os atores envolvidos na avaliação; à delimitação do escopo da avaliação; à orientação da coleta de dados, indicando como obter evidências significativas; à fixação de parâmetros balizadores das conclusões e das recomendações da avaliação (BRASIL, 2000c).

Esses critérios se referem às principais dimensões do desempenho: eficiência, eficácia e efetividade. A definição dessas dimensões não é pacífica na literatura. No entanto, o que importa é que as definições abranjam as dimensões do desempenho que são mais relevantes.

Com efeito, eficácia é o grau de alcance das metas programadas de geração de

produtos em determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Quando se fala em resultado, a dimensão subjacente do desempenho é a da eficácia.

Efetividade é a relação entre as alterações no objeto da ação governamental que podem ser atribuídas única e exclusivamente ao programa (impactos observados) e os impactos esperados. Essa é a dimensão do desempenho mais difícil de se avaliar, em razão, principalmente, de dificuldade de se isolarem as causas da modificação na situação social. Deve ficar claro que a investigação de impactos, isto é, de modificações na realidade social, importa a enunciação e o teste de hipóteses sobre a relação entre variáveis, segundo métodos reconhecidos como científicos.

Eficiência é a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em determinado período de tempo, fixada a qualidade.

Essas três dimensões do desempenho podem ser analisadas combinando-as com as variáveis custo, tempo, quantidade, qualidade e equidade. Por exemplo, é possível medir a disponibilidade de um produto público para grupos mais vulneráveis da população, realizando-se assim uma análise de eficácia combinada com equidade.

O conceito de eficiência é muito importante, tanto para a NGP quanto para a situação conjuntural de restrição fiscal pela qual passam os países em desenvolvimento. Para superar as restrições orçamentárias, esses países podem valer-se de mecanismos que proporcionem ganhos de eficiência (SCHICK, 1999). Uma das possibilidades é a melhoria do processo de alocação de recursos entre os programas públicos, priorizando aqueles que gerem maior impacto social. Trata-se do conceito de eficiência alocativa, que pode ser mensurada mediante avaliação de efetividade ou avaliação

somativa, como será visto a seguir. Outra forma de melhorar a aplicação de recursos é observar dentro dos programas se suas atividades são organizadas de modo a produzir mais por menor custo, o que corresponde ao conceito de eficiência operacional. Esse aspecto pode ser examinado por intermédio de avaliação de eficiência e de eficácia ou avaliação formativa.

## 2.1 TIPOLOGIA

As avaliações podem ser classificadas segundo uma série de aspectos. A seguir são apresentados os principais.

Do ponto de vista temporal, as avaliações podem ser *ex-ante* ou *ex-post*. Avaliações *ex-ante* precedem a implementação do programa, ocorrendo em geral durante a fase de formulação da política pública. Nessa fase ocorre a concepção dos programas e a dos respectivos projetos, por intermédio dos quais a política pública ganha existência concreta no interior do aparato estatal (CASTRO *et al.*, 2002). Nesse estágio, tornam-se oportunas as avaliações para produzir recomendações de aperfeiçoamento do desenho ou então para o estabelecimento de um ponto de partida de desempenho para a realização de comparações futuras (avaliação de efetividade). Avaliações *ex-post* são realizadas durante ou após a implementação do programa e objetivam aperfeiçoar os programas mediante a formulação de recomendações que visem a melhorar sua eficiência, sua eficácia e sua efetividade.

Da definição de avaliação *ex-post* surge uma segunda classificação baseada nas dimensões de desempenho a serem examinadas. A avaliação formativa aborda questões operacionais dos programas ligadas às dimensões de eficiência e eficácia. A avaliação somativa, por sua vez, estuda a efetividade (impactos) que pode ser atribuída aos programas (COSTA, 2002). A figura I é esclarecedora. Fica patente, por um

lado, que a avaliação formativa trata de questões internas aos programas e, em geral, na esfera de controle dos gestores. Por outro lado, a avaliação somativa trata da modificação da realidade provocada pelo programa e trabalha com variáveis afetadas por outros programas ou fatores socioeconômicos que não são controláveis pelo gestores ou que estão apenas na sua esfera de influência.

Apesar de considerar os termos avaliação somativa e formativa inadequados, Draibe (2001) se preocupa em distinguir as avaliações de resultados (ou impactos) das de processos. As primeiras tratam de resultados, impactos e efeitos. Os resultados são os produtos finais do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de produção. Os impactos são as alterações na realidade provocadas pelo programa. Os efeitos se referem a impactos secundários do programa ou a impactos não esperados, que afetam os meios social e institucional. As avaliações de processos, por seu turno, referem-se ao desenho do programa e aos sistemas de implementação.

FIGURA I – TIPOS DE AVALIAÇÃO



Fonte: Adaptado do Manual de Auditoria do TCU (BRASIL, 2000c).

As chamadas avaliações experimentais, quase experimentais e não experimentais mencionadas por Draibe (2001) são na verdade estratégias metodológicas utilizadas em avaliação de impacto (TCU, 2000b).

## 2.2 IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO PARA A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESPONSABILIZAÇÃO POR RESULTADOS

A política pública é um conjunto de ações de Estado, geralmente de caráter continuado, que almeja a garantia de direitos fundamentais, entendidos como tal em decorrência do processo histórico da sociedade (adaptado de CASTRO *et al.*, 2002).

A gestão dessas políticas segue ciclo composto das funções tradicionais de Planejamento,

Orçamento, Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria. O que tem sido percebido nos últimos anos é a necessidade de se inserir mais um componente ao ciclo – a Avaliação. Essa percepção ganhou importância, à medida que ganharam força no setor público doutrinas de gerenciamento voltado para resultados (*results oriented management* – ROM) e de gestão pública empreendedora. Nesse contexto, torna-se essencial para a gestão a aferição do grau de alcance dos resultados e das causas de seu maior ou menor sucesso.

Assim, a avaliação é função precípua do gestor no exercício da gerência. No entanto, em última análise, é uma ferramenta de tomada de decisão, tanto para o gestor quanto para a esfera política, e serve ao princípio democrático da prestação de contas (*accountability*). O papel do controle externo da administração é o de garantir a fidedignidade das informações produzidas pelas avaliações dos gestores ou mesmo, quando necessário, de produzir dados sobre desempenho, como será visto.

A consolidação da avaliação como elemento a mais do ciclo de gestão exige evolução técnica e metodológica e mudança cultural que permitam a internalização do processo avaliativo nas organizações públicas. Para se alcançar esse avanço no ciclo de gestão, é necessário compreender claramente os objetivos da avaliação e a contribuição que ela pode oferecer.

O primeiro objetivo de uma avaliação é o de aperfeiçoar a ação governamental. O aperfeiçoamento dos programas pode exigir a implementação de recomendações que visem à redução de custos, à utilização mais adequada dos insumos, ao aperfeiçoamento de processos para atingir melhor o público-alvo, à aquisição de novas habilidades pelos implementadores, à instituição de controles para coibir fraudes, à disseminação de boas práticas e a uma série de outras providências. A natureza das

recomendações que emergem de uma avaliação, em geral voltadas para medidas gerenciais, torna essa atividade uma pesquisa interessada, ou *policy oriented* (DRAIBE, 2001). Trata-se aqui de preocupação com o desempenho do programa e com a sua eficiência operacional. Esse objetivo da avaliação serve principalmente às necessidades do gestor, bem como à responsabilização por resultados.

Avalia-se também o sucesso do programa em mudar para melhor a realidade social sobre a qual atua. Nesse caso, quase sempre é necessário isolar o efeito do programa sobre a sociedade e confrontar sua efetividade com alternativas possíveis. Trata-se aqui de uma preocupação com a efetividade do programa e com a eficiência alocativa do gasto público, isto é, procura-se responder se não seria melhor para a sociedade investir em outro programa. Sob esse ângulo, a avaliação serve principalmente ao princípio da prestação de contas e à tomada de decisão política.

O segundo grande objetivo da avaliação é a prestação de contas. Mais especificamente, a prestação de contas mediante controles social e parlamentar dos resultados da ação estatal. O fato é que tanto o Parlamento quanto a sociedade civil não dispõem de informações suficientes e fidedignas que lhes permitam exercer de modo efetivo o controle da ação do Poder Executivo. Nesse ponto fica clara a conexão entre a função avaliação, a responsabilização por resultados e o fortalecimento da democracia.

A importância da função avaliação para a gestão de políticas públicas está diretamente relacionada com seus dois objetivos básicos: aperfeiçoamento da ação estatal e prestação de contas. Assim sendo, os trabalhos de avaliação devem ser realizados sob a orientação desses dois papéis.

Cabe observar que essa conclusão está em plena conformidade com as diretrizes estabelecidas pelas Entidades de Fiscalização



Superiores – EFS, representadas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI (2002), conforme se verifica no trecho do documento “Diretrizes para Implementação de Normas de Auditoria de Desempenho” (documento preliminar), citado a seguir:

[...] Em geral as EFS procuram atingir um ou mais dos seguintes objetivos:

- a) proporcionar ao poder legislativo ou à autoridade competente um exame independente sobre a economicidade, eficiência e efetividade dos recursos e dos arranjos utilizados para a implementação de programas de governo;
- b) identificar e analisar os indícios de problemas relacionados com a economia, eficiência e efetividade dos programas governamentais nas áreas em que estes apresentam baixo desempenho, ajudando a entidade fiscalizada a melhorar a economia, eficiência e eficácia de suas ações; e
- c) informar sobre os impactos diretos e indiretos, bem como sobre os intencionais e não intencionais gerados pelos programas, identificando em que medida os objetivos formulados estão sendo alcançados e as razões pelas quais não estejam sendo alcançados, mediante verificação e análise dos indícios de problemas relativos a economia, eficiência e eficácia.

A clareza de objetivos permite divisar algumas providências que visam a fortalecer a função avaliação e torná-la efetiva no desempenho de seu papel. Como ressaltado, no âmbito do ciclo de gestão, a avaliação de políticas e programas deve ser propositiva, tempestiva e servir ao processo de tomada de decisão protagonizado pela esfera política e pela alta gerência.

É sabido que os gestores sabem muito mais sobre o desempenho dos seus programas do que os responsáveis por elaborar o orçamento.

Dessa forma, os gestores podem “capturar” os elaboradores do orçamento, manipulando as informações para conseguir o que desejam.

Casos paradigmáticos são os programas da área da saúde em quase todo o mundo. Os custos da área da saúde crescem em ritmo superior aos do restante da economia por algumas razões: pressão social para a incorporação rápida de inovações nas áreas farmacêutica e tecnológica; envelhecimento da população, que provoca o aumento da incidência de doenças crônicas e degenerativas de alto custo de tratamento; bem como do tempo de internação hospitalar para tratamento. O gestor voltado para insumos, no lugar de para resultados, estará sempre pronto a provar o aumento de seus custos para demandar mais recursos. Naturalmente, os elaboradores do orçamento pouco poderão dizer sobre mudanças nas práticas adotadas na área da saúde que poderiam gerar ganhos de eficiência capazes de superar o aumento de custos. Assim, os gestores ganham poder de barganha para pressionar por mais recursos.

Outro exemplo da necessidade de se criar um sistema de mensuração confiável do desempenho no Brasil é o programa “Toda Criança na Escola”. Vale lembrar que esse “programa” é na verdade um conjunto de 20 ações, com orçamento total perto de 4,6 bilhões de reais, muitas delas verdadeiros programas (com objetivos próprios, insumos e produtos específicos, público-alvo distinto etc.), administrados por setores diferentes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Pois bem, uma das ações do “Toda Criança na Escola” é o programa “Saúde do Escolar”, que se propõe, entre outras coisas, a entregar óculos para cerca de 6% das crianças matriculadas na 1ª série da rede pública de ensino. O relatório de avaliação do PPA referente a 2001, constante do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan (<http://www.sigplan.gov.br>, acesso

em 25 de julho de 2003), faz uma única menção ao “Saúde do Escolar”, para afirmar que ele, junto com a “Alimentação Escolar”, o “Livro Didático”, a “Biblioteca na Escola” e o “Transporte Escolar” (algumas das 20 ações do “Toda Criança na Escola”) “tiveram excelente desempenho”. Nem mais uma palavra.

Basta comparar a avaliação apresentada no SIGPlan com a realizada pelo Tribunal de Contas em 2001 (BRASIL, 2002d, Decisão nº 712/2002-Plenário) para se ter idéia da importância de uma avaliação independente. O TCU concluiu que a ação tinha eficácia de apenas 37%, isto é, entregava óculos a apenas 37% da parcela de seu público-alvo que necessitavam de lentes corretivas. Como consequência, a ação apresentava baixa eficiência porque são entregues menos óculos (produtos) do que o previsto em seus recursos orçamentários (custo dos insumos), elevando seu custo *per capita* em 48%.

Um antídoto para a assimetria de informação entre agente (gestores) e principal (Parlamento) e o risco de captura dos formuladores do orçamento pelos gerentes dos programas pode ser a encomenda de avaliações independentes por parte do Congresso Nacional. Destacam-se, dentre os atores capazes de cumprir tal tarefa, as universidades, os institutos de pesquisa e as entidades de fiscalização superior.

É importante que o Congresso Nacional passe a demandar e utilizar avaliações de programas públicos. Dessa forma, a função avaliação ganharia agenda política e passaria a ser encarada como integrante da dinâmica de gestão dos programas, como meio de alavancar o sucesso destes (e o dos gestores), assim como meio de prestar contas ao Parlamento da ação governamental. Para que essa mudança de cultura ocorra, é essencial que os avaliadores produzam relatórios que sirvam efetivamente aos gestores, aos políticos, à imprensa e à sociedade civil. É necessário ainda que se

identifiquem grupos e pessoas-chave os quais possam ser convencidos da utilidade da avaliação e aprendam a utilizá-la como argumento no debate político democrático sobre a condução das políticas públicas.

### 2.3 AVALIAÇÃO DE PROGRAMA NO BRASIL

Segundo Ataíde (2002), a experiência brasileira em avaliação de políticas públicas é extensa e floresceu nos anos 70 e 80. No entanto, o Autor destaca três oportunidades de melhoria nas avaliações realizadas na época: 1) as avaliações eram muito acadêmicas, focadas no desenho das políticas e de pouca utilidade para a melhoria da gestão; 2) não havia envolvimento dos implementadores no processo avaliativo e 3) tinham caráter espasmódico.

Como antídoto para essa situação, Ataíde (2002) sugere que as avaliações de políticas públicas devem contemplar quatro dimensões: 1) gerarem recomendações que tenham aplicação prática na melhoria da gestão; 2) envolverem os principais atores na avaliação; 3) produzirem resultados tempestivos para a tomada de decisão; e 4) realizarem adequação metodológica que confira validade aos resultados. Essas providências devem ser adotadas sem perder de vista os dois grandes objetivos da avaliação de programas de governo: aperfeiçoar a ação governamental e prestar contas à sociedade.

No Brasil, há diversas iniciativas de avaliação de programas de governo, cada qual com suas características. Grupos de pesquisa nas universidades realizam avaliações que, no entanto, não têm como objetivo alimentar o processo orçamentário e de gestão; por conseguinte, não apresentam a abrangência e a tempestividade de que os decisores necessitam. Existem ainda as avaliações de políticas públicas produzidas por institutos de pesquisa como o Instituto de Pesquisas Sociais

e Econômicas – IPEA. O IPEA tem o Poder Executivo como seu cliente principal e produz estudos sistêmicos de grande abrangência, sem muita ênfase em eficiência operacional ou foco no cliente-cidadão. A Secretaria Federal de Controle Interno aplica recursos consideráveis no exame da operação dos programas federais nos municípios e gera informações detalhadas, com base em metodologia consistente. No entanto, como o foco é no município, a consolidação das informações ainda é bastante demorada e não oferece um panorama do desempenho que permita inclusive a disseminação de boas práticas. Podem ser citadas experiências isoladas de órgãos do Governo que contratam avaliações, mas tal iniciativa não é institucionalizada e quase sempre não tem caráter continuado. Há ainda as avaliações internas realizadas pelos órgãos responsáveis pela execução dos programas, consolidadas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan, que, evidentemente, carecem da independência necessária para a tarefa de subsidiar o controle parlamentar e não podem ser consideradas para esse propósito sem que haja validação externa, mediante auditoria, por exemplo.

O Tribunal de Contas da União gera relatórios de avaliação em tempo comparativamente curto, cerca de oito meses, com independência e visão de administração pública. O escopo dos estudos é reduzido, em geral ações de um programa ou um tema bem específico. Há interesse em incorporar a visão dos principais atores envolvidos, inclusive gestores e beneficiários (BRASIL, 2002f). Uma das características que mais diferencia as avaliações de programa conduzidas pelo TCU é o monitoramento da implementação das recomendações da auditoria de desempenho e a preocupação em medir a efetiva produção dos benefícios esperados em termos de melhoria do desempenho dos programas (art. 243 do Regimento Interno

do TCU). No entanto, o reduzido número de avaliações por ano (perto de dez), se comparado com o número de programas de governo (mais de três centenas), limita o papel do TCU como ator na responsabilização por resultados e no controle parlamentar.

### **3. PROGRAMAS PÚBLICOS**

Para se discutir como o Tribunal de Contas pode agir com o objetivo de responsabilizar os agentes públicos pelos resultados de sua gestão, é fundamental compreender como se organiza a ação governamental. Este capítulo descreve rapidamente o processo de planejamento público brasileiro, detendo-se na definição de programa público.

O art. 165 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre os instrumentos de planejamento e orçamento público. São eles: a) o plano plurianual – PPA; b) as diretrizes orçamentárias – LDO e os orçamentos anuais – LOA.

O PPA estabelece, para o período de quatro anos, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e as outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. É o planejamento de médio prazo do Governo.

ALDO compreende as metas e as prioridades da administração pública federal para o ano orçamentário, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O orçamento anual ou Lei de Meios, por sua vez, é documento autorizado pelo Legislativo, contendo a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho de governo, obedecidos os princípios

de unidade, universalidade e anualidade. (ALENCAR, 1984).

Logo se vê que existe a necessidade de um elemento que sirva de elo entre os citados títulos legais em matéria orçamentária e entre estes e a atividade de gestão governamental. Esse elemento é o programa, conceituado como “[...]o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual” (BRASIL, 1999b, art. 2º). Os indicadores são representados por uma relação ou uma taxa entre variáveis relevantes que permitem medir a evolução do problema social que se deseja solucionar. Deve ser coerente com o objetivo do programa, ser sensível ao efeito das principais ações de governo e apurável em tempo oportuno (BRASIL, 2003a).

O manual técnico do planejamento oferece mais detalhes sobre o conceito de programa:

[...] instrumento de organização da atuação governamental, o qual articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores constantes no Plano Plurianual, visando à solução de um problema ou atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade (BRASIL, 2000a).

A concepção do programa como o instrumento de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos, é fruto de sucessivos aperfeiçoamentos no processo de planejamento. No entanto, o Decreto nº 2.829/1998 (BRASIL, 1998a) é o marco legal que conferiu ao programa uma dimensão gerencial. A partir do PPA 200-2003 (BRASIL, 2000b), todas as ações de governo foram estruturadas em programas voltados para a solução de problemas da sociedade.

O ordenamento das ações de governo

por programas visa a proporcionar maior racionalidade e eficiência à administração; ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios sociais e à transparência na aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2003a). Constitui-se assim em instrumento que vai ao encontro do controle democrático do Governo, do princípio da prestação de contas que favorece a responsabilização por resultados.

A organização racional das ações de governo é condição importante, mas não é suficiente para se garantir a eficácia e a eficiência dos programas. Entre outros fatores, é necessário que os recursos públicos sejam utilizados adequadamente para a obtenção dos produtos finais de cada programa e dos impactos sociais desejáveis. A qualidade dos arranjos adotados pelo Governo para a execução dos programas pode ser examinada mediante avaliação de programa.

#### **4. MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

Neste capítulo se enumeram os mecanismos de responsabilização e suas espécies, citando-se algumas de suas limitações mais conhecidas, com especial atenção para a forma de responsabilização na qual se insere o Tribunal de Contas da União. Essa apresentação se torna necessária para esclarecer a conexão entre os mecanismos de responsabilização e o modo pelo qual a ação do TCU pode ser fortalecida mediante a interação com os demais mecanismos. O Conselho Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD coordenou um estudo que apresenta a tipologia de responsabilização aqui utilizada (CLAD, 1999).

Sob a perspectiva da teoria do agente-principal, a responsabilização pode ser vertical ou horizontal (O’DONNELL, 1998). A responsabilização vertical é a exercida pelo principal (cidadãos) sobre os agentes (governantes) por intermédio das eleições. A

responsabilização horizontal não é exercida diretamente pelos agentes, mas mediante mecanismos institucionais que permitem o controle nos intervalos entre as eleições. Essa é uma entre várias tipologias de responsabilização e serve ao propósito metodológico de compreensão do sistema. Deve ficar claro que os tipos de controle interagem e idealmente se alimentam uns dos produtos dos outros.

O controle vertical é realizado periodicamente por ocasião das eleições em intervalos de vários anos, o que não permite corrigir erros dos agentes durante os intervalos. A responsabilização vertical é ainda afetada pelos mecanismos políticos que regem a organização partidária, o financiamento das campanhas, o sistema eleitoral e a distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo. Segundo a crítica de Rousseau, o povo é soberano no momento da votação e deixa de sê-lo no dia seguinte (CLAD, 1999). Apesar de ser fundamental na democracia, o processo eleitoral em si não oferece instrumentos que obriguem os políticos a cumprir as promessas de campanha e pouco tem a contribuir para a responsabilização por resultados.

A responsabilização horizontal pode ser procedimental clássica, parlamentar, por resultados, social e por competição administrada.

A responsabilização mediante controles procedimentais clássicos é realizada passo a passo pela própria burocracia. Mesmo quando envolve agentes que não correspondem às características típicas do funcionário público, estes não são portadores, em geral, da legitimidade conferida pelo voto popular, nem estão submetidos à avaliação periódica das urnas. Trata-se do controle exercido tradicionalmente pelos Tribunais de Contas, pelo Judiciário, pelo Ministério Público, pelo Controle Interno. O mecanismo de controle judicial dos governantes e a exigência de prestação de contas aos tribunais de contas são os instrumentos republicanos de

responsabilização por excelência. As principais críticas a esse instrumento de responsabilização são a pouca permeabilidade à participação social, o foco em processos e insumos, a incapacidade de examinar o mérito da ação pública, o alto custo dos procedimentos de controle, a sua morosidade, a possibilidade de captura dos burocratas controladores por interesses privados.

A responsabilização mediante o controle do Parlamento é exercida segundo os arranjos institucionais de cada Estado. Trata-se da realização do conceito de *checks and balances*, fundamental na doutrina da separação de Poderes. Pode envolver a criação de comissões especializadas no controle da administração, comissões parlamentares de inquérito, argüição de autoridades em comissões especializadas sobre a execução das políticas públicas, aprovação prévia da nomeação de autoridades-chave do Executivo e do Legislativo, bem como o caso extremo de destituição do Presidente da República mediante processo de *impeachment*. A efetividade desse mecanismo de responsabilização depende bastante da maturidade democrática dos cidadãos, espelhada em seus representantes no Parlamento. Além disso, sociedades marcadas pelo personalismo e pelo autoritarismo na política nacional e pela oligarquia na política local geram parlamentos dependentes e Executivos imperiais pouco sujeitos ao controle parlamentar.

A responsabilização por resultados tem amplo poder de aproximar o Estado da sociedade e de fortalecer a democracia. Consiste em substituir o controle procedimental clássico realizado pela burocracia, com pouca participação popular, pelo controle finalístico de resultados, com ampla discussão social sobre o estabelecimento de metas e a avaliação *a posteriori* dos resultados. Nesse modelo, a ação pública é orientada pela satisfação dos cidadãos e não pela concepção quase unilateral

dos administradores. Assim, os governantes passam a ser responsabilizados (a prestar contas), não somente na época das eleições, mas permanentemente, sobre a efetividade de seus programas. A responsabilização por resultados pressupõe o fortalecimento do administrador público, conferindo-lhe maior liberdade de ação. De outro modo, não há como responsabilizar por resultados um gerente que apenas aplica normas e cumpre procedimentos legais. No entanto, a idéia de liberdade gerencial soa inoportuna em países periféricos sujeitos a fortes restrições fiscais, acometidos de níveis preocupantes de corrupção e sem sistemas adequados de informações sobre o desempenho.

É clara a conexão entre a responsabilização por resultados e a realizada mediante controle social. A sociedade participa do controle de resultados na discussão das metas, dos indicadores de desempenho a ser utilizados, bem como na avaliação direta dos serviços. O controle social envolve ainda a participação social na formulação e até mesmo na gestão das políticas públicas, como ocorre principalmente nas áreas da saúde e da educação no Brasil. Assim como a responsabilização por meio do Parlamento, a efetividade do controle social depende fortemente da maturidade democrática da sociedade e dos instrumentos institucionais disponíveis para o exercício desse controle. Acrescente-se que, no nível local, as estruturas oligárquicas existentes e a falta de qualificação técnica para o controle limitam a ação dos cidadãos, da imprensa e das entidades da sociedade civil organizada.

A responsabilização mediante competição administrada consiste na inserção de mecanismos de mercado no Setor Público. Simula-se uma situação de competição entre provedores de serviços públicos (agências executivas, órgãos da Administração Direta ou Indireta, concessionários) que evidencia desempenhos díspares, premia a boa *performance* e penaliza o mau desempenho.

O mecanismo pode ser muito simples, como a comparação e a publicação de indicadores de desempenho que evidenciem as diferenças de resultados e estimulem ganhos de desempenho. Nesse caso, evidencia-se sua conexão com a responsabilização por resultados e o controle social exercido com o auxílio da imprensa sobre as agências/unidades que apresentam resultados insatisfatórios. Modos mais ousados e operacionalmente complexos de competição administrada envolvem, por exemplo, a concessão de bolsas de estudos aos alunos que, de posse da verba correspondente, procuram no mercado as escolas mais bem conceituadas. Assim, as escolas que apresentam melhor qualidade recebem mais recursos e são premiadas, enquanto as demais são estimuladas a atingir um padrão que possibilite sua sobrevivência. Por vezes, a administração da competição é fundada em contratos e fica a cargo de agências independentes que assumem também uma função reguladora dos serviços públicos.

## **5. RESPONSABILIZAÇÃO POR RESULTADOS COMO DIMENSÃO DO CONTROLE EXTERNO**

Não obstante a convincente argumentação fornecida pela Nova Gestão Pública – NGP a favor do fortalecimento do controle de resultados, com base na ciência política, na economia política e na administração, seria ingênuo supor que essa linha de raciocínio seria suficiente para alterar práticas solidamente institucionalizadas. No Brasil, cujo paradigma é de Direito Administrativo, deve-se acrescentar o argumento jurídico ao debate para que se suavizem resistências contra a incursão do Tribunal de Contas da União – TCU no terreno perigosamente próximo da política, representado pelo exame do mérito do ato administrativo e, por extensão, da condução de políticas públicas.

Segundo Figueiredo (2001), ato administrativo

é a norma concreta emanada pelo Estado, ou por quem esteja no exercício da função administrativa, que tem por finalidade, criar, modificar, extinguir ou declarar relações jurídicas entre este (o Estado) e o administrado, suscetível de ser contrastada pelo Poder Judiciário.

Não obstante as divergências terminológicas apresentadas pelos autores, a única lei no Direito brasileiro que enumera e conceitua os elementos do ato administrativo é a Lei da Ação Popular (BRASIL, 1965, art. 2º). São eles competência, forma, objeto, motivo e finalidade.

De acordo com a mencionada Lei, *competência* refere-se ao conjunto de atribuições legais do agente; *forma*, à observância das formalidades indispensáveis à exteriorização do ato; *objeto*, ao que dispõe o ato; *motivo*, ao fundamento do ato; e, *finalidade*, ao resultado buscado pelo ato. O conceito jurídico de finalidade tem correspondência no conceito de resultado da ação pública e, por extensão, de impacto da política ou do programa governamental.

Pergunta-se agora: caberia ao controle externo o exame do resultado da ação administrativa? Caso a resposta seja positiva, como se deve proceder a tal controle?

A competência do controle externo está estabelecida no art. 70 da Constituição Federal. As dimensões sobre as quais o controle externo deve exercer sua ação são a legalidade, a legitimidade e a economicidade. Não cabem aqui mais considerações sobre o bem conhecido princípio da legalidade, do qual deriva uma série de outros princípios que regem a administração pública. No entanto, economicidade e legitimidade são princípios cuja interpretação vem evoluindo como resultado da discussão que se estabeleceu.

Mata (1994) constata que muitos autores consideram que o princípio da economicidade

é vazio, não sendo possível seu balizamento dentro dos institutos do Direito. Contudo, o princípio da economicidade é menos fluído e mais real ao mundo do Direito do que princípios mais tradicionais e aceitos pela doutrina, como o da moralidade.

A economicidade é a parcimônia ou a modicidade nos gastos públicos, evitando-se desperdícios e procurando obter bons resultados na atuação da Administração com o menor custo possível (AFFONSO, 2001). Nesse sentido, o procedimento licitatório é um dos instrumentos básicos da economicidade.

O princípio da economicidade é fundamental para o equilíbrio do Estado Democrático ao balancear a prerrogativa do Poder Público de taxar e os direitos dos administrados à propriedade e à prestação do serviço público de qualidade a um preço justo. Logo, trata-se de um compromisso econômico com o cumprimento de metas, inseridas no binômio custo e benefício (MATA, 1994).

Uma sociedade composta de cidadãos conscientes e instituições maduras lança mão do princípio da economicidade para impor limites ao Estado, denunciar e fiscalizar. Ao exercitar o princípio da economicidade, são estabelecidos critérios de avaliação do desempenho da atividade estatal que vincula o Poder Público a um compromisso com força impositiva (MATA, 1994).

O texto constitucional de 1988 inovou ao criar o controle externo da legitimidade e da economicidade, ao lado do tradicional controle da legalidade. Segundo Torres (1991), a Constituição passou a distinguir entre fiscalização formal (da legalidade) e material (economicidade), sintetizadas no controle da legitimidade. Dessa forma, a criação constitucional confere eficácia às normas financeiras e orçamentárias, permitindo o exame formal das contas, da legalidade dos atos de gestão, bem como da justeza da relação

entre o custo dos insumos e os benefícios gerados pela ação do Estado.

Villaça (1988), citado por Torres (1991), afirma que a legitimidade formal das ações do Governo é sua conformidade à lei (legalidade). Segundo o mesmo Autor, a legitimidade substantiva envolve o emprego dos recursos públicos segundo socialmente desejado, tecnicamente factível e economicamente eficiente.

Segundo Affonso (2001), a legitimidade representa a conformidade do ato da autoridade administrativa com a teoria do poder ou a própria ordem democrática. Assim, o ato deve atender ao interesse público e ao princípio da razoabilidade.

Assim, no Estado Social de Direito que se deseja construir, o cidadão teria meios de verificar, ou de provocar a verificação (arts. 74, § 2º, e 31, § 3º, da Constituição Federal), da adequação dos benefícios oferecidos pelo Estado em troca do seu sacrifício econômico materializado nos tributos.

Fica claro, desse modo, que a boa interpretação dos princípios da economicidade e da legitimidade que melhor atende ao interesse público e à democracia reconhece o poder/dever de o controle externo examinar os resultados do ato administrativo, vale dizer, da ação pública. Esse exame deve levar em consideração a motivação presente no ato administrativo ou, na formulação da política pública, os custos envolvidos em sua execução, os impactos previstos e obtidos sobre a realidade social e, se viável, as alternativas técnicas possíveis.

Não se deseja simplesmente emular o setor privado de forma neutra e criar uma preocupação econômica com a redução de custos não importando as conseqüências. O interesse público deve sempre prevalecer, o que importa a busca de valores fundamentais como o da equidade na prestação dos serviços.

O fundamental é tornar a burocracia menos auto-referida, mais consciente dos custos de sua ação e preocupada em atender às necessidades dos cidadãos.

## 5.1 CONTROLE DO MÉRITO E RESPONSABILIZAÇÃO POR RESULTADO

Ora, parece claro que, para se responsabilizar o administrador por resultados, é essencial examinar o mérito do ato administrativo. Inegável que a novidade constitucional do controle de mérito do ato administrativo sob os aspectos da economicidade e da legitimidade significa a inserção de um conteúdo político (TORRES, 1991). De forma alguma se trata de política partidária, mas de políticas públicas. Se a eficácia do controle externo depende do exame, dentre outros aspectos, da razoabilidade das escolhas dos administradores frente àqueles princípios, o conteúdo da apreciação dos tribunais de contas não pode deixar de ser político, finalístico e valorativo, como o são o conteúdo e a extensão dos atos sujeitos ao controle.

A exigência de que a máquina estatal deve cumprir da melhor maneira possível as funções que lhe cabem, passando a ser racionalmente produtiva e não somente uma executora de leis, é resultado da evolução do conceito de Estado. Acertadamente, Busquets e Martins (1993) destacam que o Estado passou a ser compreendido como agente organizado política e administrativamente. Essa percepção, ao lado das transformações das técnicas administrativas, exige que a administração pública seja eficiente, eficaz e econômica.

A abertura do controle dos tribunais de contas para aspectos da escolha pública tornou-se possível e mandatário ante o novo ordenamento constitucional, por mais controverso que possa ser. A legitimidade que faltava aos tribunais de contas em razão da falta



de representação popular na investidura de seus membros foi suprida pela Constituição da República (TORRES, 1991).

Não obstante os novos paradigmas do Direito Administrativo inseridos no texto constitucional, a abordagem desses princípios, no âmbito do exame de mérito dos atos sujeitos ao controle do Tribunal, mostra-se, ainda, tímida e incipiente, tendo em vista que a tese prevalecente para imputação de responsabilidade, em que pese a base doutrinária exposta, é a da legalidade. Significa dizer que, mesmo se identificando deficiências quanto à caracterização dos motivos que fundamentaram o ato, as exigências legais para desqualificar a motivação apresentada, em muitos casos, inviabiliza sancionar o administrador por essa razão.

Sobre essa questão o Ministro Bento José Bugarin (1989), em sessão realizada no Tribunal de Contas da União disse, com muita propriedade, que

O TCU começa a deixar de lado sua tradicional cautela e, até mesmo timidez, diante dos aspectos políticos de atuação do Estado, para adentrar de forma clara a análise aprofundada da realidade administrativa, extraindo conclusões e procurando gerar conseqüências aperfeiçoadoras dos procedimentos adotados.

Para se pensar em uma estratégia de atuação do Tribunal de Contas na responsabilização por resultados e na avaliação de programas, faz-se indispensável estudar os fatores que afetam a atuação das EFS nesse campo, o ambiente no qual se insere o TCU e os principais obstáculos que devem ser enfrentados. É sobre essas questões que trata o capítulo seguinte.

## **6. AMBIENTE PARA A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E A RESPONSABILIZAÇÃO POR RESULTADOS NO BRASIL**

De início, cabe examinar os fatores que afetam a atuação das EFS no campo da

avaliação. Pollit (1999) aponta uma relação entre a crescente utilização, por diversas EFS, de métodos e técnicas de auditoria de desempenho e reformas administrativas recentes ocorridas no âmbito do Setor Público. Conforme o autor, genericamente, a auditoria de desempenho tem sido mais vigorosamente implementada em países cujo paradigma do setor público é administrativo do que naqueles onde predomina a tradição do Direito Administrativo. Esse fenômeno ocorreria porque a ética fundamental da auditoria de desempenho está firmemente ligada à ética da reforma da gestão de desempenho e ambas são freqüentemente conceituadas como sendo sobre o mesmo assunto.

Por sua vez, o grau de desenvolvimento e de sofisticação técnica que a auditoria de desempenho apresenta nos diversos países se relaciona com uma série de fatores, além da receptividade aos princípios da NGP. A natureza dos trabalhos realizados de certo influencia a escolha das estratégias metodológicas e das técnicas de análise utilizadas pelas EFS. Apenas para ilustrar, pode-se afirmar que auditorias de eficiência tendem a realizar análises de custo-benefício. O exame de efetividade pode exigir a condução de experimentos de configuração científica como os delineamentos quase-experimentais (BRASIL, 2000c). O foco no cidadão-cliente requer a utilização de grupos focais e entrevistas em profundidade. Estudos sistêmicos exigem aprofundamento na literatura correlata e detalhada caracterização das políticas públicas.

Pode-se destacar os seguintes fatores que afetam a escolha dos temas de auditoria: o mandato constitucional da EFS; as formas de relacionamento entre executivo e legislativo; o *status* constitucional da EFS; as relações da EFS com entidades da sociedade civil e com o Parlamento; as preferências políticas e doutrinárias de grupos de interesse externos

e internos; a atuação de outras entidades, no país ou no exterior, que realizam avaliação de desempenho.

No Brasil, qualquer tentativa de enfrentar seriamente o desafio da avaliação de programas pelos órgãos de controle deve levar em consideração o ambiente no qual se trabalhará. É fundamental ter consciência das limitações para que se possam adotar providências com o objetivo de minimizá-las ou superá-las. Nesse sentido, a seguir, descrevem-se as características do arranjo institucional e administrativo brasileiro que constituem obstáculos à ação do controle na responsabilização por resultados e à prática da avaliação de programas.

#### 6.1 PRINCIPAIS LIMITAÇÕES À RESPONSABILIZAÇÃO POR RESULTADOS E À AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

A responsabilização por resultados e a avaliação de programa, como seu instrumento, são meios avançados de controle democrático do Estado que exigem um grau de organização governamental e um sistema de informações que permita a formação de juízo de valor sobre o desempenho da ação de governo. Caso contrário, a coleta de informações pelos próprios órgãos de controle pode ser impossível ou muito cara.

O PPA 2000-2003 aperfeiçoou o planejamento orçamentário brasileiro, mas limitou-se a fixar metas quantitativas para os programas, restringindo o conceito de bom desempenho ao aspecto da eficácia. Muito ainda deve ser feito para que se resolvam os problemas de eficiência alocativa e operacional. A variável eficiência deve ser incorporada à análise, se o objetivo for avaliar os resultados da ação do Governo. De outro modo fica praticamente impossibilitada a efetiva responsabilização por resultados ante a falta de informações sobre o custo dos produtos e dos serviços gerados

pelos programas.

A mensuração da eficiência do processo produtivo requer a identificação precisa do ciclo produtivo que está sendo objeto do orçamento. No entanto, a análise do orçamento brasileiro revela “[...] uma série de despesas que não estão ligadas a um processo produtivo no nível orçamentário, não constituindo, portanto, uma relação, ainda que aproximada, de insumo/produto” (CORE, 2002, p. 128). Exemplo disso é a despesa de pessoal que, ao invés de estar associada a cada um dos programas, é apropriada ao órgão ou à entidade como um todo.

Cabe lembrar que o orçamento-programa tem como uma de suas características principais a racionalização do processo de instrumentalização das políticas públicas, mediante o manuseio de dados sobre custos (eficiência), quantidade de produtos (eficácia) e impactos gerados (efetividade). Contudo, mesmo após o advento da reforma orçamentária, no Setor Público, o controle continua predominantemente formal e exercido por meio da sua contabilização, com foco no cumprimento de prazos, na conformidade com a lei de licitações e com normas patrimoniais, bem como no registro das etapas de prestação de contas de transferências voluntárias.

Falta, portanto, incorporar o controle substantivo que permita avaliar aspectos do mérito da despesa pública (KASHIWAKURA, 1998, p. 593). Para tal, é preciso alterar o foco do processo de elaboração orçamentária dos insumos para os produtos. Embora o foco na produção e na geração de impactos por intermédio da ação pública seja característica fundamental do orçamento-programa, “[...] a idéia de produto é ainda muito incipiente em nossa prática orçamentária” (CORE, 2002, p. 127-128).

Vale lembrar que os atores do processo orçamentário nacional continuam recebendo

incentivos perversos que estimulam o gasto ineficiente. Ao fim do ano fiscal, todos os recursos não utilizados prescrevem. Dessa forma, os gestores são penalizados por não gastar e não por mau desempenho, como desejado. Esse tipo de incentivo impele os gestores a sempre buscar mais recursos, mesmo que esses recursos não resultem em melhor desempenho.

Outro incentivo perverso presente no processo orçamentário brasileiro é criado pela instabilidade e pela imprevisibilidade das condições financeiras com que trabalham os gestores dos programas. Os gestores do Setor Público não têm certeza do montante dos recursos orçamentários que serão liberados, visto que vigora no País a prática de contingenciamento do orçamento (BRASIL, 2002a, Decreto nº 4.120/2002). Além disso, a incerteza quanto ao cronograma de liberação financeira incentiva os gestores a firmar parcerias com políticos interessados em beneficiar seus redutos eleitorais e com empresas interessadas em “ganhar” licitações para liberar recursos. Dessa forma, o gestor fica tão ocupado em liberar o financeiro que pouco tempo lhe resta para dedicar-se a sua atividade finalística, correndo o risco ainda de ficar exposto à corrupção gerada pelos pactos firmados com os parceiros.

Em ambiente com tantas restrições, é difícil imaginar uma administração pública flexível e controlada por mecanismos de responsabilização por resultados. Como afirma Core (2002, p. 134), “Assumir compromisso de resultado em um contexto de elevada incerteza em que o governo é apenas parte da solução, é sempre uma decisão difícil”.

Sob outro aspecto, a reestruturação orçamentária deveria ter sido acompanhada de ajuste na estrutura administrativa do Governo que a moldasse em função dos programas a serem executados, conforme preconizado pelo

Decreto nº 3.134/99 (BRASIL, 1999a), o que ainda não ocorreu no grau desejado. Segundo Core (2002, p. 134), “[...] como não houve o ajustamento da estrutura administrativa, a atuação dos gerentes em relação aos produtos tem conflitado, em várias oportunidades, com as atribuições de unidades e núcleos de poder já existentes”. Além da falta de adequação das estruturas, a pobreza das informações sobre os impactos sociais dos programas, bem como a falta de revisão de ações sobrepostas, similares ou descoordenadas, impede avanços significativos no campo da eficiência alocativa.

No nível federal, a experiência recente de designação de gerentes de programas, responsáveis por desempenho, empreendida no segundo governo Fernando Henrique, mostrou-se fracassada na maior parte das vezes. Os gerentes, como planejado inicialmente, deveriam ter canal aberto direto com o Presidente da República e ser responsáveis por implementar arranjos que possibilitassem atingir as metas do Plano Plurianual. Na prática, boa parte dos gerentes era completamente dependente dos gestores, isto é, daqueles que tinham poder para decidir gastos, alterar ou propor alterações no desenho dos programas e que se reportavam aos Secretários Nacionais dos Ministérios ou mesmo aos Ministros. Por conseguinte, esses gerentes, de regra, possuíam pouca ou nenhuma autonomia administrativa, sendo indicados freqüentemente em um ato formal e ritualístico desprovido de consequência. Quando as funções de gerente e gestor coincidiam na mesma pessoa, eles ainda estavam sujeitos às limitações das restrições fiscais e da predominância de controles procedimentais clássicos, passo a passo.

Especialmente no nível local, o Brasil convive ainda com uma parte significativa de sua sociedade regida por relações clientelistas. Os caciques políticos gerados nas oligarquias locais são bem visíveis na política nacional. Em

contraste com outras sociedades pluralistas, em que o processo histórico de alargamento e de conquista da cidadania reforçou a percepção pública quanto ao caráter ilegítimo das práticas clientelistas, no caso brasileiro o clientelismo tem legitimidade própria. O bom funcionamento e o acesso aos serviços públicos não são vistos como direito inerente à cidadania, mas como concessão àqueles que detêm maior poder de negociação (CASTRO, 1988).

Essa situação põe em questão o conceito de cidadão-cliente, fundamental para a NGP. O processo de conquista e exercício da cidadania ainda não se completou no Brasil. Tampouco os brasileiros sentem-se como clientes dos serviços públicos, mas como beneficiários, com toda a carga passiva dessa expressão. Desse modo, as experiências de participação efetiva dos cidadãos, na formulação, na fiscalização e na avaliação das políticas públicas, são limitadas. Os poucos casos bem sucedidos brilham como diamantes em um cesto de feijões. Portanto, não se pode perder de perspectiva a real situação em boa parte da administração pública.

A percepção da corrupção está bem presente na sociedade brasileira e desperta reações apaixonadas contra qualquer tentativa de libertar as gerências dos controles procedimentais em favor do controle por resultados. Estudos citados por Rose-Ackerman (2000) estimam que as comissões ilícitas “normais”, de 10 a 15% no Brasil, cresceram para 30 a 50% durante o governo Collor. Em 2001, o Brasil recebeu nota 4,0 (em uma escala de 0 a 10) no Índice de Percepções de Corrupção da Transparência Internacional, encontrando-se em posição desfavorável em comparação com muitos países da América Latina. Existe nesse caso uma tensão entre a crescente e mundial preocupação com a corrupção, o que recomenda a limitação do poder dos funcionários públicos (ROSE-ACKERMAN, 2000), e a recomendação da NGP

no sentido de deixar os gerentes gerenciarem.

Os mercados permeados pela corrupção são sempre ineficientes e injustos se comparados a mercados legais. Onde a corrupção é mais presente, as informações relativas a preços são sempre fracas em decorrência das operações ilegais, os contratos não são alocados para os fornecedores de maior eficiência e os controladores ficam mais vulneráveis à captura por interesses privados (ROSE-ACKERMAN, 2000), o que dificulta um sistema sério de competição administrada. Nesse sistema, vigoram arranjos do tipo contratual que têm eficácia limitada, quando florescem as transações informais no Setor Público (corrupção ou tentativas bem intencionadas de contornar normas sem sentido). Além disso, arranjos como os contratos de gestão podem tornar-se um empecilho para a flexibilização da administração, quando degeneram em contratos super detalhados que acabam por reproduzir as antigas limitações burocráticas tradicionais. Esse perigo é ainda maior em países de matriz jurídica romana como o Brasil, mas nem mesmo os anglo-saxões como a Nova Zelândia estão imunes (SCHICK, 1998).

Além da limitação decorrente da falta de informações fidedignas, deve-se destacar que a realização de avaliações, principalmente de efetividade, é tarefa dispendiosa, demorada, que exige recursos humanos especializados e carrega forte viés acadêmico. Como afirma Sevilha (2001),

É até possível que os Tribunais de Contas ainda não estejam suficientemente aparelhados de instrumentais humanos e materiais para uma aferição nítida dos requisitos da moralidade e economicidade, não só porque necessitam de conhecimentos científicos de variadíssima gama, mas porque também envolvem juízos técnicos de difícil persecução e que devem, a fina, ser bem compreendidos e apreendidos.

Em razão das limitações à responsabilização por resultados e da falta de informações que permitam avaliar o desempenho dos programas a um custo razoável para o controle, atualmente os titulares de órgãos e departamentos que executam uma série de programas são responsabilizados principalmente quanto a aspectos legais (BRASIL, 1988, art. 70, parágrafo único; Lei n.º 8.443/90 e IN TCU n.º 12/96). Esse enfoque absorve quase todo o esforço do controle externo, bem como a atenção da mídia e dos parlamentares.

## **7. ESTRATÉGIA DE AÇÃO PARA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Sem esquecer o que já foi dito sobre a inter-relação entre as formas de responsabilização, utiliza-se a tipologia descrita no capítulo quatro para desvendar uma estratégia de inserção do Tribunal de Contas da União nas diversas faces do controle. Devota-se especial atenção ao papel do TCU na responsabilização por resultado e na avaliação de programas públicos.

### **7.1 RESPONSABILIZAÇÃO POR RESULTADO**

A ação estatal deve ser ordenada por planos, programas, projetos e atividades, sob a responsabilidade dos dirigentes dos diversos órgãos e das entidades que os executam, bem como dos gerentes que planificam, formulam políticas, supervisionam e avaliam. Assim sendo, para que o controle sobre a administração seja efetivo, é mister que os tribunais de contas fiscalizem a execução e os resultados gerados por esses planos, programas, projetos e atividades ordenados, sem que com isso esbarrem em abuso de poder ou ilegalidade.

O trabalho de avaliação de programa com vistas à responsabilização por resultado exige o desenvolvimento de técnicas apropriadas e de procedimentos internos aos tribunais

adequados à nova realidade da administração pública. Trata-se de desafio difícil, mas não impossível, nem tampouco ilegal.

O exame dos princípios da economicidade e da legitimidade substantiva encontra-se melhor caracterizado nos trabalhos de auditoria de natureza operacional (art. 71, IV, Constituição Federal), que se constitui em espécie de avaliação, como já esclarecido. Conforme estabelecido no Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU (BRASIL, 2000c), o objetivo desse tipo de auditoria é examinar a ação governamental quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia, com vistas a contribuir para a melhoria do desempenho das instituições públicas. Essa espécie de fiscalização deve ser intensificada e fortalecida.

Algumas das alternativas mais diretas que se apresentam para esse tipo de trabalho são a verificação do cumprimento de prioridades, do atingimento de metas, a repressão à ineficiência (desperdício) e, mais além, a explicitação dos riscos da ação estatal e das possíveis alternativas. Naturalmente, essa atuação do controle exige métodos mais aproximados aos das consultorias administrativas, visando a melhorar a eficiência da máquina estatal e fornecer elementos para que o Congresso Nacional, titular do controle externo, exerça adequadamente sua função no âmbito de seu mandato político.

Assim, para dar cumprimento aos objetivos mencionados, as avaliações de programa conduzidas pelo TCU devem buscar conhecer, mediante aplicação de técnicas de diagnóstico, a maneira pela qual as ações governamentais são implementadas, identificar insumos, produtos intermediários e finais e aferir o impacto gerado pela intervenção pública. Devem ser aplicadas ainda técnicas utilizadas em pesquisas nas ciências sociais, como entrevistas em profundidade, grupo focal,

pesquisa probabilística e análise de conteúdo com o objetivo de investigar a adequação da ação de governo às necessidades sociais. Com a utilização desses instrumentos, torna-se possível o exame dos aspectos relativos à economicidade, eficiência e legitimidade.

A inserção do TCU na responsabilização por resultados já possui base normativa e jurisprudencial e precisa apenas ser desenvolvida de forma a tornar-se instrumento efetivo de responsabilização. A IN TCU nº 12/96 (BRASIL, 1996) já exige a consignação, na prestação de contas anual, de indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, a eficácia e a economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelos órgãos da Administração Direta e Indireta, pelas empresas controladas, pelos arrecadadores de contribuições parafiscais e pelos fundos. Os órgãos e as entidades administrados mediante contratos de gestão, por sua vez, devem apresentar indicadores estatísticos que permitam avaliação quantitativa e qualitativa do desempenho e do cumprimento das metas pactuadas, inclusive, se for o caso, quanto à lucratividade ou ao valor agregado sobre o capital investido, utilizando, sempre que possível, índices de desempenho compatíveis com padrões internacionais. Além disso, já existem deliberações do TCU no sentido de fazer constar nesses relatórios indicadores de desempenho construídos durante auditorias de natureza operacional (BRASIL, 2002c, Decisão nº 589/2002 – Plenário; BRASIL, 2003b, Acórdão nº 272/2003 – Plenário).

É imprescindível, porém, exercer efetivamente o controle sobre os resultados mediante análise dos indicadores de desempenho, publicando-os de forma amigável, firmando parcerias com a mídia para divulgação efetiva e estimulando o debate sobre o desempenho do Setor Público. Se for

bem planejada, a divulgação dos indicadores de forma escalonada e organizada por função de governo, acompanhada de análise qualitativa sobre os índices alcançados, pode tornar cada vez mais relevante a opinião do TCU sobre a execução das políticas públicas e abrir espaço permanente de mídia para o Tribunal. Outra maneira de agir poderia ser a publicação de algo parecido com um anuário de indicadores, acompanhado da análise do desempenho de áreas temáticas escolhidas. Essa última maneira é adotada pela *Audit Commission* britânica e recebe grande atenção do público e da burocracia. Assim, fortalecem-se os laços da instituição com a sociedade, cresce sua importância para a responsabilização dos administradores e dos governantes pelo resultado e é ampliado o papel da Corte de Contas como instituição democrática de controle dos governantes.

Fica claro nesse ponto que as sugestões aqui apresentadas não seguem a lógica do modelo de comando e controle que caracteriza o processo de prestação de contas em vigor no Tribunal de Contas da União. Fala-se sobre avaliação de programas, publicação de resultados, comunicação estreita com o Parlamento e a sociedade civil organizada. Não há sugestão do estabelecimento de um arcabouço legal que permita a aplicação de multas, por exemplo, contra gestores e gerentes de programas. Aliás, submeter ao mesmo processo de prestação de contas de contas, com previsão idêntica de punições, o gestor corrupto e o gerente ineficiente não parece ser a melhor solução. De certo que a corrupção gera ineficiência, mas, entre o corrupto e o ineficiente, existe a diferença fundamental da intenção. O primeiro age com dolo; o segundo, com culpa. Como ensinam Busquets e Martins (1993), se a avaliação do programa revelar erro na decisão tomada, cabe ao órgão de controle dar publicidade a sua ocorrência e, acrescentando ao pensamento, recomendar medidas corretivas. Acrescentam as autoras que

[...] em se tratando de condutas legais adotadas pelo administrador, não hão de concluir, as Cortes de Contas, pela necessidade de adoção de medidas punitivas; sua ação, no caso, será de aprimoramento do serviço e atuação, exercendo função pedagógica de enorme valor para a coletividade.

Nesse caso, mais adequada se afigura a responsabilização política do gestor. Um funcionário ineficiente, negligente ou imprudente pode ser afastado, como ocorreria com qualquer funcionário na iniciativa privada, principalmente no nível de gerência. Muito improvavelmente esse funcionário seria cobrado pelo empregador por um débito decorrente de uma política infeliz de compras ou pela adoção de práticas de serviço pouco produtivas, muito embora aceitáveis. Melhor seria que houvesse um sistema de avaliação que confrontasse padrões previamente estabelecidos de eficiência, eficácia e efetividade com os produtos gerados (resultados) e os impactos alcançados. Essa avaliação deveria receber ampla divulgação na mídia e ser usada pelos atores sociais para exigir ganhos de eficiência, o que fortaleceria o controle social. O Congresso Nacional poderia ter papel de grande repercussão nessa cobrança mediante, por exemplo, a realização de audiências públicas com os gestores responsáveis no âmbito das Comissões temáticas ou nas Comissões de Fiscalização.

## 7.2 RESPONSABILIZAÇÃO MEDIANTE CONTROLE PARLAMENTAR

A situação privilegiada dos tribunais de contas na administração pública confere-lhes amplo acesso às informações governamentais, bem como habilitação para entendê-las e trabalhá-las. Não obstante a existência de uma competente assessoria no Parlamento, quase sempre essa familiaridade com dados sobre a execução das políticas de governo não é

compartilhada pelos membros do Congresso Nacional. Nesse sentido, é bem conhecida em todo o mundo a assimetria de informações entre os políticos e a tecnocracia, tema analisado de modo interessante pelos estudiosos da teoria do agente-principal.

Tal situação cria oportunidade valiosa para que os tribunais gerem valor público (MOORE, 1995), ao suprir o titular do controle externo de informações que lhe permitam exercer adequadamente a apreciação política da ação governamental.

A implementação dessa colaboração estreita com o Parlamento pode ser feita por intermédio da identificação de parlamentares-chave em cada área da ação governamental, para que eles atuem como informantes e parceiros privilegiados em fiscalizações que visem a avaliar resultados. Devem ainda ser estabelecidas parcerias negociadas com as respectivas comissões temáticas das duas Casas Legislativas de modo a supri-las de trabalhos de avaliação que tragam elementos suficientes para subsidiar o exercício do controle parlamentar sobre a ação governamental. Essa colaboração estreita poderia chegar ao ponto de encaminhar pautas de questões às comissões que orientassem o debate com os representantes do Executivo.

Por mais ousada que possa parecer essa última proposta, vale lembrar que ela é prática comum em vários países, nos quais o órgão que auxilia o Parlamento no controle externo tem papel efetivo na formação da agenda política, chamando a atenção para áreas da ação pública que apresentam resultados insatisfatórios. Para exemplificar, cita-se o caso britânico. No Reino Unido, a divulgação das avaliações de programa efetuadas pela *Audit Commission* e pelo *National Audit Office* são um acontecimento nacional durante o qual há acirrados debates sobre alternativas para melhorar o desempenho, com base inclusive na comparação entre práticas de serviço adotadas pelas autoridades locais, pelas

gerências de hospitais, de escolas e outros. Popularmente, diz-se que aos bem sucedidos atribui-se *bacon status* (vistoso e brilhante), isto é, o gestor é publicamente elogiado e apontado com exemplo a ser seguido (incentivo correto). Todavia, adota-se a política do *name and shame* para os maus gestores, isto é, eles são nominalmente citados e expostos à responsabilização política.

### 7.3 RESPONSABILIZAÇÃO MEDIANTE CONTROLE SOCIAL

O TCU poderia pautar, no todo ou em parte, seu plano de fiscalizações segundo as demandas de setores da sociedade civil organizada previamente identificados. Trata-se de uma medida de fortalecimento da Instituição ao identificá-la com as demandas sociais e com o mecanismo democrático de participação da sociedade. Dessa forma o Tribunal assumiria uma posição pró-ativa e mobilizadora ao provocar a discussão social sobre as áreas a serem avaliadas. Essa posição é mais avançada do que a atitude passiva de destinatário de denúncias e representações, secretamente esperançoso de que estas não venham perturbar o ritmo rotineiro da análise procedimental clássica. A estratégia de implantação dessa alternativa deve ser bem estudada, de modo que fracassos circunstanciais não sirvam de argumento para que se alegue que a participação social não dá certo no Tribunal e que a burocracia é mais competente para decidir o que deve ser fiscalizado.

Para não cair no modelo de burocracia auto-referenciada e de ação unilateral com relação à sociedade, o TCU deve identificar os atores sociais mais relevantes para sua atividade mediante a realização de uma análise *stakeholder* (atores principais) séria, que não seja a mera listagem de possíveis atores, mas a investigação de seus interesses, de sua capa-

cidade institucional de colaboração, de sua real representatividade e de sua capacidade de ser parceiro do TCU na indução de melhorias na administração pública, com base nos elementos coletados em avaliações (BRASIL, 2002f). Essa participação social pode ser implementada de modo bastante visível, a exemplo do que ocorre na *Audit Commission* do Reino Unido, mediante a instituição de um comitê composto por pessoas notáveis da sociedade, como ocorre atualmente com os conselhos consultivos da Presidência da República. Outra forma seria implantar uma participação social mais difusa, disseminada e especializada, mediante a inserção da consulta a atores sociais específicos por parte das unidades técnicas do Tribunal quando da formulação das suas propostas de avaliação, por área de interesse.

### 7.4 RESPONSABILIZAÇÃO MEDIANTE COMPETIÇÃO ADMINISTRADA

A inserção de mecanismos de competição no Serviço Público é bastante limitada no Brasil. Com grande resistência de setores da sociedade, inclusive da coalizão que venceu a mais recente disputa pela Presidência da República, implantou-se um sistema que estimula ou simula a competição entre provedores de serviços estatais, públicos não-estatais e privados em áreas específicas de mercado. Agências públicas independentes regulam os sistemas e aplicam recompensas e punições, conforme os resultados apresentados e o estabelecido em contratos. Exemplos desse arranjo são os setores de telefonia e o setor elétrico.

O processo de privatização e de indução da concorrência surgido no Brasil, acompanhado do processo de agenciificação, foi reconhecido pelo TCU com a edição de normas de fiscalização para esses setores e com a criação de uma unidade técnica executiva especializada em desestatização e regulação. O retorno positivo que o Tribunal vem



recebendo da sociedade com relação a sua atuação nessas duas áreas indica que a estratégia de ação em vigor é correta. No entanto, repetindo alguns dos pontos levantados, parece claro que existem oportunidades de melhoria no que se refere ao relacionamento com atores sociais envolvidos nessas áreas, principalmente organizações de usuários, bem como de relacionamento mais estreito com o Congresso Nacional, estimulando o debate político em torno da formulação das políticas públicas desses setores. A oportunidade política é mais evidente, considerando os questionamentos do novo Governo contra o modelo implantado nos últimos anos.

## 8. CONCLUSÃO

Na atual sociedade competitiva e complexa, a produtividade, a qualidade e a eficiência são exigidas dos particulares e do Estado. Na função de órgão de controle externo da administração pública, o Tribunal de Contas não pode omitir-se à fiscalização dessas dimensões, ao lado da secular e importantíssima dimensão da legalidade.

Em conseqüência da forte restrição fiscal e da conjuntura internacional, é necessário ordenar a ação estatal de forma lógica, liberta de improvisações amadorísticas de conseqüências graves para o Erário e para o bem-estar da população. Do mesmo modo, os Tribunais de Contas devem se adaptar às novas demandas sociais, reorganizando sua atuação de modo a favorecer a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados dos programas de governo. Nesse mister, o instrumento técnico por excelência a ser utilizado é a avaliação de programas de governo.

O Brasil apresenta uma série de limitações para a responsabilização por resultados e para a avaliação de programas. Trata-se de um País no qual os gerentes têm pouca margem de manobra em decorrência das fortes restrições fiscais, do sistema legal rígido e detalhado, da predominância

de controles procedimentais clássicos, passo a passo, em ambiente de comando e controle. O foco do processo de orçamento brasileiro ainda está na preocupação com a conformidade às leis e aos regulamentos, em especial na compra de insumos e na contratação de serviços, que são foco de corrupção.

Há muito ainda a fazer e aperfeiçoar, como, por exemplo, a criação de sistema de apropriação de custos para as atividades desenvolvidas pelo Governo e para alocação de recursos por órgão, função, subfunção, programa e ação, de forma que sejam ponderados critérios transparentes para seleção de ações prioritárias de governo. Os demonstrativos contábeis disponíveis nos atuais sistemas não permitem realizar inferência sobre a eficiência, mesmo de forma global, propiciando a construção de indicadores de desempenho visando à formação de um painel de controle gerencial (RIBEIRO FILHO, 1998, p. 339).

No entanto, para a gestão financeira pública não é suficiente que o Governo aplique corretamente os procedimentos, mas também é essencial que ele se esforce para alcançar resultados de modo eficiente e efetivo.

O desafio posto pelos obstáculos à atuação do controle externo é na verdade uma oportunidade para o TCU assumir papel cada vez mais relevante para a sociedade e tornar-se ator indispensável na discussão de metas e prioridades em razão das informações que detém ou é capaz de produzir.

A atuação do Tribunal no controle do mérito da ação pública não destitui a administração pública de seu poder de optar pela escolha mais conveniente e oportuna, mas procura estabelecer parâmetros de custo, produtividade e qualidade para a ação estatal (MATA, 1994), bem como informar a sociedade sobre a atuação do Governo. O novo modelo de gestão orçamentária implementado a partir do PPA 2000-2003 aponta mecanismos que poderão vir a subsidiar o exame das escolhas públicas sob essas dimen-

sões, a exemplo do estabelecimento de metas por ação de governo. Cabe ao Tribunal, em seu âmbito de atuação, melhor explorar a análise desses princípios quando da divulgação de suas decisões.

A adoção de princípios da NGP e da administração por resultados, que tomou impulso com o Plano da Reforma do Estado em 1995, parece não ter sido esquecida, mesmo com a alternância de poder no Governo Federal, como demonstra o recente Manual de Elaboração de Programas do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2003a). O documento declara que os compromissos sociais assumidos pelas forças políticas vencedoras do pleito de 2002 devem ser cumpridos mediante ações voltadas para resultados.

Nesse estágio, uma das opções de ação que se descortina para o TCU é a de desenvolver a avaliação de programas de governo para munir o titular do controle externo, de forma clara e objetiva, dos elementos necessários para a valoração política dos riscos e das alternativas da ação pública. O TCU, na posição de organização que detém saber cumulativo sobre políticas públicas, pode recomendar providências aos administradores visando a aprimorar o serviço público, atuando de forma pedagógica, contribuindo efetivamente para o bem-estar da sociedade.

Maior esforço doutrinário e jurisprudencial é necessário para estabelecer com firmeza o alcance dos princípios da economicidade e da eficiência na ação do controle externo exercido pelos tribunais de contas. Essa evolução apenas contribuirá para o interesse público mediante a construção de um sistema de responsabilização que vá além da legalidade, adentrando no mérito da ação do administrador. A criação de parâmetros materiais para que seja efetivado esse controle deve ser compartilhada pelos órgãos de controle externo e interno, bem como pelos órgãos de planejamento do Poder Executivo

em diálogo substantivo e interdisciplinar.

A conjuntura brasileira ainda demanda que se fortaleçam os controles externos tradicionais, em paralelo à implantação de mecanismos de controle por resultados. Como ressaltado por Schick (1998), mesmo parecendo anacrônico em tempos de NGP, os controles tradicionais são a base para a construção de um setor público confiável, transparente e honesto.

Na discussão sobre controle e responsabilização no Brasil à luz das idéias da NGP, não há espaço para dogmatismos. Situações diferentes exigem arranjos deferentes, mesmo dentro de um mesmo país ou esfera de governo. Não é possível transplantar pura e simplesmente idéias bem sucedidas em outros países nem abrir um livro de um dos papas da NGP e sair aplicando cegamente seus conselhos. No entanto, é possível aprender com base nas diversas experiências internacionais. Mas, acima de tudo, é preciso gerar conhecimento sobre a realidade brasileira, fortalecer a capacidade de análise do País para fundamentar propostas e convencer tomadores de decisão.

Conforme argumentado por Polidano (1999), parece que o ecletismo pode ser boa opção para o Brasil e outros países em desenvolvimento. Os diferentes níveis de desenvolvimento da burocracia brasileira nos diversos setores da administração, bem como a existência de setores modernos na sociedade brasileira ao lado de estruturas sociais ultrapassadas, podem sugerir que se adote uma combinação de arranjos típicos da burocracia tradicional com preceitos da NGP. Aliás, como já havia constatado Pollitt (1995), os princípios da NGP tornaram-se uma espécie de cesta de compras na qual os países coletam idéias para modernizar o Setor Público, de acordo com as possibilidades de cada um.

O ecletismo dos controles impõe ônus ao controle externo. Não se pode descurar do controle tradicional e, ao mesmo tempo, é ne-

cessário desenvolver o controle por resultados. Em consonância com esse pensamento, a IN TCU n.º 12/96 já prevê a inclusão de “[...] indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa”. Contudo, o Tribunal de Contas da União ainda não incorporou a dimensão do desempenho de forma efetiva à análise da gestão. A instrumentação do controle do mérito por intermédio dos princípios da economicidade e da eficiência é tarefa ainda a ser empreendida. É necessário examinar caso a caso as áreas de atividade da Administração e traçar parâmetros.

A construção dos mecanismos de avaliação e de responsabilização por resultados só não admite a omissão. De outro modo, pode-se pôr em risco a existência dos tribunais de contas ou a diminuição de seu papel, ao ter que dividir o controle externo com outros órgãos especializados na avaliação de planos e programas do ponto de vista do desempenho.

Como já alertava Gunter Kisker (*Neue Juristische Wochenschrift*, 1983 *apud* Torres, 1991), “[...] quando os órgãos de controle, por temerem ser acusados de politização, renunciam à apreciação da finalidade jurídica-política, deles então há pouco a esperar para a segurança da economicidade e da economia”.

## **BILIOGRAFIA**

AFFONSO, Sebastião Baptista. Princípios Regedores da Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, v. 27, jan./dez. 2001, p. 51-56.

ALENCAR, José Daniel de. *Dicionário de Auditoria*. Brasília: Brasiliense, 1984.

ATAÍDE, Pedro A. B. O Desenvolvimento da Cultura de Avaliação. In: BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: A NOVA GESTÃO PÚBLICA, ago. 2002, Brasília. *Anais...* Brasília: ENAP, 2002.

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

BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e a execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, 1998a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 1º ago. 2003.

BRASIL. Decreto nº 3.134, de 10 de agosto de 1999. Estabelece diretrizes e metas relativas à revisão das estruturas dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, 1999a. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 1º ago. 2003.

BRASIL. Decreto nº 4.120, de 7 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentaria e financeira do poder executivo para o exercício de 2002. Brasília, 2002a. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 1º ago. 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Manual de Elaboração de Programas*. Brasília, DF, 2003a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Manual Técnico de Orçamento*. Brasília, DF, 2000a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 1º ago. 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, 1999b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 1º ago. 2003.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legbras>. Acesso em: 1º ago. 2003.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legbras>. Acesso em: 1º ago. 2003.

BRASIL. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000/2003. Brasília, 2000b. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 1º ago. 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 272/2003 – Plenário. Auditoria de Desempenho, Programa Nacional de Imunizações, Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde; relatório de avaliação de impacto da implementação das recomendações. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 1º ago. 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 589/2002 – Plenário. Acompanhamento; auditoria operacional no FNDE; análise dos resultados das recomendações feitas pelo TCU. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 1º ago. 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 712/2002 – Plenário. Acompanhamento; auditoria operacional no FNDE; análise dos resultados das recomendações feitas pelo TCU. Brasília, 2002b. Disponível em:

<http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 1º ago. 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 12/1996. Estabelece Normas de Organização e Apresentação de Tomadas e Prestações de Contas e Rol de Responsáveis, e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Desempenho*. Brasília, 1998b.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília, DF, 2000c. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2003.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução nº 155*, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2002b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2003.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Técnicas de Auditoria: Análise Stakeholder*. Brasília, DF, 2002c. Disponível em: <<http://pessoal.educacional.com.br/up/2600001/629690/t191.asp>>. Acesso em: 1º ago. 2003.
- BUGARIN, Bento José. *Revista de Direito Administrativo*, n. 177, 1989, p. 114.
- BUSQUETS, Cristina Del Pilar Pinheiro, MARTINS, Maria Beatriz Prata R. B. de Magalhães. O controle pelas cortes de contas da eficácia e eficiência dos atos administrativos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. São Paulo, n. 69, abr. 1993, p. 62-63.
- CASTRO, Jorge A. et al. *Metodologia para descrição e caracterização da política social*. Brasília: IPEA, maio de 2002. Mimeografado.
- COHEN, E., FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. *La Responsabilización em la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Caracas: CLAD, 1999.
- COSTA, Nilson R., SILVA, Pedro L. B. *A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico*. Brasília: IPEA, 2002.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed., São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2001.
- General Accounting Office. *Government auditing standards*. Washington: GAO, 1999. Disponível em: <<http://wwwt.gao.gov>>. Acesso em: 7 ago. 2003.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. *Implementation Guidelines for Performance Auditing Standards: Exposure Draft*. Disponível em: <[http://www.intosai.org/2\\_EnImple.pdf](http://www.intosai.org/2_EnImple.pdf)>. Acesso em 1º ago. 2003.
- MATA, Márcia Filomena de Oliveira. Fiscalização da Administração Pública em Face da Economicidade. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 83, n. 710, dez. 1994, p. 233-236.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

- MOORE, Mark H. *Creating Public Value*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- O'DONNELL, Guilherme. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, n. 44, 1998, p. 26-54.
- POLLITT, Christopher et al. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press: Addison Wesley, 1999.
- REIS, Neide de Souza. Controle Externo e Interno da Administração Pública. *Fórum Administrativo*, v. 1, n. 8, out. 2001, pp. 1035-1040.
- RIBEIRO FILHO, José Francisco. Controle Gerencial para Entidades da Administração Pública. 2º Prêmio STN de Monografia, Brasília: ESAF, 1998, pp. 339-396.
- SCHICK, Allen. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington: World Bank, 1998.
- SEVILHA, Alberto. O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. *L&C – Revista de Direito e Administração Pública*. [S.l.], n. 31, , jan. 2001, p. 10-13.
- TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o Controle da Legalidade, Economicidade e Legitimidade. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, n. 22, , jul. 1991, pp. 37-44.
- PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente-principal*. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- POLLITT, Christopher. *Justification by Works or by Faith – Evaluating the New Public Management*. Evaluation, vol. 1, n. 2, , 1995, pp. 133-154.
- VILLAÇA, Marcos Vinícios. *Contas Públicas e Descentralização*. *Jornal do Brasil*, 30/5/1988.

## **SOBRE O AUTOR**

**Dagomar Henriques Lima** é mineiro de Belo Horizonte. Bacharelou-se em Estatística na turma de 1990 da Escola nacional de Ciências Estatísticas. Após trabalhar como estatístico em órgãos públicos dos Três Poderes, redirecionou sua carreira para a administração pública. Funcionário do Tribunal de Contas da União, desde 1995, hoje é Diretor Técnico na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. No TCU, realizou uma série de avaliações de programas públicos tanto como membro de equipe, quanto como coordenador e supervisor de auditorias operacionais. Atuou como participante e gerente do Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional, financiado pelo governo

do Reino Unido, o que o levou a fazer viagem de estudos àquele País com passagem pelo *National Audit Office*, *District Audit* e *Audit Commission*. É instrutor do Instituto Serzedello Corrêa em cursos relacionados com auditoria operacional e ministrou um dos módulos do Curso de Especialização em Auditoria de Desempenho da Fundação Getúlio Vargas em 2003. Foi classificado em terceiro lugar no concurso de monografias do Prêmio Maurício Caldeira de Alvarenga, promovido pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro em 2003.





# Avaliação de Programas Públicos no Brasil O Papel do Tribunal de Contas da União O TCU e a Busca pelo Aprimoramento das Avaliações de Políticas Públicas no Brasil

Benjamin Lima Júnior

## 1. INTRODUÇÃO

A cultura de avaliação de programas públicos pode ser considerada como recente capítulo na História brasileira e mesmo no contexto mundial. No caso brasileiro, embora essa prática conte com pouco mais de uma década, há uma série de resultados positivos e de fatores que nos motivam em busca do aprimoramento da metodologia dessa ação. Dentre os fatos animadores, um dos mais notáveis é o relatório da Organização das Nações Unidas - ONU, divulgado em 2003, que é abalizado demonstrativo de que os programas de políticas públicas do Governo brasileiro têm conseguido diminuir as ainda persistentes desigualdades sociais. Em sentido oposto, é verdade também o fato de que existe a manutenção de desigualdades sociais, ligadas a fatores socioeconômicos, o que por si corrobora a existência de programas públicos que possam superar essas desigualdades.

O Tribunal de Contas da União tem sido importante agente fiscalizador da aplicação dos recursos públicos federais, seja pela ação de controle de contas, seja pela análise dos programas públicos brasileiros. Nesse sentido, a crescente demanda pela atuação do Tribunal de Contas da União evidencia a importância que as funções de controle podem ter na realidade de uma nação. Essas atuações do TCU são pautadas, mormente, por dois pressupostos: no primeiro, ele atua como órgão fiscalizador de ações conformes aos aspectos legais do ordenamento jurídico

brasileiro, visando ao disciplinamento na aplicação dos recursos públicos. A outra vertente do seu foco é dirigida à análise de processos operacionais relativos a políticas e programas de governo, em que o Tribunal vem desempenhando papel de inegável aceitação nos meios institucionais e que é motivo desta Monografia.

Se nos detivermos em analisar tais conceitos, veremos que uma forte demanda de atuação do Tribunal sobre o conceito de conformidade legal, demonstra, em grande parte, inadequação por parte dos gestores no trato da *res pública*. Idealmente, a atuação do TCU nesse campo deveria ser restrita, pois desse modo estaríamos superando a distinção entre a idealização normativo-legal perfeita e a sua prática. Porém, se nos ocuparmos na análise do segundo conceito, o de participação nos processos operacionais e políticos, perceberemos que atuações ou avaliações sobre políticas e programas públicos demonstram gradativa maturação dos processos políticos da nossa realidade. Nesse caso, o “pensar” a idéia de políticas públicas denota percepção de que uma sociedade só poderá alcançar os níveis desejados de implementação dessas políticas quando os poderes do Estado se reúnem sob as vestes harmônicas do bem comum. Este conceito foi bem tratado por Aristóteles na sua obra *A Política*. Nela, o Filósofo grego nos pergunta, quando da formação da consciência política grega, sobre o que entendemos que seja melhor: o bem individual ou o bem

comum. Nesse caso, chegamos à conclusão de que o bem comum deve prevalecer sobre a individualidade e de que um Estado não é formado por meras individualizações, mas sim pelo caráter gregário de indivíduos, unidos pelo bem de todos.

Desse modo, as contribuições possíveis do Tribunal de Contas da União transitam pela concordância da sua atuação quanto aos ditames conformativo-legais e se superam à medida que este Tribunal é chamado a intervir na avaliação de programas públicos no Brasil.

Este trabalho pretende focar a discussão sobre o novo âmbito de auditorias operacionais, papel este atribuído ao TCU a partir da Constituição Federal de 1988, e também discutir a adoção de novas práticas que possam levar ainda mais efetividade e aprimoramento à avaliação de políticas públicas. Serão abordados aspectos históricos da atuação do Tribunal e de como seu papel vem sendo cada vez mais atuante na sociedade brasileira, principalmente a partir da Constituição de 1988, que ampliou a atuação do Tribunal no contexto nacional.

Veremos que, embora incipientes, se levarmos em conta aspectos histórico-temporais, as ações do Tribunal de Contas da União no campo de programas públicos no Brasil têm tido grande repercussão nos meios institucionais do País, o que só faz respaldar o sucesso das políticas internas de planejamento do Órgão. Isso, obviamente, reflete estratégias bem sucedidas; entretanto, não significa que devemos perder de vista o caráter contínuo da busca de melhorias em programas públicos.

Três fatos alentadores nos motivaram para a divulgação desta Monografia: o recente relatório do PNUD/ONU, de 8/7/2003, que ressaltou os avanços brasileiros na redução das desigualdades. A divulgação, em 13/7/2003, de reportagem no Jornal A Folha de São Paulo, sobre as revisões anuais do Plano Plurianual 2004/2007, o que de certa forma

reflete a percepção de adoção de processos avaliativos concomitantes nas políticas públicas, e, por fim, a requisição do Ministério da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), publicada no Diário Oficial da União de 28/4/2003, que, pelo ministro José Graziano, solicitou ao TCU avaliação concomitante do Programa Fome Zero, uma das prioridades do Governo Federal para o período 2003/2006, quando, pela primeira vez na História brasileira, um programa de políticas públicas está sendo avaliado **durante sua implementação**, e que recebeu as saudações do Ministro-Relator do Processo, Marcos Vinícios Vilaça. Estes três fatos nos animam, seja pelos avanços conseguidos, seja pelo reconhecimento da efetividade dos Trabalhos do TCU, e demonstram que, de modo idêntico ao pedido do ministro José Graziano, o TCU pode, gradualmente, em nosso entendimento, passar a atuar nos aspectos formativos das políticas de governo.

## 2. SURGIMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

As reformas sociais ocorridas na sociedade ocidental, a partir do século XVIII, impulsionaram o fortalecimento do Estado como representante da força coativa e imperiosa nos meios sociais, com a conseqüente afirmação do Capitalismo e dos Estados Liberais. Nesse contexto, houve redisciplinamento dos poderes do Estado. John Locke, pensador inglês, em *O tratado do Governo Civil* (1689) e Montesquieu, pensador francês, em *o Espírito das Leis* (1748) perceberam a nitidez da separação dos Poderes para que se garantisse aos cidadãos a correção das imperfeições estatais. Embora desconhecido de grande parte, foi John Locke quem primeiro percebeu a importância do controle de um poder sobre os demais, sem que houvesse a sobrepujança e a conseqüente quebra da harmonia entre si. Locke direcionou esta possibilidade controladora ao Poder

Legislativo, o que em grande parte reflete a atual forma constitutiva dos Tribunais ou das Cortes de Contas no mundo. Deve-se ressaltar que o vocábulo controle é derivado do termo francês *contrôle*, utilizado em 1611 sob a indicação de verificar, controlar<sup>1</sup>, do latim medieval. *contrarotulus*<sup>1</sup> <lat. *contra* (contra-) + lat. *rotulus* 'rolo, cilindro, rolo de escritos, rol, lista, ou seja, é bem substancial que a formação etimológica do termo já em sua origem dissesse respeito aos limites contra determinada ação, o que se confirmou nos controles modernos que um poder de Estado exerce sobre os demais.

Em vista desse exercício de controle, os Tribunais ou as Cortes de Contas tiveram seu surgimento respaldado, sobretudo graças às novas demandas advindas da implantação dos Estados liberais, quando o relacionamento entre a sociedade e o governo passou a se pautar de forma que o Estado se configurou como mantenedor do novo sistema vigente frente a uma população que ainda não dispunha de instrumentos capazes de frear as possíveis imperfeições estatais.

Com a afirmação e o predomínio constantes do sistema liberal, houve a crescente necessidade de que os governos reafirmassem a posição estatal de coesão. Isso se deu principalmente pela implementação forçada de um sistema de impostos, que, apesar de não se constituir novidade, cada vez mais ganhou contornos crescentes e mais organizados. Com isso, deu-se também a percepção de que ao Estado não cabia somente ser a grande força coatora, ou o grande Leviatã hobbesiano desfigurado e irresponsável no trato da *res pública*. Ao Estado também cabia a percepção de que às economias tomadas do cidadão comum seriam exigidas contrapartidas compatíveis com o nível de avanço tributário imposto por esse mesmo Estado. Tal fato ocorreu com a instalação de

instâncias revisoras do papel legislador do Estado, as chamadas cortes supremas, a quem cabia a última palavra em termos de análise das disposições legais.

Assim, o surgimento dos Tribunais e o das Cortes de Contas, ligados em grande parte ao Poder Legislativo, reafirmaram a tese de John Locke, filósofo inglês, de que ao Legislativo cabia o papel de fiscalizador do príncipe, sem predomínio sobre os demais poderes, mas com nítida percepção do aspecto controlador sobre seus atos. Obviamente, este processo constitutivo não foi adotado de modo idêntico nos mais diversos países no que se referia às instâncias dos poderes controladores. Alguns países dotaram essa atribuição ao Poder Executivo; outros, ao Poder Judiciário. Isso, porém, não desconfigurou a idéia lockiana de instâncias controladoras.

Também percebidas por Locke foram as possibilidades e as realidades históricas de cada nação, que acabam repercutindo seja no Legislativo seja nos demais poderes do Estado e conseqüentemente na atuação das Cortes de Contas. Em cada contexto, as necessidades de um país são variáveis, seja pelo uso de tecnologias, seja pelo grau de maturação política de um povo, ou mesmo pelos problemas econômicos. Tudo se reflete nos trabalhos dos Tribunais de Contas, razão pela qual um ou outro sistema deve ser adaptado a cada país.

## 2.1 SURGIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO BRASIL

Um aspecto a se comentar, para se referendar os primeiros papéis do Tribunal de Contas no Brasil, é a influência exercida pela França na História brasileira. Como nação mais influente na época, a influência francesa repercutiu no processo de criação de uma Corte de Contas

<sup>1</sup> Houaiss, Antônio. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Editora Objetiva, 2001.

no Brasil nos moldes da *Cour des Comptes*, criada por Napoleão em 1807. Este processo reafirmava a função do Parlamento como agente do povo na vigilância das ações do Estado e enfatizava a necessidade de implementação de controles nas contas do Governo.

A instalação da Corte portuguesa no Brasil, em 1808, e a Proclamação da Independência, em 1822, requereram a consolidação da administração financeira do novo país. Já em 1845, por proposta do senador baiano Manuel Alves Brandão, alentou-se a idéia de criação do Tribunal de Contas, nos moldes das nações já constituídas. E, assim como o Tribunal de Contas de Portugal, a *Cour des Comptes* da França e da Bélgica, o *Comptroller General* dos Estados Unidos, a *Corte dei Conti* da Itália e a *Bundesrechnungshof* da Alemanha, tivemos o surgimento do Tribunal de Contas no Brasil com os mesmos ideais constitutivos e progressistas da época.

Embora fruto de idéias anteriores a seu processo de criação, com a apresentação de projetos ao Senado do Império em 1826 e também em 1845, o Tribunal de Contas da União somente surgiu no contexto brasileiro a partir de 1889. Com a Proclamação da República, adveio a necessidade de implementação de um sistema mediador entre os poderes que pudesse resguardar as garantias aos cidadãos. Rui Barbosa, na exposição de motivos do Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, que culminou com a criação do Tribunal de Contas no Brasil, afirmou que

[...] o corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, pudesse exercer as suas funções vitais

no organismo constitucional, sem riscos de converter-se em Instituição de ornato aparatoso e inútil.<sup>2</sup>

A grandeza e a atualidade do pensamento do Legislador baiano é bem refletida nessa exposição de motivos, pois, embora condicionado pelas circunstâncias da época que delimitavam o papel das Cortes de Contas à análise das finanças de governo, também previu a possibilidade de atribuições de revisão e julgamento, desde que o organismo constitucional assim o previsse. Isso é bem paradigmático caso nos ativermos aos novos papéis desempenhados pelos Tribunais de Contas atualmente, não só no Brasil, mas em todo o mundo.

### **3. ATUAÇÃO E PAPEL DO TCU NA HISTÓRIA BRASILEIRA**

Historicamente, o TCU sempre atuou no chamado controle externo de contas do Governo. Esse papel foi ratificado na Constituição Federal de 1988 e acrescido da possibilidade de execução das chamadas auditorias operacionais ou gerenciais. Com esta nova atribuição, as políticas públicas brasileiras passaram a contar com a possibilidade de instrumentos efetivos de análise. Conforme a Constituição Federal, as atuações do TCU são pautadas por dois pressupostos: auditoria financeira e orçamentária, que trata do exame de transações, registros, sistemas contábeis e informações financeiras da União, enfocando ainda a auditoria de conformidade, que verifica se todos os atos, fatos e operações administrativas estão sendo seguidos em concordância ao ordenamento jurídico, e também pela auditoria operacional, que visa a verificar a eficiência, a eficácia e a efetividade

<sup>2</sup> BARBOSA, Ruy. Exposição de motivos sobre a criação do Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: 7 de novembro de 1890.

dos programas de governo e o modo como estes podem ser aperfeiçoados.

### 3.1 PRIMEIRO PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

A característica mais marcante dos papéis exercidos pelo Tribunal de Contas no Brasil foi a que dizia respeito ao controle das finanças públicas. Este tipo de ação, conhecida atualmente como fiscalização financeira e orçamentária, pressupunha o acompanhamento regular das operações de despesa e receita. Em análise do Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, veremos explicitadas essas determinações, que buscavam o estabelecimento de procedimentos para o controle dos gastos públicos. Também podemos dizer que, nas diversas Constituições Federais brasileiras, desde a fundação da República, e na própria gênese do Tribunal de Contas, esse papel foi seguidamente reafirmado.

Assim o foi nas Constituições Federais de 24 de fevereiro de 1891 e de 16 de julho de 1934, com previsão de funções ligadas às competências para liquidação de contas de despesas e receitas; do mesmo modo, ainda quando o Tribunal de Contas teve seu papel institucional diminuído na Constituição de 10 de novembro de 1937, foram mantidas as condições de Corte controladora. Com as mudanças políticas ocorridas no Brasil em 1945, houve também, na Constituição Federal de 1946, o restabelecimento da plenitude das atribuições do Tribunal de Contas, restaurando-se ao Tribunal o poder de Corte fiscalizadora. Já na Constituição de 24 de janeiro de 1967, este leque foi ampliado em virtude de ter sido conferida ao Tribunal a competência de realização de auditorias e inspeções.

Porém, foi na Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 que o Tribunal teve sua atuação substancialmente ampliada ao se atribuir como

de sua competência a realização de auditorias operacionais:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

...

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e **auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; (grifo nosso)

### 3.2 NOVO PAPEL DESENVOLVIDO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO

Embora encontremos na Constituição de 1967 as primeiras referências às possibilidades de o Tribunal efetuar as chamadas auditorias operacionais, foi somente com a Constituição Federal de 1988 que houve disciplinamento constitucional claro das atribuições do Tribunal voltadas não somente para as atribuições de controle das finanças públicas, mas também para o campo de operacionalidade das políticas públicas.

Para ratificar as teses de harmonização entre os Poderes, e se conformar ao disciplinamento

do orçamento-programa instituído em 1964, a Constituição de 1988 estabeleceu o TCU como órgão auxiliar do Congresso Nacional, reafirmando, em seu primeiro capítulo, a independência dos Poderes, e também ampliando, em seu art. 71, o leque de atuação do TCU no sentido de que este passou a contar também com a possibilidade de execução de auditorias operacionais. Esse fato provocou grande mudança no recente cenário nacional, já que, na execução de auditorias operacionais, pela primeira vez na História brasileira, pôde haver a busca de estabelecimento de parâmetros técnicos que pudessem atestar a eficiência, a eficácia e a economicidade dos programas públicos. Essa normatividade constitucional, novidade em nosso ordenamento jurídico, constituiu-se como o grande parâmetro para gradual evolução das políticas públicas no País, uma vez que possibilitou análises sistemáticas de programas de governo e, nas palavras de Pedro Luiz Barros e Silva, do IPEA:

O processo de avaliar objetiva, portanto, melhorar a capacidade de gestão do estado, por meio de informações e análises que permitam a maior efetividade de suas ações e formulação estratégica – propiciando a melhor gerência, pelas melhores condições para a concepção do planejamento, pela maior eficiência alocativa, e pela integração entre os esforços de cunho privado e governamental.<sup>3</sup>

Tais análises começaram a ser implementadas pelo TCU a partir da década de 90 e culminaram, como veremos, com a criação de uma estrutura organizacional interna que pudesse abarcar esse novo campo. Atualmente é possível verificar que as pesquisas de avaliações, sejam aquelas feitas pelo TCU sejam aquelas feitas por outros órgãos, servem como importantes

instrumentos de apoio decisório; embora não sejam fato concreto nos três níveis de governo, certamente é um processo que será adotado em nosso País.

#### 4. CONFORMAÇÕES DO TCU À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o TCU buscou adequar-se às novas determinações constitucionais que atribuíam ao Tribunal a possibilidade de execução de auditorias operacionais. Nesse sentido, foram desenvolvidas medidas no âmbito interno-institucional que objetivaram dotar o Tribunal de Contas de instrumentos capazes de responder satisfatoriamente às novas demandas. Dentre algumas dessas medidas, as que mais se destacaram foram o Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução das Desigualdades - CERDS, denominado como Projeto TCU/Reino Unido, e a criação da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog.

##### 4.1 PROJETO DE APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE EXTERNO COM FOCO NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL - CERDS<sup>4</sup>

Por visar à assimilação de sua nova realidade, o Tribunal de Contas efetuou gestões com vistas a um projeto de desenvolvimento dos seus servidores na área de auditorias operacionais. Assim, foi firmado em 1998, um acordo de cooperação técnica entre o Governo do Brasil e o do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte para a implantação do **Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional**, nas áreas de Saúde, Educação e Meio Ambiente, com vigência de três anos (de

<sup>3</sup> BARROS SILVA, Pedro Luiz. Relatório. *A avaliação de programas Públicos: reflexões sobre a experiência brasileira*. IPEA. 1999, p. 10.

abril de 1998 a maio de 2001). Este projeto foi denominado Projeto TCU/Reino Unido, e sua finalidade foi contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho do Setor Público e para melhor utilização de recursos, mediante a implementação de recomendações decorrentes de auditorias de natureza operacional. Este Projeto tem também como meta aperfeiçoar a capacidade técnica do TCU na condução de auditoria operacional e de avaliação de programa e no monitoramento da implementação de suas recomendações pelo Setor Público.

A fase I do Projeto teve início em abril 1998 e término em maio de 2001. Houve um período de extensão, durante o qual foram acrescidas as áreas de Assistência Social e Agricultura. A fase II do Projeto, ainda em curso, pretende intensificar o uso de metodologias de avaliação de programa, focando-se especialmente na questão da pobreza e na da desigualdade social. Pretende-se, com isso, investigar até que ponto as iniciativas governamentais na área social estão contribuindo para reduzir a pobreza e a desigualdade social no País. As atividades desenvolvidas durante os dois períodos incluíram:

- a. desenvolvimento e disseminação de procedimentos e elaboração de normas e guias técnicos sobre auditoria de natureza operacional;
- b. realização de 24 auditorias-piloto e monitoramento de seus impactos;
- c. desenvolvimento de material de trei-

namento e disseminação dos conhecimentos entre servidores do TCU e de outros órgãos de controle interno e externo do Brasil.

Estes são resultados esperados com a implementação do “Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução da Desigualdade Social – CERDS”<sup>5</sup>:

- a. contribuir para tornar mais efetivo o impacto dos programas governamentais e da regulação de serviços públicos na redução da desigualdade social;
- b. desenvolver metodologias que permitam focar a questão da exclusão social nas auditorias;
- c. disseminar boas práticas entre instituições governamentais responsáveis pela implementação das políticas públicas;
- d. aumentar a capacidade do TCU de proceder à avaliação de impacto socioeconômico de programas e projetos;
- e. monitorar a implementação das recomendações;
- f. fortalecer os mecanismos de controle da qualidade das auditorias de natureza operacional;
- g. disseminar metodologias e técnicas desenvolvidas no âmbito do Projeto para tribunais de contas e órgãos de controle das três esferas de governo;
- h. aumentar a integração entre o TCU e a sociedade civil organizada.

<sup>4</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 10 de julho de 2003.

<sup>5</sup> Segundo informações do Projeto, há a previsão da participação dos Tribunais de Contas Estaduais da Bahia e de Pernambuco, que poderão contar com o apoio técnico do TCU e do DFID – *Department for International Development* (Ministério do Desenvolvimento Internacional) para desenvolverem trabalhos de avaliação com foco na redução da pobreza e da desigualdade social. Essa transferência de informações é considerada aspecto fundamental dessa iniciativa, à medida que contribuirá para ampliar a ação dessas instituições de controle em suas respectivas jurisdições.

#### 4.1.1 AUDITORIAS REALIZADAS NA PRIMEIRA FASE DO PROJETO

Segundo informações constantes da página da Internet do TCU, de 1998 a 2000, foram realizadas 18 auditorias operacionais, nas áreas de Saúde, Educação e Meio Ambiente. Foram desenvolvidos sete novos documentos sobre técnicas aplicadas às auditorias de natureza operacional (SWOT e Análise de Risco de Auditoria, *Benchmarking*, Mapa de Produto e Indicadores de Desempenho, Mapa de Processo, *Stakeholder*, Análise RECI, Marco Lógico) e, ainda, realizado trabalho de revisão do Manual de Auditoria de Natureza Operacional (Portaria nº 144-GP/2000 e Portarias Segecex nºs 22 a 24/2000, 39 a 40/2001). No período, foram realizados dois Seminários sobre o tema e vários *workshops*. Cerca de 10 cursos sobre auditoria de natureza operacional foram realizados com a participação de servidores do Tribunal e de outros órgãos da Administração Pública Federal e das estaduais.

Os trabalhos de auditoria realizados em 1998 trataram de aspectos administrativos. Nos anos seguintes, buscou-se avaliar o resultado de programas de governo, incorporando a questão da equidade no escopo desses trabalhos. As atividades e os programas avaliados foram

##### NA ÁREA DE SAÚDE:

- Planejamento da Aquisição de Medicamentos para o Programa Nacional de Controle da Tuberculose (Decisão 308/1999 - P);
- Alocação de Recursos no Programa de Prevenção e Controle da Dengue (Decisão 226/1999 - P);
- Programa Nacional de Imunizações (Decisão 404/2000 - P);
- Programa Reforsus – Reorganização do SUS (Decisão 570/2000 - P);
- Programa de Monitoramento e Prevenção da Mortalidade Materna (Decisão

780/2001 - P);

- Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN (Decisão 318/2001 - P).

##### NA ÁREA DE EDUCAÇÃO:

- Procedimento de Análise de Prestação de Contas adotado pelo FNDE (Decisão 274/1999 - P);
- Transferência de Recursos Financeiros do FNDE (Decisão 244/1999 - P);
- Programa Nacional de Alimentação Escolar (Decisão 596/2000 - P);
- Programa do Livro Didático (Decisão 621/2000 - P);
- Programa Nacional de Informática na Educação–Proinfo (Decisão 389/2001 - P);
- Programa TV Escola (Decisão 519/2001 - P).

##### NA ÁREA DE MEIO AMBIENTE:

- Sistema de Cobrança de Débitos do IBAMA (Decisão 651/1999);
- Sistema de Fiscalização do IBAMA (Decisão 574/1999);
- Programa de Prevenção e Controle às Queimadas e aos Incêndios Florestais na Amazônia Legal – Prevfogo (Decisão 801/2000);
- Controle de Rejeitos Radioativos – CNEN (Decisão 527/2000);
- Proágua/Semi-Árido (Decisão 829/2001);
- Programa de Implantação de Dessalinizadores no Semi-Árido Nordeste (Decisão 243/2001).

#### 4.2 CRIAÇÃO DA SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO – SEPROG<sup>6</sup>

Esta criação veio respaldar institucionalmente a prática de auditorias operacionais por parte



do TCU, que já ocorriam na década de 90. Foi criada pela Resolução-TCU nº 140/2000, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog, como unidade técnico-executiva especializada, subordinada à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex. De acordo com a Portaria Seprog nº 1, de 25 de abril de 2001, que dispõe sobre as competências e as atividades da Unidade, a Seprog tem por finalidade fiscalizar e avaliar os resultados de programas de Governo. Sua missão é contribuir para a melhoria da prestação do serviço público e a otimização do uso dos recursos, por meio do planejamento, da coordenação e da execução das avaliações de programas de governo.

#### 4.2.1 OBJETIVOS DA SEPROG<sup>7</sup>

São objetivos da Seprog:

- i. atender às expectativas da sociedade e às do Congresso Nacional em relação à avaliação de programas de governo;
- ii. contribuir para maior transparência das ações governamentais, fortalecimento do controle social e maior impacto dos programas de governo;
- iii. manter-se na vanguarda de técnicas e metodologias de auditorias de natureza operacional;
- iv. assegurar que as avaliações de programas de governo estejam relacionadas às áreas de maiores risco, relevância e materialidade;
- v. contribuir para a expansão e o aperfeiçoamento da ação institucional de avaliar programas de governo;
- vi. assegurar que os padrões de qualidade

estabelecidos sejam atingidos e aumentar o impacto das auditorias.

## 5. TIPOS E CONCEITOS DE AVALIAÇÃO

Grande parte do novo papel desempenhado pelo TCU no contexto nacional é respaldada pelas diretrizes delineadas nas avaliações de programas de governo. Nesse sentido, o Tribunal tem atuado pontualmente em busca de domínios técnicos e institucionais que garantam a boa qualidade de seus trabalhos. Assim, o TCU tem avaliado sistematicamente programas de governo com o objetivo de estimar os resultados objetivos de um programa em seus aspectos de eficiência, efetividade e relevância, dentre outros, observando sempre a ótica do aprimoramento das políticas de governo.

Conceitualmente, o termo **avaliação** pode ser definido de diversas maneiras. Segundo Chianca (2001, p.16) o termo é assim entendido:

A coleta sistemática de informações sobre as ações, as características e o resultados de um programa, e a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios, passíveis de serem defendidos publicamente, para determinar o valor (mérito e relevância), a qualidade, utilidade, efetividade ou importância do programa sendo avaliado em relação aos critérios estabelecidos, gerando recomendações para melhorar o programa e as informações para prestar contas aos públicos interno e externo ao programa do trabalho desenvolvido.

Para Weiss (1998, p.5), avaliação pode ser entendida como

<sup>6</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 10 de julho de 2003.

<sup>7</sup> Para maior detalhamento, encontramos descritas na Portaria Seprog n.º 1, de 25/04/2001, as atribuições e as funções da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog.

[...] a estimativa sistemática da operação e/ou dos resultados de um programa ou de uma política (*policy*), em comparação com um conjunto de parâmetros implícitos ou explícitos, como forma de contribuir para o aprimoramento do programa ou política.

Ainda segundo Chianca (2001, p.18), do ponto de vista temporal, temos diferentes tipos de avaliação: avaliação do tipo **marco zero**, cuja ocorrência se dá antes da instalação de determinado programa. Avaliação **formativa**, que ocorre durante seu processo de implementação, e avaliações **somativas**, que ocorrem após o término de um programa ou um projeto, servindo para julgar o mérito e a relevância de um programa em relação a determinados critérios.

No quadro da página seguinte, apresentamos uma síntese dos tipos de avaliação, bem como suas respectivas características, segundo apontam os estudos.

## 6. CONCEITOS DE AUDITORIA DE DESEMPENHO OPERACIONAL E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS UTILIZADOS PELO TCU<sup>8</sup>

No âmbito do TCU, são empregados os conceitos de avaliação de programas parametrizados pela INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*),

entidade que agrega as Instituições de Auditorias de Governo. Essas avaliações de programas de governo há algumas décadas têm sido adotadas em virtude da percepção de que os controles sociais se estabelecem à medida que os cidadãos se conscientizam da importância de sua participação em todo o processo político.

Ao seguir essa conceituação, o Manual de Auditoria Operacional do TCU, Auditoria de Natureza Operacional - Anop<sup>9</sup>, estabelece o conceito como avaliação sistemática de programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como de órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal e abrange duas modalidades:

- auditoria de desempenho operacional;
- avaliação de programa.

O objetivo da auditoria de desempenho operacional é examinar a ação governamental quanto aos aspectos<sup>10</sup> de **economicidade**, **eficiência e eficácia**, enquanto o objetivo da avaliação de programa busca examinar, além dos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia, também a **efetividade** dos programas e dos projetos. A auditoria de **desempenho operacional** está voltada para o exame da ação governamental quanto aos mesmos aspectos e tem como foco principal os seguintes itens: como os órgãos e as entidades públicas adquirem, protegem e utilizam seus recursos; as causas de práticas antieconômicas

<sup>8</sup> As definições e os exemplos utilizados encontram-se disponíveis no Manual de Auditoria Operacional, disponibilizado no endereço eletrônico <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

<sup>9</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - Definição dada pelo Manual de Auditorias de Natureza Operacional. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>, acesso em 24 de julho de 2003.

<sup>10</sup> Estes conceitos, segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU, são assim entendidos: **ECONOMICIDADE**: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. **EFICIÊNCIA**: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados, em determinado período de tempo temente dos custos implicados. **EFETIVIDADE**: relação entre os resultados alcançados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados) que motivaram a atuação institucional.

QUADRO 1 - TIPOS E CARACTERÍSTICAS DOS ESTUDOS DE AVALIAÇÃO

<b>Dimensão Examinada</b>	<b>I. Marco Zero Diagnósticos, Cenários</b>	<b>2. Monitoramento</b>	<b>3. Avaliação Formativa (Processo, Implementação)</b>	<b>4. Avaliação Somativa (Ex-post, Resultado)</b>
Caracterização	Levantamento de dados prévios para conceber o programa. Dado fundamental para decidir executar ou vetar um programa.	Acompanhamento de ações e tarefas referentes ao plano de execuções (fazer certo as coisas – eficiência).	Acompanhamento de ações e tarefas referentes a conteúdo, método, recursos, fluxos, instrumentos e procedimentos durante a etapa de implementação do programa (fazer a coisa certa – eficácia).	Exame e análise de objetivos, impactos e resultados ao término e depois do término do programa (alcance das metas/efetividade).
Momento/ Tempo	Antes da concepção e da formulação do programa.	Processo contínuo durante a execução.	Coleta e registro de dados específicos para avaliação, durante o processo de implementação.	Coletas pontuais de dados – antes, durante e depois do “tratamento”, sendo que antes e durante podem contar com o aporte de séries históricas e coletas de avaliações formativas.
Objetivo	Definir o cenário de implementação do programa; precisar o foco.	Identificar o progresso com respeito ao plano de trabalho.	Identificar os aspectos do programa que devem ser aprimorados.	Analisar o impacto do programa e as suas relações com o processo e os resultados.
Atitude	Prospectiva	Gerencial	Descritiva, clínica, corretiva.	Análítica, normativa, prescritiva.
Recomendações	Características do programa à luz do cenário.	Ajuste do plano das condições operacionais. Correção de rumos.	Aprimoramento do programa (conteúdo, foco, método, objetivos)	Revisão ou confirmação de ações, recursos e metas.

Fonte: FARIA [1998]. Com adaptações.

e ineficientes; o cumprimento das metas previstas; a obediência aos dispositivos legais aplicáveis aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia da gestão. Portanto, o foco da auditoria de desempenho operacional é o processo de gestão nos seus múltiplos aspectos – de planejamento, organização, procedimentos operacionais e acompanhamento gerencial, inclusive quanto a seus resultados em termos de metas alcançadas.

Já o objetivo da **avaliação de programa** é examinar a efetividade dos programas e dos projetos governamentais. A avaliação de programa busca apurar em que medida as ações implementadas lograram produzir os efeitos pretendidos pela administração, enquanto a auditoria de desempenho operacional verifica a eficiência operativa e o grau de cumprimento das metas, comparando metas previstas com metas realizadas.

Segundo o Grupo de Trabalho sobre Avaliação de Programa da INTOSAI (1995, p.2), uma avaliação de programa distingue-se de uma auditoria de desempenho operacional porque permite responder a questões não abordadas por esta última. A avaliação de programa é, via de regra, mais ambiciosa em relação à análise dos objetivos e à dos resultados da intervenção governamental. Um exemplo permite esclarecer o exposto: uma auditoria de desempenho operacional em um programa de nutrição infantil procurará verificar o alcance das metas propostas, sugerindo, eventualmente, o aumento da eficiência do programa mediante seleção mais adequada dos beneficiários e melhoria dos sistemas de aquisição, distribuição e oferta de alimentos. Mas nada dirá sobre se essas correções diminuirão a desnutrição. Por outro lado, a avaliação de programa procurará estabelecer em que medida o programa consegue melhorar a situação nutricional

da população-alvo – se houve mudanças, a magnitude delas e que segmentos da população-alvo foram afetados<sup>11</sup>.

O que se deve observar é que uma avaliação de programa pode não tratar, necessariamente, de todos os aspectos. A ênfase em um ou outro desses aspectos dependerá das questões específicas que se pretende abordar, desde que o rigor metodológico esteja sempre presente. Entre os aspectos a serem examinados, mediante uma avaliação de programa, destacam-se

- i. a sua concepção lógica;
- ii. a adequação e a relevância de seus objetivos, declarados ou não, e a consistência entre esses e as necessidades previamente identificadas;
- iii. a consistência entre as ações desenvolvidas e os objetivos estabelecidos;
- iv. as conseqüências globais para a sociedade;
- v. os efeitos não incluídos explicitamente nos seus objetivos;
- vi. a relação de causalidade entre efeitos observados e política proposta;
- vii. os fatores inibidores do seu desempenho;
- viii. a qualidade dos efeitos alcançados;
- ix. a existência de outras alternativas de ação, consideradas ou não pela administração, e os respectivos custos envolvidos (análise de custo-efetividade);
- x. o cumprimento de dispositivos legais aplicáveis à sua natureza, aos seus objetivos e à população-alvo.

Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU, a auditoria de desempenho operacional focaliza o processo de gestão, enquanto a avaliação de programa prioriza os efeitos produzidos pela intervenção governamental. No primeiro caso, investiga-se o funcionamento dos programas e dos projetos e o cumprimento

<sup>11</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 24 de julho de 2003.

de metas quantificáveis, como, por exemplo, o número de escolas construídas, de vacinas aplicadas, de servidores treinados ou de estradas recuperadas em relação ao previsto nos planos de governo ou na legislação específica. No segundo caso, deve-se agregar à análise dimensões que permitam à equipe pronunciar-se, por exemplo, sobre a redução da evasão escolar, a erradicação de doenças contagiosas, a qualidade dos serviços prestados pela Administração ou a redução dos índices de acidentes no trânsito.

É importante fazer a distinção entre essas duas abordagens, uma vez que o cumprimento de uma meta física ou a disponibilidade de um serviço pode ser condição necessária, mas insuficiente, para que determinado problema seja efetivamente resolvido ou determinada necessidade seja atendida. Muitas vezes, o efeito esperado pode não ocorrer ou ser insignificante.

Uma observação a ser feita quanto à ação do TCU, seja na auditoria de desempenho operacional, seja na avaliação de programa, é a focalização. Conforme constatamos, em ambos são priorizados ou o processo de gestão ou os efeitos produzidos pela intervenção governamental. Assim, não há propriamente uma discussão dos aspectos formativos de políticas de governo.

Ao analisarmos os conceitos dos padrões adotados pelo TCU, verificamos que há poucas referências a uma possível discussão de políticas de governo. Uma das poucas referências pode ser encontrada no item VI dos aspectos de avaliação de programas de governo, citado. Porém, neste mesmo item, o que se observa é que a discussão é tratada em vista das causalidades das ações em relação a uma política proposta.

## **6.1 ATUAL ENFOQUE DO TCU NAS AUDITÓRIAS DE NATUREZA OPERACIONAL**

As auditorias de natureza operacional – **Anop** são realizadas pelo TCU desde a

década de 90 e têm objetivado analiticamente a sistemática de programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como de órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal com a finalidade de ampliar os controles sociais sobre as políticas de governo.

São realizadas anualmente pelo TCU 8 auditorias operacionais, feitas pela Secretaria de Avaliação de Programas de Governo – Seprog. Os estudos de viabilidade dessas auditorias são feitos com base em análise detalhada do Plano Plurianual de Governo, o PPA, em que se priorizam os chamados Programas Estratégicos de Governo. Para que se constatem quais programas serão auditados, são realizados estudos de viabilidade no primeiro semestre de cada ano, quando 6 auditorias são pré-selecionadas e realizadas ainda no segundo semestre do mesmo ano e as outras duas, no primeiro semestre do ano seguinte. Uma vez realizadas essas auditorias, e após consistentes análises, o TCU faz recomendações ou determinações a serem adotadas nestes programas de governo e também faz acompanhamento sistemático dessas recomendações por meio dos monitoramentos<sup>12</sup>, cuja metodologia consiste em acompanhar o nível de implementação de cada uma das recomendações sugeridas pelo TCU.

Como se verifica no Quadro 1, as auditorias operacionais do TCU transitam entre os tipos 2 (monitoramento) e 4 (avaliação somativa). Os trabalhos de auditoria de natureza operacional realizados no âmbito do Tribunal seguem a conceituação do Manual de Auditoria Operacional do TCU, que, conforme citado, os classifica em duas modalidades:

- a) auditoria de desempenho operacional, que tem como objetivo examinar a ação governamental quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia; e
- b) avaliação de programa, que busca examinar, prioritariamente, a efetividade dos

programas e dos projetos governamentais.

Conforme exposto, o atual direcionamento das auditorias operacionais do TCU atende aos aspectos somativos e de monitoramento. Entendemos que, em relação às auditorias de **desempenho operacional** (item (a)), o TCU já se encontra instrumentalizado, em virtude do fato do treinamento dado a seu corpo técnico e da criação em sua estrutura interna de uma secretaria que pudesse abarcar tal serviço, desenvolvendo parâmetros adequados à medição do desempenho dos mais diversos programas de políticas públicas no País. Também se deve reconhecer que o avançado nível de informatização da contabilidade pública brasileira alcançado pelo Siafi<sup>13</sup> (Sistema de Administração Financeira) e pelo Sistema do Ministério do Planejamento (Sigplan) passou a proporcionar instrumentos que, se ainda não perfeitos, pelo menos adequados à medição objetiva de programas públicos a que se propunha o TCU. Além disso, o TCU tem desenvolvido consistente trabalho de análises estatísticas feito por instituições especialmente contratadas para esse fim.

Ressalte-se que as avaliações feitas pelo Tribunal de Contas da União têm se constituído em trabalhos de qualidade reconhecida pelos mais atuantes atores da nossa realidade.

Mas o que deve ser observado é que esse tipo de enfoque dado pelo Tribunal, como citado, situa-se próximo às chamadas avaliações somativas<sup>14</sup> e de monitoramento, ligadas aos efeitos e aos resultados dos programas que têm a ver com a análise e a produção de informações que dizem respeito a **etapas posteriores** à implementação do

programa e objetivam analisar a efetividade do programa, traduzida na questão de que em que medida o programa atingiu, com sua implementação, os resultados pretendidos, sendo do tipo **ex-post**, ou seja, centrada no impacto proporcionado pelo programa frente a seus beneficiários. Assim, esses tipos de avaliação acabam por enfatizar os efeitos do programa perante seus beneficiários. Observa-se também que os estudos deste tipo de avaliação tendem a ser dependentes de dados relativos aos resultados, sendo que, muitas vezes, inclinam-se à coleta de dados de resultados esperados e resultados não-esperados alcançados pelo Programa.

Ao se fazer analogia da avaliação somativa com os controles prévio, concomitante e posterior, percebe-se que há muita proximidade dos trabalhos avaliativos com o chamado controle posterior, o que não deixa de ser útil e mesmo necessário para ser aplicado aos trabalhos do TCU. Entretanto, um dos possíveis equívocos desse tipo de premissa é o de que, ao se focarem os resultados do Programa, supõe-se de antemão que a formulação das políticas públicas esteja correta, o que muitas vezes pode não se mostrar correto ou adequado.

Quanto ao item (b), a avaliação de programa, o próprio entendimento do conceito nos leva a constatar que são avaliadas, além dos aspectos observados na auditoria de desempenho operacional, também as intervenções de efetividade dos programas de governo. Mesmo neste caso, o TCU tem realizado auditorias com vistas *ex-post* ou por vezes de monitoramento. Isso pode ser constatado pelas próprias recomendações

<sup>12</sup> Os Monitoramentos no TCU consistem em avaliações semestrais feitas nos programas objeto de auditorias de natureza operacional, em que são acompanhados os níveis de implementação de cada uma das recomendações sugeridas por essas auditorias.

<sup>13</sup> O Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira, foi desenvolvido a partir de 1986 pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

feitas pelo Tribunal no tocante às auditorias operacionais. Em todas elas, indistintamente, há justificadas recomendações e mesmo determinações de melhoria. Porém, as políticas originárias dos programas avaliados que deram origem a essas ações têm passado ao largo das análises feitas pelo TCU.

Enfim, nos dois tipos de trabalhos de avaliação realizados pelo TCU, são enfatizados prioritariamente os aspectos de impactos dessas políticas. Isso nos leva a duas conclusões. A primeira é que, embora a atuação do TCU leve em conta essas emergências das políticas públicas implementadas em nossa realidade, a partir das posições políticas refletidas pelo Governo no Plano Plurianual, não se questiona a instituição desta ou daquela política pelo Governo eleito, pois isso configuraria controle prévio ou intervenção do Poder Legislativo sobre outro poder. A segunda conclusão é que, nas atuais avaliações do TCU, feitas de modo *ex-post*, o que é alentado é a possibilidade de aperfeiçoamento dos processos implementativos de tais políticas à conseqüente melhoria do Programa como um todo a partir de programas estabelecidos.

**Nossa proposta pelo controle formativo ou concomitante no âmbito do TCU** é intermediária, pois, devemos admitir, reconhecemos a inexistência dos controles prévios em nosso arcabouço jurídico e, também, atuações *a posteriori* ou *ex-post* de correções de rumos que podem não se mostrar efetivas, ou, no máximo, podem manter equívocos que, muitas vezes, poderiam ter sido evitados caso houvesse discussões formativas de políticas públicas. É **neste item** que procuramos enfatizar a necessidade de mudança do foco dos trabalhos do Tribunal. Por isso, nossa idéia

de que o TCU deva atuar prioritariamente em avaliações de tipo formativas, conforme argumentamos em seguida.

## **6.2 ATUAL QUADRO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO, SEGUNDO O PPA<sup>15</sup>**

O sistema de seleção de auditorias operacionais do TCU, ao selecionar os programas estratégicos, leva em conta as especificidades regionais contidas no Plano Plurianual. No caso brasileiro, esse ajuste às necessidades nacionais, feito pelo Plano Plurianual – PPA, estabelece os programas considerados estratégicos para a logística de governo.

Atualmente as auditorias operacionais feitas pelo TCU são avaliadas a partir de análises do Plano Plurianual do Governo, o PPA, que traça as diretrizes macropolíticas para um quadriênio. No atual PPA (2000/2003)<sup>16</sup> estão traçados 365 programas de governo, subdivididos em funções. Existem ainda os chamados Programas Estratégicos de Governo, entendidos como o núcleo prioritário nas agendas governamentais. O PPA é o instrumento balizador dessas ações, que visam, prioritariamente, a alocar recursos financeiros para a supressão de desigualdades. De acordo com o art. 165 da Constituição Federal, estruturou-se o Projeto de Lei do PPA com a indicação das Diretrizes da Ação do Governo e os Objetivos e as Metas da Administração Pública Federal, consolidados segundo grupos temáticos e associados a Ações e Projetos.

Atualmente o PPA assim se divide:

- i. Programas Finalísticos: resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. Seus atributos básicos são denominação, objetivo, público-alvo,

<sup>15</sup> Manual Técnico de Orçamento – MTO-02. 2003, p. 13.

<sup>16</sup> Esta discussão será pautada em breve pela implementação do novo PPA 2004/2007, cuja data de aprovação no Congresso é prevista para 31 de agosto de 2003, conforme preceitos constitucionais.

indicadores, fórmula de cálculo dos índices, órgãos, unidades orçamentárias e responsáveis pelo Programa;

ii. Programas de Gestão de Políticas Públicas: abrangem as ações de gestão de governo e são compostos de atividades de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de informação e diagnóstico de suporte à formulação, à coordenação, à supervisão, à avaliação e à divulgação de políticas públicas. As ações assumem as peculiaridades de cada órgão gestor setorial;

iii. Programas de Serviços de Estado: resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado por instituições criadas para esse fim específico. Seus atributos básicos são denominação, objetivo, indicadores, órgãos, unidades orçamentárias e unidades responsáveis;

iv. Programas de Apoio Administrativo: referem-se ao conjunto de despesas relacionadas à administração da unidade. Tais despesas devem ser entendidas como as que não concorrem de forma direta para a produção de bens ou serviços específicos, gerados pelas ações-fim. Basicamente são compostos por contribuição à previdência, remuneração de pessoal ativo e encargos sociais, remuneração de militares das Forças Armadas e administração da unidade.

## **7. REALIDADE FUTURA: ENFOQUE DO TCU EM AVALIAÇÕES FORMATIVAS**

O objetivo desta Monografia está focado em buscar direcionar as avaliações do TCU e conseqüentemente o papel do Tribunal nas avaliações de programas públicos no Brasil aos tipos denominados como avaliação formativa.

Estudos de natureza formativa são aqueles que se voltam para a análise e a produção de

informação relativas a etapas de implementação de um programa ou uma política pública e fundamentalmente dizem respeito a aspectos que têm a ver com a formação do programa. A ênfase desses estudos é gerar *feedback* para aqueles agentes que estão diretamente ligados ao desenvolvimento ou à implementação dos programas, enquanto estes estão em implantação, com o propósito de realizar possíveis correções de etapas e procedimentos visando à melhoria do programa à medida que está sendo executado.

Segundo os autores citados<sup>17</sup>, essa natureza de avaliação se interessa, sobretudo, pela compreensão de processos e mecanismos no momento de formação da política, sendo do tipo *ex-ante*, ou seja, centrada na implementação do programa sem, entretanto, desconsiderar a questão da efetividade dos programas e das políticas. Neste tipo de avaliação, há focalização nas atividades e nos benefícios ofertados pelo programa, nos cursos de ação, nas práticas gerenciais e nos tipos de clientela. Os estudos de natureza formativa dirigem-se para a coleta e o processamento de dados sobre a formação do programa, os quais são gerados nos primeiros estágios do programa, voltando-se quase sempre para a melhoria do funcionamento deste.

O que se deve observar é que o tipo de avaliação formativa não se exclui em relação ao modelo de avaliação somativa, pois esses modelos não são excludentes entre si e, sim, interdependentes em virtude do fato de realizarem as mesmas finalidades pelo auxílio mútuo ou pela coadjuvação recíproca. Desse modo, podemos constatar que, assim como em certos ambientes as avaliações somativas necessitarão de informações de natureza formativa. Também poderá ocorrer o contrário. Enquanto a avaliação formativa permite que sejam introduzidos, durante a realização do ciclo, reajustes e alterações que

<sup>17</sup> Ibidem.



se façam necessários para que os objetivos sejam obtidos com a maior eficiência possível, a avaliação somativa permite que, a partir das informações obtidas ao término de um ciclo, possa ser programado o ciclo seguinte em um patamar superior de eficiência, corrigindo-se, assim, erros e desvios constatados.

Dessa maneira, se a avaliação formativa falha, compromete-se o ciclo em desenvolvimento. Deficiências na avaliação somativa comprometem os ciclos seguintes, condenando a organização à repetição dos mesmos erros ou, até mesmo, a versões piores em termos de desempenho.

Worthen *et al* (1997, p.?) lembram que ambas as avaliações – formativa e somativa – são essenciais, porque as várias etapas de desenvolvimento de um programa necessitam de aperfeiçoamento e fortalecimento de opções. Destacam também que a **demand** **por** **avaliação** **tem** **sido** **excessivamente** **concentrada** **na** **avaliação** **somativa** (de impactos), que pode ser muito incompleta e ineficiente se não for precedida de uma avaliação formativa<sup>18</sup>.

Para ratificar nossa proposição, elencamos neste trabalho DUAS PROPOSTAS que, entendemos, servirão para adaptar o papel do TCU aos fins de maior efetividade em suas ações:

PROPOSTA I – Que o TCU, por intermédio da Seprog, passe a atuar, em avaliações do tipo formativas, sem, no entanto, desconsiderar a execução de trabalhos de auditoria operacionais nos atuais moldes; e

PROPOSTA II - Que o TCU, seguindo a Proposta I, ajuste a metodologia dos estudos de viabilidade feitos pelo Tribunal/Seprog, para que as auditorias a serem realizadas abarquem, de forma técnica, homogênea e proporcional, os chamados programas estratégicos, aqui

reclassificados, ainda, em seus aspectos formativos.

## 8. IMPLEMENTAÇÃO DA PROPOSTA I

Embora a atual sistemática adotada pelo TCU tenha se mostrado bastante eficiente em seus fins, nossa opção pelo tipo formativo nas avaliações de políticas públicas decorre da premissa de que controles prévios em políticas podem se mostrar mais eficientes no conceito de economicidade, uma vez que tais tipos de auditoria tencionam correções prévias. Ao priorizar a adequação das formulações de políticas, sem, no entanto, intervir na gênese das idéias do Governo, estaremos adequando essa nova e clara evolução do Estado ao trato da res pública.

Os atuais sistemas de avaliação de programas adotados no Brasil ainda padecem de padronização. Para Barros e Silva (2002, p.35), “[...] a experiência brasileira nesse setor é ampla e diversificada, mas considerada ainda insuficiente e insatisfatória”. Segundo o autor, isso se deve a duas características dominantes no planejamento governamental do País:

- a) a ênfase no processo de formulação de planos e de elaboração de programas e projetos; e
- b) a alta negligência nas etapas de acompanhamento e avaliação de processos, resultados e impactos.

Ainda que o TCU venha efetivamente atuando com bons resultados nas áreas de avaliação de desempenho dos programas de governo, deve-se reconhecer a limitação de suas ações, que, em virtude de seu amplo leque de atuação em auditorias de conformidade e auditorias operacionais, se vê obrigado a atuar de modo mais restrito em busca da superação dessas insuficiências. O ideal é que todos os

<sup>18</sup> BARROS SILVA, Pedro Luís. *Relatório do IPEA*.

programas de governo fossem analisados e aperfeiçoados. Porém, em razão do princípio econômico da escassez, somente em alguns isso poderá ser feito. Como afirmado, são feitas anualmente oito auditorias operacionais. Em razão da elevada quantidade de programas e das limitações do quadro técnico, é necessária a realização pelo TCU de precisa seleção dos programas nos quais serão realizados os trabalhos de auditoria.

Quanto à avaliação dos processos de formulação de programas de governo, entendemos seja premente maior atenção a seu caráter formativo. Entretanto, para que possamos adotar, no âmbito do TCU, as avaliações formativas, devemos também considerar o fato de que é preciso se estabelecerem parâmetros adequados para uma relação de diálogo entre as instâncias responsáveis pelas implementações e pelas avaliações de programas de governo. O TCU dispõe, em sua estrutura institucional, de uma Assessoria Parlamentar – Aspar<sup>19</sup>, que pode desempenhar esse papel perante os formuladores. Entendemos que esse critério

requisitado é perfeitamente adequado aos tipos de trabalho que podem vir a ser desenvolvidos pelo TCU. Isso, obviamente, não exclui a hipótese de realização, pelos próprios formuladores de políticas, de avaliações que julguem oportunas, ainda que mais enfáticas em um ou outro programa, mas representará, tão-somente, uma integração do Poder Legislativo com o Executivo na busca de aperfeiçoamento prévio de programas de políticas públicas.

Em recentes trabalhos, o Instituto de Pesquisas Aplicadas – Ipea e o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP (Unicamp), convergiram quanto ao entendimento de adoção da abordagem formativa a ser promovida na implementação dos programas, para que se possa obter informações úteis às eventuais correções de processos. Para Pedro Luiz de Barros<sup>20</sup>, esse tipo de avaliação é particularmente útil se o objetivo é apoiar e fortalecer o desenvolvimento e a gerência de programas e projetos. Em suas palavras, a principal meta desse tipo de avaliação é a aplicabilidade direta dos resultados em detrimento da descrição genérica dos achados:

<sup>19</sup> A Resolução nº 140, de 13/12/2000, disponível no endereço eletrônico <www.tcu.gov.br>, que dispõe sobre estrutura e competências das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União, trata das competências da Assessoria Parlamentar em seu art. 72:

Art 72. Compete à Assessoria Parlamentar:

- I – planejar, coordenar, acompanhar e executar ações de intercâmbio de informações do Tribunal com o Congresso Nacional relativas a assuntos legislativos;
- II – acompanhar no Tribunal a tramitação dos processos e expedientes originários do Congresso Nacional, de suas Casas, Comissões ou de parlamentares;
- III – prestar apoio à Secretaria-Geral de Controle Externo no relacionamento com o Congresso Nacional decorrente de assunto inerente ao controle externo;
- IV – acompanhar, no Congresso Nacional, as matérias de interesse do Tribunal e propor ao Presidente a elaboração de estudos ou pareceres pelas unidades técnicas, quando for o caso;
- V – desenvolver trabalhos técnicos, estudos e pesquisas relacionados com assuntos legislativos que forem determinados pela Presidência do Tribunal;
- VI – realizar pesquisas acerca de expectativas e de demandas do Congresso Nacional com relação ao controle externo, visando subsidiar o planejamento estratégico e a definição de diretrizes no âmbito do Tribunal;
- VII – gerenciar e assegurar a atualização das bases de informação necessárias ao desempenho da sua competência;

As principais contribuições dessa opção são a identificação de questões operacionais. O monitoramento dos acontecimentos e a compreensão dos possíveis resultados (*outcomes*) associados ao programa. Esse tipo difere da avaliação somativa aplicada com frequência a programas de longa duração (avaliação *ex-post*) para estudar a efetividade e ponderar os benefícios. A objetividade e a credibilidade dos achados da avaliação somativa são mais importantes que a aplicabilidade direta dos resultados.<sup>21</sup>

A diferença entre as sugestões dos especialistas para que se adotem as avaliações formativas de forma direta pelos formuladores e a sua implementação pelo TCU é que, enquanto os formuladores das políticas de governo podem ou não fazê-lo, no caso do Tribunal, este critério será rígido e diretamente aplicado aos programas sujeitos a pré-seleção. Nesse caso os programas a serem avaliados pelo TCU ficarão menos sujeitos a opiniões subjetivas dos implementadores, o que certamente será importante respaldo de possibilidade de êxito destes programas, uma vez que haverá análise prévia das políticas.

Com algumas adaptações aos padrões de instituições como o IPEA e o NEPP, em virtude das atribuições constitucionais afetas ao TCU, nossa proposta é no sentido de que o Tribunal passe também a priorizar as avaliações do tipo formativa. Isso, por si, não exclui a possibilidade de continuidade de seu eficiente trabalho de realização de auditorias dos tipos monitoramento e somativa.

Este tipo de requerimento certamente deverá contar com instrumentos que estejam além da alçada técnica, sejam eles políticos e de diálogo entre as instâncias legislativas e

executivas de nosso País. Porém, como já o vimos, o recente exemplo da requisição pelo ministro José Graziano nos serve de estímulo para a evolução aqui requerida. Em nosso caso, buscamos expor nova adequação para esses novos tipos de avaliação.

Essa requisição, entendemos, pode ser bem respaldada pelo exemplo da requisição pelo ministro José Graziano, para que o TCU ajudasse na melhoria da implementação do Programa Fome Zero. Esse tipo de diálogo reflete a necessidade de que os formuladores de políticas públicas possam contar com análises precisas que lhes permitam avaliar previamente os impactos desejados e até mesmo os equívocos na gênese das políticas públicas. Assim, ao propormos, segundo o item I, a adoção das avaliações formativas no âmbito do TCU, estaremos nos adequando à percepção de que sucessos nas políticas públicas não ocorram somente em vista de práticas empíricas, de resultados *a posteriori*, quando é possível se contar com mecanismos teóricos de aperfeiçoamento prévio. A fim de que se possa implantar essa cultura de avaliação formativa, requer-se, primeiramente, o reconhecimento da atuação diferenciada do TCU nas avaliações de programas no Brasil, distinto da atuação de outros órgãos, mas com a mesma intenção: o aperfeiçoamento. O ponto seguinte para que se implemente a postura de avaliação formativa é o estabelecimento de novos diálogos do TCU com os atores políticos responsáveis pela implementação de políticas públicas no Brasil, pois o tipo de avaliação formativa, ao se aproximar do conceito de controle **concomitante**, o que é mais desejável em se tratando de aperfeiçoamentos possíveis dessas políticas públicas, requer também o estabelecimento de instâncias que estejam em

<sup>20</sup> BARROS SILVA, Pedro Luís. *op. cit.*

<sup>21</sup> *ibidem.*

busca desse aprimoramento. Como atualmente os processos avaliativos brasileiros feitos pelo TCU e mesmo, em grande parte, pelo Governo, visam a correções dos processos a serem implementados, à luz da efetividade de práticas anteriormente pensadas, tal implementação é vista apenas como uma seqüência baseada em um diagnóstico prévio da formulação de políticas públicas, cujas metas e parâmetros da atuação estatal são estabelecidos em vista de objetivos políticos traçados. O grande equívoco de se olhar a implementação apenas com instrumentos posteriores de correção é o de que certos atos de governo podem se mostrar bem intencionados em sua origem, mas despropositados em sua execução.

Assim, deverá o TCU considerar algumas possibilidades:

- a) os critérios que motivaram a escolha das políticas públicas não deverão ser questionados. O que deverá ser objeto de análise é a implementação técnica dessas políticas;
- b) as limitações dos formuladores de políticas quanto aos aspectos operacionais dos programas de governo poderão ser supridas ou demonstradas ainda na fase anterior à implementação do programa;
- c) o público-alvo dessas discussões será composto de ministros do Poder Executivo e de formuladores dessas políticas. Isso requererá diálogo dos formuladores com as partes técnicas e a Assessoria Parlamentar do Tribunal, que se encarregará de estabelecer as atividades de acompanhamento dessas políticas;
- d) as discussões sobre o novo PPA 2004/2007 são oportunas, para que se discuta a adoção de determinadas políticas de governo, discutindo-as ainda na fase prévia à sua implementação.

Desse modo, poderíamos dizer, o enfoque poderia ser adotado de modo

abrangente com vistas a se estabelecerem diálogos entre o TCU, os formuladores, os especialistas e os acadêmicos de políticas públicas. Já que estudos de avaliação são ferramentas voltadas para a compreensão de programas de governo, enquanto a implementação é a própria atividade que busca alcançar objetivos anteriormente idealizados, observaremos então que uma ação pautada sobre estudos de avaliação será mais eficiente, já que os estudos de avaliação visam objetivamente ao funcionamento dos programas de políticas públicas, partindo de seus modos de funcionamento e de sua futura implementação, ao passo que a implementação será consequência dessas ações. Assim, os estudos de avaliação funcionariam tendo por finalidade captar a articulação dos resultados alcançados em contraposição aos resultados previstos nas agendas do Governo, e as implementações seriam modos de atuação dessas ações. Desse modo, melhor seria que tais estudos de avaliação consistissem em mecanismos usuais que pudessem permitir aos formuladores e aos implementadores de programas governamentais a tomada de decisões com maior qualidade, identificando, **previamente**, os pontos frágeis e fortes dessas políticas de governo.

## 9. IMPLEMENTAÇÃO DA PROPOSTA II

Ao propormos, segundo o item 7.1, uma adequação proporcional desses programas aos trabalhos feitos pelo TCU, estaremos considerando também a necessidade de que haja seleção distributiva que abarque indistintamente todas as áreas estratégicas.

Para tanto, enfatizamos a necessidade de que, já no processo de seleção de auditoria, que é de suma importância para a consecução de resultados, haja correta divisão dos programas a serem auditados. Caso haja

problemas nessa etapa, todo o restante do trabalho poderá ser comprometido. Assim, desde a criação da Seprog, o TCU utiliza-se de métodos de seleção que estão sempre em processo de aprimoramento, nos quais são utilizados métodos e critérios objetivos a fim de que haja o mínimo ou nenhuma interferência não-técnica nas decisões.

Desse modo, desde que bem aplicada, fica otimizada, a partir de um bom processo de seleção, toda a consecução de resultados que tragam benefícios para seus potenciais beneficiários.

Para que se tenha implementação dos conceitos derivados de avaliações formativas, é também preciso considerar formas que as adaptem a uma padronização homogênea na escolha das áreas a serem auditadas. Assim, não incorreremos nos erros de priorização excessiva em determinadas áreas em detrimento de outras, o que poderia provocar desequilíbrios nas políticas de governo.

Para isso, propomos, também, novo modelo a ser adotado pelo TCU quando da seleção das áreas a serem auditadas. Uma vez que o trabalho do Tribunal requer, precipuamente, o aperfeiçoamento das políticas públicas, a ênfase requerida nesta Monografia da prioridade às avaliações formativas atende bem aos fins pretendidos e não é em si exclusivista em sua forma de adoção. O que requeremos é o delineamento de novas diretrizes para os futuros trabalhos do TCU com vistas à inserção do Tribunal de forma mais pró-ativa nas políticas públicas do Brasil. No atual estágio dos trabalhos feitos

pelo TCU em auditorias operacionais, que pode ser considerado eficiente, as avaliações ocorrem partindo do pressuposto de que as políticas públicas estejam corretas. Em nosso entendimento, as próprias políticas podem ser avaliadas já em seu caráter formativo.

Ao enfatizarmos a necessidade de adoção da avaliação formativa pelo Tribunal de Contas da União, em conjunto com homogeneização das áreas abarcadas, estaremos atuando, seja no aperfeiçoamento dos processos formuladores de políticas de governo, seja nos aspectos de negligência dos processos.

Com efeito, neste Capítulo procuraremos expor as metodologias atualmente utilizadas pelo TCU na seleção dos programas de governo e como é feita a seleção dessas auditorias. Também, em busca de aperfeiçoamento, proporemos novas formas de seleção a serem adotadas pelo TCU/Seprog quanto aos programas de políticas públicas do Brasil existentes no Plano Plurianual – PPA.

## 9.1 RECLASSIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

Em busca de adequação a nossos objetivos, reclassificamos<sup>22</sup> os 365 programas de governo, constantes do PPA 2000/2003, de modo que atendamos às metas dos trabalhos da Seprog. Este modelo de classificação poderá ser refeito quando da edição do novo PPA 2004/2007, previsto para 31/8/2003, de forma que os estudos de viabilidade realizados pelo TCU/

<sup>22</sup> Fizemos uma reclassificação do PPA, de forma que todos os programas foram analisados acerca de se são ou não adequados ao tipo de trabalho de auditoria operacional. Atribuímos números (de 1 a 6) a cada programa. Aqueles classificados como de número 1 foram definidos como pertencentes ao grupo de infra-estrutura, 2- institucionais, 3-descentralizados, 4- Gestão de políticas públicas, 5-Serviços de Estado, 6-Apoio Administrativo. Para os trabalhos de auditoria operacional do TCU, somente aqueles classificados como 2 ou 3 foram considerados adequados. Este tipo de trabalho pode, sem dificuldades, ser refeito quando da publicação do novo PPA 2004/2007.

Seprog atinjam o núcleo visado de forma idêntica e proporcional. Esse núcleo hoje está centrado nos programas estratégicos de governo. Além disso, buscamos também manter proporcionalidade entre os tipos de programa nos quais são cabíveis as auditorias operacionais.

Em nossa proposta, refizemos essa classificação. Nossa divisão de programas foi feita pela subdivisão dos chamados programas finalísticos, que foram desmembrados em mais três tipos de programas: infra-estrutura, descentralizado e institucional. Tal reclassificação visa a aperfeiçoar o papel do Tribunal na avaliação de programas, o que, em razão das especificidades do campo de trabalho do TCU/Seprog, ainda não possui um modelo que sirva de parâmetro para uma classificação analítica de programas passíveis de trabalhos de auditoria de natureza operacional. Essa ausência de limitação dos trabalhos a serem executados se reflete no grande número de programas que são atualmente classificados pela Seprog. Neste novo modelo, aqueles programas públicos relacionados à infra-estrutura, os não finalísticos e os que representam serviços de Estado foram considerados desapropriados à realização de trabalhos pela Seprog, sendo mais focados no campo da auditoria de conformidade aos preceitos legais. Aqueles ligados à infra-estrutura são mais regidos pela Lei 8.666/93, a Lei das Licitações; daí se enquadrarem nas auditorias de aspectos legais. Os programas não-finalísticos dizem respeito, fundamentalmente, ao modo de funcionamento da máquina estatal e contêm disciplinamento legal.

Nesse sentido, propomos a edificação de nova classificação, baseada nas necessidades do TCU/Seprog, a fim de eliminar a possibilidade de que os programas, entendidos aqui como inadequados para esse tipo de auditoria e de ações, fossem classificados para a realização de estudos de viabilidade. Isso forçou, basicamente, a criação de filtros que possibilitassem a supressão de programas nos quais não seriam realizados os trabalhos de ANOp, obtendo uma classificação final na qual serão utilizados apenas critérios objetivos para a escolha dos programas e das ações a serem auditados. Assim, a proposta caminha no sentido de subdivisão dos programas finalísticos em três espécies de programas: Infra-estrutura, Descentralizado e Institucional.

Com a nova classificação a ser utilizada, espera-se alcançar a separação dos programas de áreas em que a Seprog não possui interesse em efetuar avaliações, inerentes aos tipos Infra-estrutura, Gestão de Políticas Públicas, Serviços de Estado e Apoio Administrativo. A intenção é realizar trabalhos nos programas e nas ações das áreas descentralizadas e institucionais.

Para melhor explicitação, vejamos os quadros seguintes:

#### QUADRO 2 - CLASSIFICAÇÃO DO ORÇAMENTO DA UNIÃO

<b>MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO</b>
Programas Finalísticos
Programas de Gestão de Políticas Públicas
Programas de Serviços ao Estado
Programas de Apoio Administrativo

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

### QUADRO 3 - PROPOSTA DE QUADRO APLICÁVEL AO TCU

<b>PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO</b>
Infra-estrutura
Programas Finalísticos – Descentralizados
Institucionais
Programas de Gestão de Políticas Públicas
Programas de Serviços ao Estado
Programas de Apoio Administrativo

Fonte: Ministério do Planejamento

Mantidos os conceitos do Ministério do Planejamento e estabelecida a divisão dos programas finalísticos a ser utilizada pelo TCU, estes foram por nós divididos em três categorias descritas a seguir:

- i. **Infra-estrutura:** abrange os programas relacionados a obras, reformas e manutenção de estruturas;
- ii. **Descentralizados:** diz respeito principalmente àqueles que utilizam repasse fundo a fundo, característica forte dos programas da assistência social, saúde e educação. Tais programas, apesar de possuírem gerentes nos órgãos de nível federal, têm sua execução realizada pelos responsáveis nos municípios e em alguns casos, nos estados. Assim, o controle e o acompanhamento das ações ficam prejudicados, dada a falta de estrutura das gerências para tanto.
- iii. **Institucionais:** muitos programas de governo são executados por órgãos específicos, com seu desenho todo voltado para tais instituições. Pode-se citar exemplos, como Ibama, Funai, Incra, dentre outros. Por isso, apresentam riscos diferenciados dos dos outros programas, que dizem respeito às instituições a que estão ligados.

A fim de manter o foco na agenda de governo, que classifica os programas em estratégicos, visando à redução das desigualdades sociais, e com o intuito de contribuir para maior transparência na prestação de contas do Setor Público e de fortalecer o controle social<sup>23</sup>, atualmente o processo de seleção de áreas, programas e ações tem início com a identificação dos programas considerados prioritários no Orçamento. Entre eles, todos são pontuados de acordo com os itens de relevância, criando-se um *ranking* do qual são selecionados os vinte programas com maior pontuação. Num momento seguinte é aplicada a matriz de risco<sup>24</sup> para os vinte programas, selecionado-se cerca de dez melhores pontuados nos quais são realizados os estudos de viabilidade.

Para sanar quaisquer problemas de escolhas indevidas de programas, propõe-se a elaboração de método de seleção de auditorias que propicie a escolha de programas de maneira objetiva, abrangendo as áreas de interesse do Governo e as da sociedade, e que ofereça maior risco em sua execução.

<sup>23</sup> Conforme Memorando de Projeto – Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social (Cerds) – TCU Fase II, de setembro de 2002..

<sup>24</sup> Segundo a conceituação utilizada pelo TCU, Matriz de Risco é uma ferramenta de diagnóstico útil para a formulação de problemas de auditorias que permite o exame do processo de gerenciamento de riscos dos programas e dos projetos a serem auditados.

## 9.2 PROPORCIONALIDADE DAS AUDITORIAS

Ao priorizarmos o critério formativo para as avaliações de programas do Tribunal, propomos também que tais auditorias obedçam a critérios que possam indicar perfeita homogeneização e proporcionalidade entre programas e áreas, de forma que haja isonomia entre as áreas prioritárias, para que não se possa correr o risco de preferência por determinadas áreas. Este procedimento deverá ser adotado quando da seleção dos programas a serem analisados pelos critérios de avaliação formativa defendida. Assim, procuramos neste trabalho estabelecer parâmetros de adequação ao que entendemos como proporcional e homogêneo na seleção das áreas de governo a serem avaliadas.

Um dos primeiros critérios observados em nossa seleção foi a existência do maior número de programas institucionais. Em nossa análise feita nos programas de governo constantes do PPA 2000/2003, que poderá ser adaptada ao novo PPA 2004/2007, previsto para 31 de agosto de 2003, reclassificamos os programas finalísticos em programas de infra-estrutura, descentralizados e institucionais, acabamos por definir 42 programas como descentralizados e 157 como institucionais.

Assim, em virtude da previsão do número de auditorias operacionais realizadas anualmente pelo TCU/Seprog serem oito, propõe-se a realização de auditorias na proporcionalidade de  $\frac{1}{4}$  dos programas descentralizados e de  $\frac{3}{4}$  de auditorias nos programas de cunho institucional.

## 9.3 CRITÉRIOS DE CORTE

A definição deste item parte do entendimento de que devam ser estabelecidos parâmetros que possam excluir previamente os programas a serem levados à matriz de risco, para que estes não constem das auditorias a serem realizadas. Entendemos que os dois critérios excludentes seriam:

- i. nível de execução financeira do programa inferior a 60% nos três exercícios anteriores ao do escopo da auditoria; e
- ii. trabalhos de Anop realizados pelo TCU nos últimos 3 anos.

## 9.4 RODÍZIOS DAS ÁREAS<sup>25</sup>

A fim de visar ao atingimento de todas as áreas estabelecidas, propomos que, obedecidos os parâmetros de realização de  $\frac{1}{4}$  das auditorias anuais nos programas descentralizados e de  $\frac{3}{4}$  nos programas institucionais, seja também considerado um revezamento nas áreas selecionadas. Este mecanismo atuará de forma que todas as áreas sejam abarcadas pelos processos de seleção de auditorias.

Assim, pela uniformidade da seleção, nas nove áreas selecionadas: Saúde, Educação, Organização Agrária, Segurança Pública, Assistência Social, Trabalho, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Urbanismo, propõe-se que, entre as oito auditorias executadas anualmente pela Seprog, seja mantida a rotatividade em cada uma das áreas selecionadas. Dessa forma, em obediência ao parâmetro de proporcionalidade de programas, teríamos anualmente quantificadas duas auditorias nos programas descentralizados e seis auditorias nos programas institucionais.

Ainda dentro dessa proposta, também deve ser observada a rotatividade de área em cada tipo de auditoria de programas, de forma que todas as áreas sejam alcançadas, seja nos programas de tipo descentralizado, seja nos programas de cunho institucional. Desse



modo, as áreas em que tenham sido realizadas auditorias em cada um dos tipos de programas nos períodos anteriores darão oportunidade de realização àquelas áreas em que ainda não o tenham sido.

#### 9.5 MODELOS DE MATRIZ DE RISCO A SEREM APLICADOS AOS PROGRAMAS DESCENTRALIZADOS E INSTITUCIONAIS.

Segundo a conceituação utilizada pelo TCU, Matriz de Risco é uma ferramenta de diagnóstico útil para a formulação de problemas de auditorias que permite o exame do processo de gerenciamento de riscos dos programas e dos projetos a serem auditados. Visa identificar os riscos que podem afetar o desempenho de um programa, para que estes sejam tratados com maior profundidade.

Se tivermos em vista a insuficiência de recursos humanos, aliada a outras atividades que são desenvolvidas pelas secretarias regionais, torna-se difícil a realização de mais de oito auditorias por semestre. Assim, pela impossibilidade de se auditarem mais de oito

programas por ano, foram desenvolvidos critérios a serem aplicados aos programas e às ações para seleção daqueles que serão, prioritariamente, auditados. A técnica que vem sendo aperfeiçoada pela Seprog, denominada Matriz de Risco, tem se mostrado bom instrumento de seleção e classificação de programas.

A Matriz de Risco prevê a pontuação para critérios de relevância, risco e materialidade, que permite o levantamento de possíveis fragilidades e/ou vulnerabilidades dos programas governamentais. Os conceitos adotados pelo TCU são os seguintes:

Risco é a suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis e inclui

- resultados indesejáveis: ocorrência de erros<sup>26</sup> e fraudes (conformidade com as normas aplicáveis);
- fracasso na obtenção dos resultados desejados: o não-atingimento das metas<sup>27</sup> (desempenho esperado x desempenho alcançado).

Relevância é a importância que um acontecimento, ainda que não seja

<sup>25</sup> Matriz de risco estratégico da Adfis por função de governo

Em recente trabalho realizado pelo TCU, a Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis mapeou níveis de riscos estratégicos por função de governo. Neste trabalho foram evidenciadas as áreas que representavam alto, médio ou baixo risco de execução, seja para o Tribunal seja para a sociedade e o Governo. As áreas consideradas de alto risco para o Tribunal, segundo o trabalho realizado, são Saúde, Educação, Organização Agrária, Segurança Pública, Previdência Social, Administração (Finanças), Trabalho e Relações Exteriores (Comércio Exterior). As áreas consideradas de médio risco para o Tribunal são Transporte, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Urbanismo.

Ao considerar esse trabalho da Adfis, nosso enfoque parte da avaliação do risco em relação aos riscos do Tribunal e também da sociedade e do Governo. Desse modo, foram consideradas as áreas que diziam respeito ao alto e ao médio risco para o Tribunal e que também representavam alto risco para a sociedade e o Governo.

Assim, entre as áreas consideradas nos parâmetros estabelecidos pela Adfis, foram selecionadas por nós as áreas de Saúde, Educação, Organização Agrária, Segurança Pública, Assistência Social, Trabalho, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Urbanismo. Esta seleção excluiu algumas áreas, tais como Administração (Finanças) e Relações Exteriores, em virtude de que estas acabaram por ser classificadas no grupo de Gestão de Políticas Públicas, excluído anteriormente por razões metodológicas.

<sup>26</sup> Diz respeito à gestão e ao reconhecimento do TCU relativamente à demonstração de boa-fé.

<sup>27</sup> Definição do *National Audit Office*, Entidade de Fiscalização Superior do Reino Unido.

economicamente significativo, tem para a Administração Pública.

Materialidade é a importância relativa ou a representatividade do valor ou do volume de recursos envolvidos, isoladamente ou em determinado contexto<sup>28</sup>.

A seguir, são apresentados os critérios, especificados pelos programas de execução descentralizada e institucionais.

Assim, propomos novos padrões que permitam ao Tribunal ser mais efetivo em seus processos gerenciais de acordo com as premissas que permeiam esse trabalho. Foram definidos dois tipos de Matriz de Risco a serem aplicadas aos programas finalísticos (institucionais e descentralizados), com o intuito de classificá-los e em um *ranking*. A primeira matriz seria aplicada aos programas e às ações classificados como descentralizados. A segunda, aplicada àqueles classificados como institucionais.

A Matriz de Risco para os programas descentralizados leva em consideração critérios afetos à execução, que se dá nos municípios e, em alguns casos, nos estados. Parte-se do pressuposto de que os critérios de seleção de beneficiários, a implementação de ações, a contratação e o pagamento de profissionais, o controle, o monitoramento, a avaliação, entre outras, são atividades executadas diretamente na ponta. Em nível federal, compete definir políticas, bem como controle, monitoramento e avaliação, o que nem sempre ocorre, como tem se observado nas auditorias realizadas nos últimos cinco anos.

Já a matriz desenvolvida para os programas institucionais leva em consideração critérios ligados à instituição ao qual está vinculado, de forma a se obter um *ranking* por função e por órgão. Isso porque a implementação de ações, a contratação e o pagamento de profissionais, o controle, o monitoramento, a avaliação, conforme citado, são desenvolvidos no âmbito da instituição.

### 9.5.1 PROGRAMAS DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA

#### A) RELEVÂNCIA

QUADRO 4

Quantitativos	Qualitativos
a) Demanda potencial (IBGE/Censo)	a) Prioridade do Governo – está na Agenda?
b) População beneficiada	b) Está como prioritário na LDO?
c) Alcance do Programa = $(b) / (a) = \% \text{ de população atendida}$	c) Discussões nas comissões temáticas do CN;
d) Metas físicas	d) Acompanhamento na Mídia: classificação por assunto;
e) Execução de metas físicas = $(b) / (d) = \% \text{ de alcance de metas.}$	e) Consulta aos <i>stakeholders</i> , aos municípios, às ONGs, aos consultores, aos especialistas, para identificar programas ou temas relevantes, para coletar as demais informações (básicas e de risco) e para realizar pesquisa postal;
	f) Conexão com temas de redução das desigualdades sociais e combate à pobreza e promoção da equidade e do desenvolvimento sustentável.

<sup>28</sup> Definição do Banco do Brasil S.A., em trabalho desenvolvido pela auditoria interna sobre Matriz de Risco.

## B) RISCO

- Existência de sistema de informações e dados e informações confiáveis sobre o programa;
- Existência e utilização de indicadores de desempenho com qualidade;
- Grau de discricionariedade para seleção dos beneficiários em nível municipal (alto ou baixo);
- Existência de mecanismos de controle em nível federal que assegurem o critério de seleção de beneficiários;
- Existência de mecanismos de coordenação entre as esferas (federal, estadual e municipal);
- Execução pelo terceiro setor (ONGs, OSCIPS etc.); existência de critérios de distribuição de recursos; envolvimento de mais de um órgão; contingenciamento de recursos no exercício atual; diversidade e heterogeneidade dos produtos do programa;
- Existência de meios de oferta de denúncias e controle social;
- Existência de oferta de capacitação de RH;
- Ameaças externas ao funcionamento do programa e ocorrência de erros e fraudes.

## C) MATERIALIDADE

A materialidade de um programa é considerada maior de acordo com os valores financeiros despendidos. Assim, quanto maior forem os valores envolvidos, o programa será considerado de maior materialidade. No caso dos programas descentralizados, deve-se buscar estratificar considerando-se o orçamento por função.

### 9.5.2 PROGRAMAS INSTITUCIONAIS

## A) RELEVÂNCIA

### QUADRO 5

Quantitativos	Qualitativos
a) Demanda potencial (IBGE/Censo)	a) Prioridade do Governo – está na Agenda?
b) População beneficiada	b) Está como prioritário na LDO?
c) Alcance do Programa = $(b) / (a) = \% \text{ de população atendida}$	c) Discussões nas comissões temáticas do CN;
d) Metas físicas	d) Acompanhamento na Mídia: classificação por assunto;
e) Execução de metas físicas = $(b) / (d) = \%$	e) Consulta aos <i>stakeholders</i> , aos municípios, às ONGs, aos consultores, aos especialistas, para identificar programas ou temas relevantes, para coletar as demais informações (básicas e de risco) e para realizar pesquisa postal; e
	f) Conexão com temas de redução das desigualdades sociais e combate à pobreza e promoção da equidade e do desenvolvimento sustentável.

## B) RISCO

QUADRO 6

Variável	Risco		
	Baixo	Médio	Alto
<b>Perfil do gasto público</b>	Adequado	Mediamente adequado	Inadequado
<b>Forma de organização</b>	Pouco complexa	Mediamente complexa	Muito complexa
<b>Organização da demanda</b>	Alta organização	Média organização	Baixa organização
<b>Aderência à demanda</b>	Alta flexibilidade e adaptabilidade	Média flexibilidade e adaptabilidade	Baixa flexibilidade e adaptabilidade

Fonte: NEPP. Com adaptações

- Possibilidade de descontinuidade do programa (alta ou baixa);
- Existência de sistema de informações e de dados e informações confiáveis sobre o programa;
- Existência e utilização de indicadores de desempenho com qualidade;
- Existência de mecanismos de controle que assegurem o critério de seleção de beneficiários; execução pelo terceiro setor (ONGs, OSCIPS etc.); existência de critérios de distribuição de recursos; contingenciamento de recursos no exercício atual; grau de centralização;
- Diversidade e heterogeneidade dos produtos do programa;
- Existência de estrutura organizacional que ofereça condições para execução dos programas;
- Existência de meios de oferta de denúncias e de oferta de capacitação de RH;
- Ameaças externas ao funcionamento do programa e ocorrência de erros e fraudes.

## C) MATERIALIDADE

A materialidade de um programa é considerada maior de acordo com os valores financeiros despendidos. Assim, quanto maior forem os valores envolvidos, este programa será considerado de maior materialidade.

### 9.6 ITENS A SEREM ACOMPANHADOS

Além dos itens referentes aos critérios de risco, relevância e materialidade, e notícias na mídia, já explicitados, deverão ser coletadas as seguintes informações:

- Nome, descrição e código do programa;
- Objetivos geral e específicos, legislação, público-alvo;
- Data de criação/início da execução; razão da entrada na Agenda Governamental;
- Cobertura atual; custo *per capita*: população / valor do orçamento;
- Realizações e indicadores físicos e financeiros (últimos 3 anos);
- Previsão de realizações e seus indicadores físicos e financeiros (metas) nos últimos 3 anos;

- Responsáveis, organizações e atores, nos níveis federal, estadual e municipal, por órgãos e por atribuição;
- Mapa de “elos críticos” do processo decisório do programa, na esfera estatal – Executivo, Legislativo e Judiciário, nos três níveis de governo – e na esfera social;
- Existência de trabalhos de auditoria (TCU, SFCI, auditoria independente etc.) ou pesquisas acadêmicas;
- Informações complementares.

Ressaltemos que as informações coletadas na mídia devem estar relacionadas ao impacto<sup>29</sup> que podem gerar aos programas e às ações, relacionados às áreas de competência deste Tribunal.

## **10 CONCLUSÃO: NOVO PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Com a implantação da avaliação formativa no âmbito do TCU, esperamos maior racionalização e homogeneidade do processo de políticas públicas no Brasil. Devido às especificidades dos trabalhos do Tribunal de Contas, foram adaptadas a este tipo de trabalho algumas sugestões, mais notadamente o processo de seleção de programas feito pelo TCU/Seprog.

Decerto essas sugestões têm de ser implementadas prioritariamente voltadas para os formuladores de políticas públicas, que, em virtude do complexo campo social, padecem de limitações sobre o possível funcionamento desses programas. Com a implantação da cultura formativa de avaliações, estaremos cada vez mais aptos a excluir dos programas valores subjetivos e, em sua implantação, também implementar instrumentos mais efetivos no

processo decisório de políticas públicas.

À medida que for implementada a cultura formativa de avaliação pelo TCU, os programas de políticas públicas também ficarão menos sujeitos a interrupções, pois serão previamente avaliados, sendo, portanto, mais efetivos à medida que contem com instrumentos que possam dirimir, paralelamente à execução, suas possíveis imperfeições.

As contribuições expostas refletem o pensamento de que o constante aprimoramento das políticas públicas se coaduna com a percepção de que existem imperfeições na formulação de tais políticas. Caso partamos desse pressuposto, requisições, propostas e intervenções feitas, seja pelo Tribunal de Contas da União seja diretamente pelos formuladores, são contribuições que enfatizam a maturidade na análise de equívocos nos processos governamentais. Para tanto, além dos melhoramentos técnicos aqui requisitados, será necessária a adoção de formas dialógicas que envolvam as esferas políticas dos diversos poderes.

Importante ressaltarmos que as gestões institucionais feitas pelo TCU, conforme descrito em seu Plano Estratégico 2003/2007, e o bom nível técnico de seu quadro funcional, resultado de sua política de recursos humanos, têm conseguido atender com efetividade às tarefas que lhe são requisitadas. Assim, as possíveis contribuições em busca do aprimoramento de avaliações partem de níveis que envolvam diálogos entre os poderes de Estado.

Também devemos aqui enfatizar as constantes ações feitas pelo TCU, seja pelo Instituto Serzedello Corrêa, seja pela Seprog. Um dos últimos exemplos é o chamado Diálogo Público, a ser aplicado neste e no próximo ano,

<sup>29</sup> Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU, o impacto da ação governamental deve ser entendido como o resultado líquido produzido por um programa ou um projeto, ou seja, as modificações verificadas no objeto da ação governamental que podem ser atribuídas única e exclusivamente ao programa ou ao projeto sob exame.

que é o conjunto de ações sistematizadas de relacionamento, divulgação e troca de conhecimentos entre o TCU e a sociedade, o Congresso Nacional e os gestores públicos, e que consiste em divulgar ações do Tribunal nas áreas de Saúde, Educação e Formação da Cidadania ao Congresso Nacional, à sociedade civil e aos gestores. Esse tipo de prática ratifica nossa tese de que é preciso estabelecer diálogos entre os Poderes do Estado e também com a sociedade.

Outro ponto a requisitarmos, para que essas práticas cheguem às demais esferas de governo, é a extensão, por parte do TCU, do seu processo de treinamento de Auditorias Operacionais para os Tribunais de Contas dos Estados, tal como é feito hoje no Tribunal de Contas da Bahia e de Pernambuco, de forma a capacitá-los para a avaliação de programas públicos. Também é necessária a superação do conceito de implementação como mera etapa subsequente à formulação de programas de governo. Assim, ao requerermos neste Trabalho a implantação da cultura de avaliações formativas no âmbito do TCU, estaremos referendando a consolidação de que é preciso haver coordenações harmônicas entre as esferas e os Poderes de Estado.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARISTÓTELES. Política/ Aristóteles; Tradução de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BARROS SILVA, Pedro Luís. A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico/ Pedro Luís Barros Silva e Nilson do Rosário Costa. Brasília: IPEA, 2002.

Avaliação qualitativa de programas sociais prioritários: relatório de avaliação final. Campinas: Unicamp, 3º v., 1999 (Relatório NEEP/Unicamp)

BARROS SILVA, Pedro Luís; RUS PEREZ, J.R. Avaliação dos programas da rede NEEP/ Unicamp.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Brasília: Universidade de Brasília, 1992.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual (PPA) 2000/2003. Brasília, 2003.

Ministério da Segurança Alimentar. Brasília, DF, 17 jul. 2003. Disponível em <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em 17 jul. 2003.

Instituto de Pesquisas Avançadas – IPEA. Brasília, DF, 10 jul. 2003. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 10 jul. 2003

Tribunal de Contas da União. Brasília, DF 17 jul. 2003. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 17 jul. 2003.

CHIANCA, Thomaz. Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil. São Paulo: Global, 2001.

ECO, Umberto. Como se faz uma tese. 15. ed., São Paulo: Editora Perspectiva, 1999, 170 p.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

GARTENKRAUT, Michal. Brasil: uma análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003: relatório técnico/ Michal Gartenkraut. Brasília: IPEA, 2002.

HOUAISS, Antônio. Dicionário da Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Objetiva, 2001.

KELSEN, Hans. Teoria geral do direito e do estado. São Paulo: Martins Fonte, 1995.

MUGNATTO, Sílvia. Plano estratégico deve sofrer revisão anual. Folha de São Paulo, Caderno Dinheiro, B-8. São Paulo, 13 julho de 2003.

PEREIRA, Merval. Nós e o IDH. O Globo. Rio de Janeiro. 10 de jul.de 2003. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/oglobo/colunas/merval.htm>> Acesso em 10 de jul. de 2003.

SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, José Graziano da, BELIK, Walter e TAKAGI, Maya (org.). Projeto Fome Zero. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

SPECK, Bruno W. Inovação e Rotina no TCU: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Konrad-Adenauer Stiftung, 2000.

WEISS, Carol. Evaluation. Methods for studyng Programs and Policies. 2. ed., Upper Sadle River: Prentice-Hall, 1998 .

## **SOBRE O AUTOR**

**Benjamim Lima Júnior** nasceu em 13/11/1969 em Itapetinga-BA. Graduiu-se em Filosofia pela Universidade de Brasília – UnB, onde é mestrando do mesmo curso, já tendo monografia publicada pelo CNPq. Ex-funcionário do Banco do Brasil, foi também Técnico de Controle Interno da Secretaria Federal de Controle Interno, atual Controladoria Geral da União – CGU, e aprovado nos concursos de Agente e Escrivão da Polícia Federal em 2002. Desde janeiro de 2003, exerce o cargo de Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, lotado na Seprog – Secretaria de Avaliação de Programas de Governo.





# Avaliação de Programas Públicos pelo Tribunal de Contas da União: Perspectiva para a Maximização de Resultados e Impactos por Meio do Uso Estratégico da Informação

Adriana de Oliveira Beal

## INTRODUÇÃO

Ao se analisarem as tendências da administração pública nas últimas décadas, constata-se a existência de um movimento mundial de reformas cuja preocupação central está na criação de governos orientados por resultados (DUNLEAVY, 1994; HOOD, 1991).

No Brasil, as mudanças trazidas pela reforma do Estado trouxeram reflexos para a estrutura de controle da Administração Pública, colocada diante do desafio de incorporar novos instrumentos de controle. Aos mecanismos de controle da legalidade (para verificar a conformidade dos atos administrativos ou dos demonstrativos contábeis com as normas que os regem) e do mérito (cujo objeto é a conveniência e a oportunidade do ato praticado), foi necessário acrescentar instrumentos para o **controle de gestão**, destinado a verificar o desempenho finalístico da administração.

O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar do Congresso Nacional na função de controle externo da Administração Pública Federal, assume, nesse contexto, importante papel de apoio à melhoria do desempenho da gestão governamental. Sua independência em relação aos órgãos fiscalizados (em contraste com o sistema de controle interno, inserido na estrutura controlada) dá-lhe condições de atuar como importante instância retroalimentadora, favorecendo a melhor concatenação entre meios e fins para assegurar a efetividade da ação pública.

Este trabalho pretende analisar como a ampla e adequada divulgação dos resultados das ações de avaliação de programas públicos realizadas pelo TCU pode contribuir para o aperfeiçoamento do controle da Administração Pública e para a consecução dos fins para os quais o Estado se propõe.

Essa análise será usada para se sugerirem medidas que poderiam ser adotadas pelo Tribunal a fim de potencializar o uso da informação oriunda de ações de avaliação de programas do TCU em benefício da sociedade.

Em função dos objetivos propostos, este trabalho se divide em seis segmentos, nos quais serão abordados os seguintes pontos:

- a) o conceito do que são os programas públicos, e qual é sua relevância para a sociedade;
- b) a avaliação de programas no contexto do controle da Administração Pública brasileira;
- c) a importância da avaliação de programas pelo controle externo;
- d) as potencialidades inexploradas do uso da informação proveniente da avaliação de programas no âmbito do Tribunal de Contas da União;
- e) os pontos fracos dos processos de disseminação da informação sobre as ações de avaliação de programas desenvolvidas pelo TCU;
- f) as propostas para aprimoramento da gestão da informação sobre avaliação de programas no âmbito do TCU.

O estudo é encerrado com um resumo das medidas propostas para o aprimoramento da gestão da informação sobre análise de programas oriunda do Tribunal, bem como dos benefícios esperados da implementação dessas medidas, tendo em vista o pleno aproveitamento das potencialidades dos recursos informativos produzidos pela Corte de Contas nessas ações de controle do desempenho da Administração Pública.

## 1. PROGRAMAS PÚBLICOS E SUA RELEVÂNCIA PARA A SOCIEDADE

Segundo o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU, **programa** é o “[...] conjunto de ações de iniciativa governamental que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou o atendimento de necessidade ou demanda da sociedade [...]” (TCU, 2000, p. 110). Os programas representam uma resposta do Estado a questões cuja gravidade e extensão demandam intervenção governamental. No Plano Plurianual<sup>1</sup> (PPA) 2000-2003, que segue a organização por programas, a ação finalística do Governo é estruturada em programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para esse período.

Um **programa** é formado por um grupo de atividades e projetos que visam a um objetivo ou conjunto de objetivos, para o qual são organizados recursos humanos, financeiros e materiais a fim de gerar produtos (bens e serviços) e promover mudanças no sentido de satisfazer determinada necessidade. **Projetos** e **atividades** correspondem aos conjuntos de operações dos quais resultam produtos. A diferença entre projeto e atividade está na duração e no tipo de produto obtido: em um projeto, as operações são limitadas no tempo, e

o produto gerado contribui para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo; em uma atividade, as operações se realizam de modo contínuo e permanente para ofertar um produto necessário à manutenção da ação do Governo.

Os programas possuem alguns atributos que lhes permitem potencializar as oportunidades da ação governamental e reduzir os riscos existentes para o alcance dos fins almejados:

- a) objetivos: situação que se pretende atingir com a realização do programa;
- b) metas: atributos dos objetivos, criados para melhor explicitar os alvos a serem perseguidos e permitir a verificação do alcance do objetivo dentro do prazo e das condições de quantidade e qualidade previstas;
- c) produtos: saídas ou resultados do programa;
- d) impactos: transformações ou efeitos verificados no ambiente que podem ser atribuídos ao programa.

A criação de um programa deve ser antecedida do reconhecimento de que um problema requer atenção pública e, mais ainda, de que este pode ser corrigido por intervenção governamental. Em outras palavras, para justificar um programa, a intervenção governamental deve ser considerada não apenas possível, mas também necessária para a solução de um problema considerado crítico pela sociedade. Segundo Anderson (1975, p. 55),

*for policy purposes, a problem can formally be defined as a condition or situation that produces a human need, deprivation, or dissatisfaction, self-identified or identified by others, for which relief is sought.*

Especialmente num país como o Brasil, em que a desigualdade social assume proporções intoleráveis, adquirem enorme relevância os

<sup>01</sup> Lei instituída pela Constituição Federal de 1988, o PPA serve como instrumento normatizador e de definição das macroorientações do Governo Federal para a ação nacional em cada período de quatro anos (cf. página da Câmara dos Deputados, na Internet).

programas sociais voltados para o combate à pobreza e à exclusão social e para a redução das diferenças observadas nas condições de saúde e educação da população.

## **2. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NO CONTEXTO DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

O controle integra o conjunto das funções administrativas clássicas, que contemplam ainda o planejamento, a organização e a direção, atividades que estão presentes no trabalho dos administradores em qualquer tipo de organização.

De acordo com Chiavenato (1993), o controle, como função administrativa, consiste na definição de padrões para medir desempenho, corrigir desvios ou discrepâncias e garantir que o planejamento seja realizado. Se em qualquer processo produtivo o controle é parte integrante e essencial, no caso da administração pública, cuja complexidade das inter-relações, das atividades, dos produtos e das demandas cresce a cada dia, exercer a função de controle, nos seus mais diversos níveis e esferas, é de fundamental importância para assegurar que, mediante a realimentação do sistema, os resultados daquilo que foi organizado e dirigido se ajustem, tanto quanto possível, àquilo que foi planejado.

A palavra **avaliação**, em sentido mais amplo, diz respeito à atribuição de valor a algo. Segundo Aguilár e Ander-Egg (1995), a avaliação pode ser entendida como o uso de procedimentos apoiados em métodos científicos para identificar, obter e proporcionar a informação pertinente e julgar o mérito e o valor de algo de maneira justificável. Embora a avaliação de resultados seja considerada a abordagem mais comum, a avaliação de programas assume diversas formas, podendo abranger a apreciação da pertinência do programa, a eficiência e a eficácia, o custo e a aceitabilidade, os impactos esperados e os alcançados. A avaliação também pode ser realizada tanto pela própria organização gestora do programa

quanto pelos sistemas de controle interno e externo da administração pública.

### **2.1 AVALIAÇÃO PELO CONTROLE INTERNO**

Segundo Zymler (2001), o controle interno é um gênero do qual constituem como espécies o **controle administrativo** e o **sistema de controle interno**.

O controle administrativo, ou intra-administrativo, fundamenta-se na faculdade de vigilância, orientação e correção exercida pelo próprio órgão ou entidade, tendo em vista o ajustamento ou a correção dos rumos para o alcance das metas propostas. O sistema de controle interno, por sua vez, além de dar apoio ao controle externo, tem por finalidades o exame da consecução das metas previstas no plano plurianual e a avaliação da execução dos programas de governo, dentre outras previstas no art. 74 da Constituição Federal.

### **2.2 AVALIAÇÃO PELO CONTROLE EXTERNO**

A Constituição Federal conferiu ao Tribunal de Contas da União o papel de auxiliar do Congresso Nacional no exercício da função de controle externo da Administração Pública Federal, abrangendo a fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da gestão (art. 71).

A atuação do TCU apresenta duas vertentes básicas: o controle da legalidade da gestão pública, cuja expressão máxima está no julgamento das contas dos administradores responsáveis por recursos públicos, e o controle dos resultados dessa gestão, exercido principalmente por meio de auditorias e inspeções nos diversos entes jurisdicionados.

Visando a ampliar sua capacidade de controle sob a ótica dos resultados, o TCU tem promovido diversas iniciativas no sentido de aprimorar os meios e os instrumentos de controle de gestão. Entre as ações desenvolvidas,

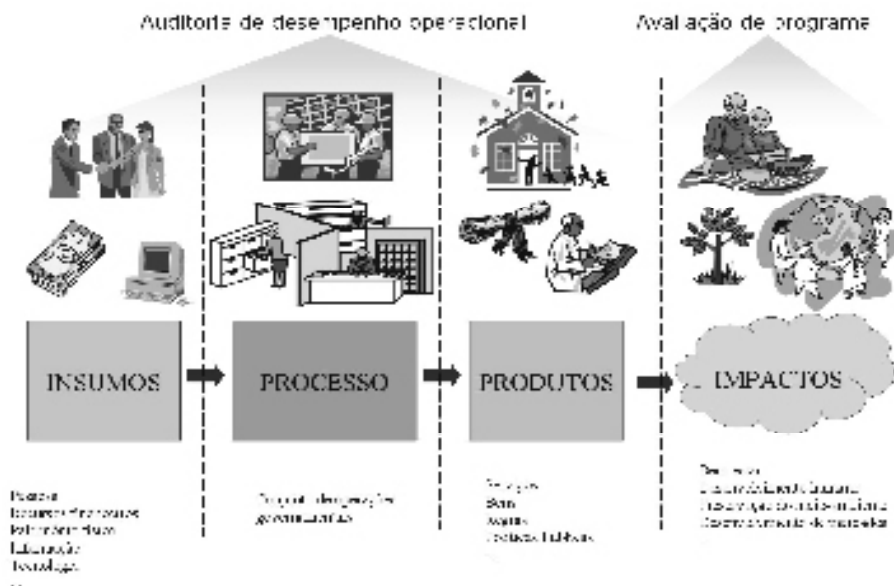
pode-se destacar o “[...]Programa de Cooperação Técnica com o Reino Unido [...]”, iniciado em 1998 para aperfeiçoar os trabalhos de auditoria de desempenho. Já em sua segunda fase, o Programa almeja agora “intensificar o uso de metodologias de avaliação de programa, especialmente voltadas para a questão da redução da pobreza e da desigualdade social” (TCU, 2002).

O Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU dá à avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais a denominação genérica de **auditoria de natureza operacional**, compreendendo as modalidades **auditoria de desempenho operacional** e **avaliação de programa** (TCU, 2000).

Como essas modalidades estão diretamente relacionadas às definições de eficiência, eficácia e efetividade, é importante conceituar esses termos. Segundo o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU, **efetividade** corresponde à relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados). Já a **eficácia** oferece uma medida do alcance das metas programadas em determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados, enquanto a **eficiência** pode ser entendida como a relação entre os produtos gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em determinado período de tempo.

No contexto da auditoria de natureza operacional, um programa pode ser objeto tanto de auditoria de desempenho operacional (para avaliar sua eficiência e sua eficácia), quanto de avaliação de programa (para avaliar sua efetividade). A Figura 1 ajuda a ilustrar a diferença entre essas modalidades de auditoria.

FIGURA 1- MODELO DE INSERÇÃO DAS MODALIDADES DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL NA VISÃO SISTÊMICA DA AÇÃO GOVERNAMENTAL



Fonte: Pesquisa e elaboração do autor.

Nesse modelo, que oferece uma visão sistêmica da ação governamental, os recursos públicos são utilizados como insumos de um processo, a fim de gerar produtos (resultados das ações) e impactos (efeitos) sobre a sociedade. Note-se que na figura 1 a seta que faz a ligação entre produtos e impactos não apresenta a mesma nitidez que a usada para conectar recursos a processos e produtos: essa diferença tem o propósito de evidenciar a dificuldade de se estabelecer uma relação clara e inequívoca de causalidade entre efeitos observados e ações desenvolvidas.

Quando a auditoria visa a verificar a eficiência operativa e o grau de cumprimento de metas, comparando a produção prevista com a realizada, trata-se de uma **auditoria de desempenho operacional** (seu foco estará no processo e nos seus insumos e nos seus produtos, e, portanto, na eficácia e na eficiência do programa); já quando o objetivo consiste em apurar o impacto das ações (em que medida estas conseguiram produzir os efeitos pretendidos pela administração) tem-se uma **avaliação de programa** (o foco está na efetividade da intervenção governamental).

Desse modo, para se apurar se um programa de saneamento básico está atingindo as metas propostas (que poderiam ser, por exemplo, percentuais de ampliação do sistema de coleta do tratamento de esgoto sanitário e dos serviços de abastecimento de água), o instrumento adequado seria a auditoria de desempenho operacional; já para se estabelecer a efetividade do programa, poder-se-ia fazer uso de uma avaliação de programa baseada em indicadores, como taxas de internação por esquistossomose e doença diarréica aguda para se determinar em que medida o programa consegue melhorar as

condições de saúde da população-alvo<sup>2</sup>.

Embora a expressão **avaliação de programa** seja usada, no Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU, para referenciar a modalidade de auditoria voltada ao exame da efetividade de um programa, em seu sentido mais amplo o termo serve para designar **qualquer estudo sistemático cujo propósito seja analisar o desempenho de um programa**. É nesse contexto mais amplo que o termo vem sendo usado no Relatório Anual de Atividades do Tribunal (TCU, 2003a) e nos sumários executivos de auditorias realizadas em programas sociais, publicados no site (ou sítio) do TCU sob o título *Avaliação de Programas de Governo*<sup>3</sup>.

### 3. IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PELO CONTROLE EXTERNO

Como visto no Capítulo 3, o Tribunal de Contas da União tem intensificado o uso de metodologias de avaliação de programas governamentais, tendo em vista a ampliação de sua capacidade de controle finalístico da Administração Pública. Neste Capítulo, será analisada a importância das ações de avaliação de programas desenvolvidas pelo controle externo.

A avaliação de programas promovida pelo controle externo é um instrumento fundamental para o controle dos gastos públicos e para o aperfeiçoamento dos programas de governo. Embora a auto-avaliação e a avaliação pelo controle interno sejam elementos importantes para o sucesso de programas, projetos e atividades da administração pública, possibilitando a detecção e a correção de desvios e a melhoria contínua de processos e serviços, a avaliação pelo controle externo possui características de amplitude, independência e

<sup>02</sup> Indicadores de saúde dessa natureza, relativos a doenças de veiculação hídrica, foram utilizados pelo TCU em auditoria de natureza operacional realizada no “Programa Saneamento Básico” da Fundação Nacional de Saúde - Funasa (cf. Acórdão nº 309/2003 TCU - Plenário).

<sup>03</sup> O acesso à área *Avaliação de Programas de Governo*, que disponibiliza uma série de publicações sobre o resultado de auditorias em programas sociais, é feito a partir da página principal do site do TCU, no endereço <<http://www.tcu.gov.br>>.

objetividade indispensáveis ao aperfeiçoamento dos programas governamentais. As recomendações do Tribunal de Contas da União oferecem oportunidades para a redução de custos e riscos dos programas auditados e para o aperfeiçoamento não só da ação governamental e do sistema de controle da Administração Pública, mas também do controle social, proporcionando aos cidadãos condições de melhor fiscalizarem as ações de seus representantes e de conhecer os resultados concretos alcançados por meio dos programas governamentais.

No que tange aos resultados concretos das ações de avaliação de programas desenvolvidas pelo TCU, tem-se como referência um levantamento realizado em 2002 pela Corte de Contas a respeito dos resultados da implementação de recomendações em auditorias de desempenho realizadas em exercícios anteriores, cujo resumo se encontra registrado no Quadro I.

Em complemento às informações contidas nesse quadro, analisando-se outros relatórios concernentes a auditorias de natureza operacional apreciados recentemente, observa-se que a avaliação de programas por parte do TCU tem trazido uma série de oportunidades de melhorias nos programas fiscalizados, tais como:

- a) simplificação de procedimentos, ampliação do público beneficiado e evolução dos indicadores de desempenho (“Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego”, Decisão nº 654/2002 TCU - Plenário);
- b) redução dos índices de evasão do público-alvo e adoção de conjunto de indicadores de desempenho a serem usados para aprimorar os processos de monitoramento e avaliação do programa (“Programa Educação de Jovens e Adultos - Alfabetização Solidária”, Acórdão nº 93/2003 TCU- Plenário); e
- c) focalização dos investimentos para evitar a pulverização de recursos, identificação de boas práticas e substituição de indicadores de desempenho por outros mais relevantes (“Programa Saneamento Básico” da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, Acórdão nº 309/2003 TCU - Plenário).

#### QUADRO 1- MODELO DE INSERÇÃO DAS MODALIDADES DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL NA VISÃO SISTÊMICA DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

AUDITORIA REALIZADA	%*	PRINCIPAIS MELHORIAS
FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação)	76%	Redimensionamento dos serviços de informática prestados ao fundo, o que permitiu gerar redução de despesas entre 1999 e 2001 da ordem de R\$ 4,4 milhões.
Planejamento da aquisição de medicamentos tuberculostáticos	80%	Diminuição do tempo para consolidação dos pedidos de medicamentos, de 32 dias, em 1998, para 7 dias em 2001.
Erradicação do <i>Aedes Aegypti</i>	50%	Descentralização financeira mais equitativa, considerando critérios epidemiológicos, demográficos e geográficos, e eliminação de distorções na determinação do montante financeiro a ser transferido.
Ibama	85%	Melhoria no registro de movimentação de processos no sistema de cadastramento dos sujeitos passivos da taxa de controle e fiscalização ambiental.

\*PERCENTUAL DE RECOMENDAÇÕES IMPLEMENTADAS

Fonte: Relatório de Atividades do TCU - Exercício de 2002

Dessa rápida análise dos benefícios alcançados pela atuação do TCU na avaliação de programas governamentais, pode-se concluir que sua contribuição para a defesa dos interesses sociais e a do patrimônio público e para o aperfeiçoamento da Administração Pública é bastante significativa, podendo ser substancialmente ampliada se forem adotadas medidas para assegurar a adequada publicidade dessas ações de controle e dos resultados delas obtidos.

#### **4. POTENCIALIDADES INEXPLORADAS DO USO DA INFORMAÇÃO PROVENIENTE DE AÇÕES DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DESENVOLVIDAS PELO TCU**

Neste Capítulo será analisada a questão de como a melhor exploração das potencialidades da informação produzida pelo TCU em trabalhos de avaliação de programas públicos pode aumentar a efetividade do controle do desempenho da Administração Pública em benefício da sociedade.

##### **4.1 EVIDÊNCIAS DA BAIXA EXPLORAÇÃO DA INFORMAÇÃO PROVENIENTE DAS AÇÕES DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DESENVOLVIDAS PELO TCU**

No que tange especificamente às informações, aos conhecimentos e às análises provenientes das ações de avaliação de programas realizadas pelo TCU, destacam-se os seguintes segmentos de usuários potenciais:

- a) os gestores públicos, que passam a contar com melhores subsídios para a correção tempestiva das ações que tiverem se mostrado equivocadas, bem como para a incorporação de melhores práticas de gestão;
- b) o Congresso Nacional, ao qual o Tribunal auxilia no exercício da função de controle externo;

- c) o controle interno, para o qual as informações provenientes do TCU podem servir como importante subsídio para a orientação do trabalho a ser realizado, no sentido da melhor integração entre as atividades de fiscalização e a maximização dos seus resultados;

- d) os cidadãos, que, à medida que se tornam mais informados e conscientes da ação de controle, podem ampliar sua participação nas decisões a respeito da formulação de políticas e na definição do gasto público.

Em pesquisa denominada “Tendências de Controle da Gestão Pública”, instituída por deliberação do Plenário do TCU na sessão de 30/9/98, foram coletadas várias evidências de que grande parte da informação coletada, criada e tratada no âmbito do TCU não tem seu valor percebido pelos públicos a que se destina (TCU, 1999a):

- a) baixa frequência do uso de informações produzidas pelo TCU pelos parlamentares. Entre os pesquisados, 6,5% utilizavam frequentemente as informações do TCU, enquanto 93,5% restantes nunca as utilizavam, ou delas faziam uso rara ou eventualmente. Dentre aqueles com uso freqüente ou eventual, o maior interesse estava relacionado a informações sobre aposentadorias e pensões (68,2%), à frente dos relatórios de auditoria (52,2%) e do pronunciamento do TCU sobre consultas (42,9%), o que demonstra maior preocupação com informações de caráter pessoal (de reconhecimento do direito a aposentadorias e pensões) do que com aspectos relevantes do controle externo.
- b) desconhecimento, por parte dos congressistas, do papel do TCU e dos meios existentes para acioná-lo. O fato de 25% dos entrevistados não saberem que poderiam solicitar os serviços do TCU evidencia o desconhecimento por parte dos congressistas do papel do TCU e dos meios existentes para

solicitar-lhe serviços.

c) desconhecimento, por parte do controle interno, das atividades desenvolvidas pelo TCU. Perguntados sobre se achavam ótima, boa, ruim ou péssima a atuação do TCU, 24,2% dos entrevistados não souberam avaliá-la no que tange ao tratamento dispensado a auditorias e inspeções.

No mesmo trabalho de coleta de dados com parlamentares e gestores públicos, a disseminação das melhores práticas de gestão pública foi apontada como a medida que mais poderia contribuir para a melhoria da atuação do Tribunal (TCU, 1999a). Em razão dos baixos índices de conhecimento da atuação do TCU detectados na pesquisa, é provável que, mudando-se esse cenário, outras informações provenientes de ações de controle de gestão fossem apontadas como igualmente importantes para apoiar a gestão pública e assegurar a efetividade do controle (p. ex., impactos obtidos mediante a implementação de sugestões da Corte de Contas para o aprimoramento de projetos e atividades, constatações sobre “o que funciona” e “o que não funciona” no campo da implementação de programas públicos etc.).

#### 4.2 INFORMAÇÃO COMO ATIVO ORGANIZACIONAL

A informação de qualidade (relevante, precisa, clara, consistente, oportuna) é poderoso fator de desenvolvimento das organizações. McGee e Prusak (1994) consideram que a informação representa uma classe particular entre os recursos da organização, possuindo características que a distinguem de outros ativos organizacionais, tais como equipamentos, móveis e obras de arte. As seguintes regras, propostas por Moody e Walsh (2003) para definir o comportamento da informação como um ativo das organizações, ajudam a explicitar

essas diferenças:

##### A) A INFORMAÇÃO É INFINITAMENTE COMPARTILHÁVEL

Ao contrário dos ativos comuns, a informação pode ser compartilhada infinitamente e usada simultaneamente por inúmeras pessoas, sem que seja consumida nesse processo.

##### B) O VALOR DA INFORMAÇÃO AUMENTA COM O USO

Também diferentemente de outros ativos organizacionais, que perdem valor à medida que são utilizados (pelo processo de depreciação), o valor da informação aumenta com o uso. Por exemplo, as informações produzidas em uma auditoria de natureza operacional realizada em determinado programa governamental poderiam ser utilizadas de diversas formas: para subsidiar o controle interno na elaboração do seu plano de ação, adequando-o às constatações feitas pelo controle externo; para apoiar a tomada de decisão pelos parlamentares acerca da alocação dos recursos públicos para esse programa; para dar conhecimento ao cidadão de como está sendo gasto o dinheiro público.

Uma mesma informação pode, assim, apresentar múltiplas utilidades. Quanto mais vezes puder ser reutilizado um recurso informacional, maior o valor a ele associado.

##### C) O VALOR DA INFORMAÇÃO AUMENTA COM A PRECISÃO

Quanto mais precisa for a informação, maior o seu valor como insumo para a tomada de decisão. Por exemplo, informações provenientes de ações de avaliação de programas que reflitam com clareza e exatidão as diferenças entre os efeitos esperados e obtidos com o programa, os riscos de fracasso identificados, o grau de adequação dos indicadores de desempenho



adotados etc. podem representar importantes subsídios para os processos de reformulação de políticas públicas e de estabelecimento de prioridades orçamentárias.

#### D) O VALOR DA INFORMAÇÃO AUMENTA QUANDO HÁ COMBINAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Quanto mais integrada estiver a informação, maior o valor potencial de sua aplicação. A integração da informação oferece, dentre outras vantagens, a possibilidade de percepção mais ampla da atuação da Administração Pública, em substituição à visão estanque de projetos, atividades e funções. Se, em complemento às informações isoladas sobre auditorias, inspeções e acompanhamentos realizados em programas sociais, o Tribunal apresentar uma análise integrada da evolução desses programas ao longo do tempo, contabilizando os progressos atribuíveis às ações de fiscalização, as lições aprendidas, as melhores práticas observadas, as áreas de excelência e de menor eficiência da atuação governamental, certamente essa análise acrescentará valor substancial às informações disponíveis, gerando novas aplicabilidades para a sociedade e para os demais públicos do controle externo.

#### E) MAIS INFORMAÇÃO NÃO É NECESSARIAMENTE MELHOR

A informação, para ser útil, precisa ser filtrada usando-se critérios de relevância, quantidade e qualidade de apresentação. Assim como a insuficiência, a sobrecarga de informação é prejudicial, dela não resultando decisões, processos ou produtos melhores. O processo contínuo de decisão sobre qual informação é realmente útil (devendo permanecer na rede de conhecimentos principal da organização) e qual é obsoleta, irrelevante ou imprecisa (devendo ser descartada ou pelo menos removida para um

arquivo secundário), apesar de desafiador, é de fundamental importância para evitar que o excesso de informações acarrete o desaproveitamento de informações realmente úteis que permanecem escondidas em meio à sobrecarga.

#### F) A INFORMAÇÃO NÃO SE ESGOTA

Muitos recursos são finitos, podendo extinguir-se com o uso. A informação, ao contrário, é “auto-generativa”, podendo ser multiplicada por operações de síntese, análise e combinação. Em organizações onde a informação flui com facilidade, o valor da informação pode ser potencializado pelas oportunidades de reciclagem e uso em novas situações.

#### 4.3 BENEFÍCIOS DA INFORMAÇÃO APROPRIADA PARA PÚBLICOS EXTERNOS

Além de apoiar os processos internos, auxiliando na tomada de decisões, nas atividades administrativas e na melhoria da qualidade dos trabalhos técnicos, a informação de qualidade oriunda de ações de controle de gestão pode proporcionar benefícios substanciais para o público externo do TCU.

O potencial da informação para apoiar o cumprimento da missão do Tribunal e fortalecer a gestão pública, o controle interno e o controle social é significativo. A título de ilustração, o Quadro 2 apresenta alguns benefícios relacionados ao reaproveitamento das informações relativas à avaliação pelos gestores públicos de programas provenientes do Tribunal.

Quando o Tribunal contabiliza, entre os impactos de suas ações de controle, a redução de despesas da ordem de R\$ 4,4 milhões de 1999 a 2001 em função do redimensionamento dos serviços de informática no FNDE (TCU, 2003a), pode-se imaginar que as recomendações efetuadas para proporcionar

esse resultado seriam igualmente úteis para outras organizações públicas com problemas semelhantes. Da mesma forma, o benefício alcançado no “Programa de Erradicação do *Aedes Aegypti*” (descentralização financeira mais equitativa, considerando critérios epidemiológicos, demográficos e geográficos, e eliminação de distorções na determinação do montante financeiro a ser transferido) muito provavelmente poderia ser reproduzido em outras ações de proteção à saúde.

QUADRO 2 - POTENCIAL DE REAPROVEITAMENTO DE “LIÇÕES APRENDIDAS” EM PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NO ÂMBITO DO TCU

Auditoria realizada	Principais melhorias	Potencial de reaproveitamento
FNDE	Redimensionamento dos serviços de informática prestados ao fundo, o que permitiu gerar redução de despesas, de 1999 a 2001, da ordem de R\$ 4,4 milhões.	Outras organizações públicas poderiam beneficiar-se do conhecimento dos bons resultados alcançados pela implementação das medidas propostas.
Planejamento da aquisição de medicamentos tuberculostáticos	Diminuição do tempo para consolidação dos pedidos de medicamentos, de 32 dias, em 1998, para 7 dias em 2001.	Processos similares poderiam valer-se das mesmas medidas para redução do tempo total de processamento de pedidos.
Erradicação do <i>Aedes Aegypti</i>	Descentralização financeira mais equitativa, considerando critérios epidemiológicos, demográficos e geográficos, e eliminação de distorções na determinação do montante financeiro a ser transferido.	Outros programas na área da saúde poderiam valer-se dos mesmos critérios para aprimorar a distribuição de recursos.

Fontes: Relatório de Atividades do TCU do Exercício de 2002 de (???) elaboração do autor.

Se entendida e tratada como um recurso estratégico, a informação proveniente de ações de avaliação de programas pode transformar-se num poderoso instrumento de ampliação da efetividade das ações de controle de gestão, expandindo consideravelmente seu potencial de orientação, conscientização e multiplicação de resultados perante o público externo ao qual se destina.

4.4 EXEMPLO DA POTENCIALIDADE DA DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO PROVENIENTE DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

Para ilustrar a grande potencialidade da informação produzida em ações de avaliação de programas pelo TCU, será analisado, neste item, o resultado de uma auditoria de natureza operacional realizada no “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti, escolhida aleatoriamente entre os diversos trabalhos de fiscalização de desempenho desenvolvidos recentemente pelo Tribunal.

A auditoria, que objetivou “ contribuir para melhorar o desempenho do Peti a partir da identificação de boas práticas, bem como identificar pontos nos quais o Programa apresenta oportunidades de melhoria...”<sup>4</sup>, foi objeto da Decisão nº 414/2002 - Plenário, reproduzida no Anexo I.

Como se pode depreender da leitura da Decisão, o trabalho resultou em uma série de determinações e recomendações por parte do Tribunal, destinadas ao aperfeiçoamento dos processos operacionais (a exemplo dos itens 8.1.1 e 8.1.6), da eficácia das ações (como nos itens 8.1.3 e 8.1.4) e do controle social sobre o Programa (8.1.7 e 8.1.18).

Tanto na decisão quanto no relatório que lhe deu origem, é possível encontrar informações valiosas para diferentes públicos-alvo. A lista de órgãos e entidades relacionados no item 8.3 da Decisão como destinatários da informação serve para ilustrar o leque de instituições capazes de se beneficiar do conhecimento das conclusões alcançadas pelo Tribunal no trabalho de avaliação do Programa. Ao abranger, porém, das Comissões Permanentes de Assuntos Sociais e de Fiscalização e Controle do Senado Federal aos conselhos e secretarias estaduais de assistência social, a relação contempla organizações cujas **necessidades informacionais** variam significativamente no que tange ao nível de detalhamento da informação e aos assuntos de maior interesse. Por exemplo, a determinação “[...] implemente o mais rápido possível a solução para a contratação dos monitores, de modo a tornar o ato legal [...]”, constante do item 8.1.9 da Decisão em análise, tem valor muito maior para as instâncias de governo diretamente responsáveis pela legalidade dos atos de contratação de pessoal do que para outros públicos mais preocupados com a efetividade

do programa e com a sua equidade e a sua sustentabilidade (tais como os representantes da sociedade encarregados de fiscalizar a execução do Programa).

Ainda que a iniciativa de encaminhar cópia de elementos dos autos aos titulares de órgãos e entidades interessados no resultado das ações de controle seja relevante e útil para o aprimoramento dos programas públicos, o Tribunal poderia ampliar sensivelmente o uso das informações coletadas e analisadas caso ofertasse, além de simples cópias de partes do processo, resumos executivos das conclusões do trabalho de auditoria, abrangendo **tópicos específicos** selecionados de modo a atender a uma necessidade informacional de determinado público-alvo.

Tome-se, por exemplo, a determinação constante do item 8.1.12 (“[...] agilize a operacionalização do repasse de recursos diretamente aos beneficiários, por meio de cartões magnéticos, a exemplo de experiências bem sucedidas realizadas em programas de governo de outras áreas, como o Bolsa Escola e o Bolsa Renda.”). É possível concluir da leitura desse trecho da Decisão que o Tribunal, em trabalhos anteriores, já havia considerado como boa prática o uso de cartões magnéticos para o repasse de recursos a beneficiários de programas públicos. Conclusões como essa, provenientes de um ou mais trabalhos de avaliação de programas, poderiam originar um documento do TCU tratando exclusivamente das “melhores práticas em distribuição de recursos para os beneficiários finais de programas sociais”, e, mais especificamente, do cartão magnético como mecanismo de operacionalização dessa transferência de fundos, a ser encaminhado ao Congresso Nacional e aos gestores de programas que contemplem o repasse de recursos às famílias beneficiadas,

<sup>04</sup> Cf. Relatório do Ministro Relator no processo TC 013.002/2001-0.

de modo a divulgar, a esses interessados, os benefícios, os riscos e as melhores práticas observadas pelo Tribunal.

Dessa forma, as autoridades responsáveis pela formulação, pela implementação e pelo controle de programas governamentais ficariam cientes de uma boa prática a ser incorporada (no caso, para a redução da burocracia e a eliminação do atraso no recebimento de recursos pelos beneficiários de programas sociais), o que não necessariamente acontece quando a informação é apresentada dentro de um relatório que contempla diversas outras questões sobre os mais variados assuntos, nem todos de interesse para gestores, parlamentares ou cidadãos que poderiam utilizar o conhecimento produzido pelo TCU para subsidiar suas ações.

Para que o TCU possa ofertar ao seu público-alvo serviços e produtos informacionais adequadamente formatados para atender a necessidades específicas de informação, é preciso desenvolver inicialmente um esforço de compreensão dos usuários dos dados provenientes do Tribunal e das suas reais demandas informacionais. Se entender exatamente como a informação está sendo ou pode vir a ser usada pelo seu público-alvo, a Corte de Contas pode adaptar os relatórios de atividades e publicações de modo a que seu conteúdo e sua forma de apresentação correspondam mais precisamente às demandas e às expectativas dos diversos segmentos de usuários da informação.

## **5. PONTOS FRACOS DOS PROCESSOS DE DISSEMINAÇÃO DA INFORMAÇÃO SOBRE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NO ÂMBITO DO TCU**

Como visto no Capítulo anterior, a adequada exploração da informação proveniente de

ações de avaliação de programas oferece oportunidades para substancial incremento dos impactos alcançados pelo trabalho desenvolvido pelo TCU na área de controle de gestão.

Neste Capítulo, serão analisados alguns pontos fracos observados nos processos de disseminação de informações do TCU. Este estudo tem como foco principal a informação sobre avaliação de programas destinada ao público externo, mas suas conclusões são úteis igualmente para a compreensão dos pontos que poderiam ser melhorados também relativamente às informações destinadas aos usuários internos e a outros tipos de informação produzidos pelo Tribunal.

### **5.1 FALTA DE PADRONIZAÇÃO DOS TERMOS TÉCNICOS USADOS NO TRIBUNAL**

A capacidade de recuperação e uso de informações por seus usuários está diretamente relacionada à eficácia dos mecanismos adotados para a classificação e a indexação da informação. Sem padrões únicos e apropriados para se classificar de forma sistemática a informação, os obstáculos para a recuperação tempestiva da informação desejada tornam-se quase que insuperáveis. Tome-se o exemplo da auditoria de natureza operacional. Embora seja considerada no Manual do TCU como denominação genérica das modalidades “auditoria de desempenho operacional” e “avaliação de programa” (TCU, 2000), o termo é por vezes usado para classificar trabalhos de auditoria, como no exemplo abaixo, extraído do Sistema de Normas e Jurisprudência do Tribunal<sup>5</sup>:

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO

TC 012.653/2001-8

Natureza: Auditoria de Natureza Operacional

Unidade: Departamento de Atenção Básica – DAB – da Secretaria de Políticas

<sup>05</sup> Acesso disponível na página principal do *site* do TCU: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>..

de Saúde – SPS

Responsável: Heloiza (Heloíza?) Machado de Souza (Diretora)

Ementa: Auditoria de natureza operacional. Recomendações. Determinação. Juntada de cópia do relatório de auditoria ao processo que trata da Política Nacional de Medicamentos e remessa aos órgãos e entidades competentes. Conversão dos autos em acompanhamento para que a 4ª Secex monitore a implementação das recomendações.

Em outros processos, como no abaixo, julgado na mesma Sessão de 19/6/2002, a classificação é feita usando-se a expressão “Relatório de Auditoria Operacional”:

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.854/2001-6

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Órgão/Entidade: Secretaria de Educação Fundamental - SEF e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Responsáveis: Iara Glória Areias Prado (Secretária da SEF) e Mônica Messenberg (Secretária-Executiva do FNDE)

Ementa: Relatório de Auditoria Operacional. Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE. Inexistência de interação com outros programas federais. Pouca articulação dos níveis federal, estadual e municipal de governo na política de educação para utilização de livros paradidáticos. Reduzidas condições operacionais de algumas escolas para lidar com os acervos. Falta de capacitação dos professores. Deficiência no monitoramento do programa. Recomendações e determinações. Juntada às contas.

Esse tipo de discrepância na classificação da natureza dos processos representa grande obstáculo para a busca e a recuperação de informações por parte de usuários interessados

nas ações de controle de desempenho desenvolvidas pelo Tribunal. A recuperação de documentos baseada nessa classificação, para retornar um resultado mais abrangente, exigiria o uso, como palavras-chave, de termos variados como “auditoria operacional”, “auditoria de natureza operacional” e “auditoria de desempenho”.

Observe-se ainda que os trabalhos de auditoria contemplados na série de publicações *Avaliação de Programas de Governo* (disponível no site do TCU) também não são classificados no Sistema de Normas e Jurisprudência do Tribunal com esse título, o que acarreta grande dificuldade de localização dos respectivos processos nesse sistema por parte do público externo, conforme descrito no item 6.2.1 a seguir.

## 5.2 FALHAS OBSERVADAS NA DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO SOBRE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PELO TCU

Indiscutivelmente, a rápida evolução das tecnologias da informação e da comunicação ocorrida nas últimas décadas trouxe reflexos bastante positivos para o aprimoramento das relações entre poder público e sociedade. A Internet (rede mundial de computadores) sobressai nesse cenário como elemento de grande importância para a aproximação entre a Administração Pública e o cidadão, permitindo reforçar a transparência da gestão, expandir o acesso aos serviços públicos e ampliar o grau de participação popular nas decisões de interesse da sociedade.

Autores como Sato (1997), Pimenta (1998) e Eisenberg (2001) têm salientado a importância da Internet para a democratização da informação, a ampliação dos espaços de exercício da cidadania e o aumento da participação da sociedade no controle da aplicação dos recursos públicos.

Cresce a cada dia o número de usuários, os serviços disponíveis e os pontos gratuitos de acesso à Internet abrigados em instituições públicas ou comunitárias. O “Programa Governo Eletrônico”, criado para ampliar o acesso a serviços pelo cidadão e melhorar a transparência e o controle social sobre as ações de governo, entre outras finalidades (Brasil, 2000), é um exemplo de como o potencial da Internet pode ser explorado como instrumento de democratização da gestão pública.

Em virtude do reconhecimento hoje da Internet como um dos meios mais eficazes para a disseminação da informação, procedeu-se a uma análise dos recursos informacionais disponibilizados pelo Tribunal em seu site na Internet para ilustrar as dificuldades enfrentadas pelos usuários externos na obtenção de acesso às informações sobre avaliação de programas produzidas pelo TCU.

### 5.2.1 SISTEMA DE NORMAS E JURISPRUDÊNCIA

As páginas do TCU na Internet permitem a realização de pesquisas na base de dados do Sistema de Normas e Jurisprudência, que armazena todos os documentos relativos a súmulas, decisões, acórdãos e atos normativos editados pelo Tribunal desde 1992<sup>6</sup>. Um gestor público interessado em conhecer as decisões adotadas pelo TCU em processos de avaliação de programas poderia realizar a consulta apresentada na Figura 2, usando a expressão de pesquisa “avaliação de programa”.

O retorno da pesquisa, apresentado na Figura 3, informa ao usuário não ter sido encontrado nenhum documento que contivesse a expressão pesquisada.

A mesma pesquisa livre realizada com a troca da expressão “avaliação de programa” por “avaliação do programa” obteve resultado idêntico ao apresentado na Figura 3. Curiosamente, a expressão aparece (grifada) no texto abaixo reproduzido, localizado no mesmo sistema mediante o uso das palavras-chave “programa FNDE”:

Decisão 596/2000 - Plenário

Nome do Documento

DC-0596-30/00-P

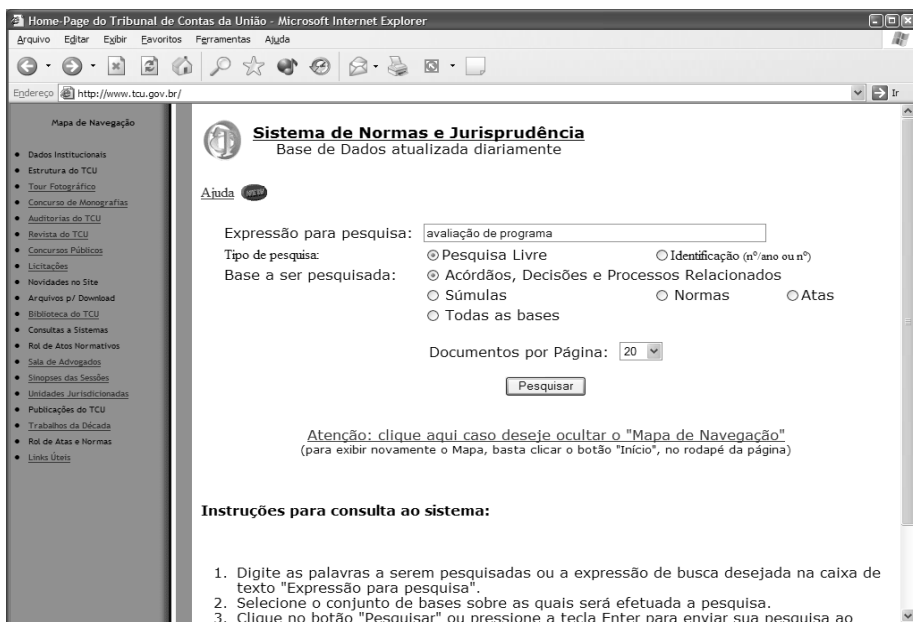
Ementa

Auditoria de Desempenho. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Verificação do controle do FNDE sobre o desempenho do programa quanto à eficácia e efetividade. Ausência de avaliação do programa. Ausência de critério técnico para repasse dos recursos. Deficiência na comunicação entre os gestores do Programa. Informações do Programa centradas nos recursos transferidos e não nos resultados esperados. Ausência de regularidade no repasse de recursos pelo FNDE. Presidência de Conselhos de Alimentação Escolar ocupadas por titulares ou funcionários das entidades executoras. Determinação.

Se questionados sobre o motivo da não-localização de documentos mediante o uso de palavras-chave que deveriam retorná-los, os técnicos responsáveis pelo sistema muito provavelmente seriam capazes de oferecer justificativas técnicas razoáveis para o fenômeno. No entanto, é inegável que esse tipo de dificuldade de acesso à informação caracteriza uma disfunção do sistema de informação que, mesmo capaz de executar o que os técnicos esperam, não realiza o serviço do qual os usuários precisam.

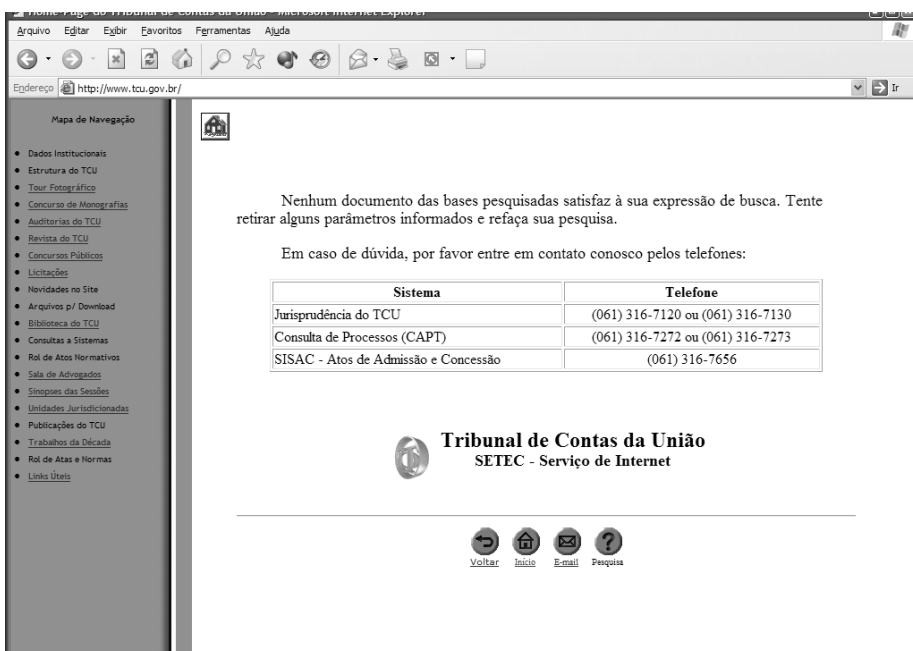
<sup>6</sup> Cf. página disponível em <<http://www.tcu.gov.br/SAC/faqjurisprud%C3%A2ncia.html>>.

FIGURA 2 - TELA DE PESQUISA VIA INTERNET NO SISTEMA DE NORMAS E JURISPRUDÊNCIA



Tela repetida (a anterior)

FIGURA 3 - RESULTADO DA PESQUISA DO ASSUNTO "AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS" NO SISTEMA DE NORMAS E JURISPRUDÊNCIA



## 5.2.2 PUBLICAÇÕES INFORMATIVO TCU E REVISTA DO TCU

Ambas as publicações têm como propósito dar ampla divulgação dos trabalhos desenvolvidos pela Corte de Contas, tornando mais transparentes suas atividades<sup>7</sup>.

O *Informativo TCU* traz informações resumidas sobre decisões proferidas pelo Tribunal, recomendações e determinações a entes públicos e relatórios de auditoria, dentre outras. A *Revista do TCU* possui cinco sessões específicas: editorial, destaque (seção dedicada a entrevistas com autoridades da Administração Pública e personalidades do meio acadêmico), doutrina, notícias e índices de autor e assunto.

Nessas publicações o acesso às informações é feito exclusivamente a partir de uma relação dos números das edições disponíveis, como mostra a reprodução da tela de acesso à *Revista do TCU* na Figura 4.

FIGURA 4 - TELA DE ACESSO ÀS EDIÇÕES DISPONÍVEIS DA REVISTA DO TCU



O leitor em busca de conhecer aspectos específicos da atuação do TCU (por exemplo, sobre programas públicos na área da educação) precisaria “vasculhar” por conta própria cada uma das edições das revistas à procura de artigos de interesse. A *Revista do TCU* oferece como opção de localização o *Índice Geral Cumulativo*, que, embora seja apresentado como ferramenta extremamente útil para a recuperação de informações, quer seja por assunto ou autor<sup>8</sup>, deixa muito a desejar por dois motivos: a defasagem em relação à produção mais recente do periódico (em julho de 2003, o índice somente alcançava as edições até dezembro de 2000) e o fato de que a ferramenta deixa de explorar um dos recursos básicos mais valiosos trazidos pela Internet: o hipertexto. Em contraste com uma apresentação

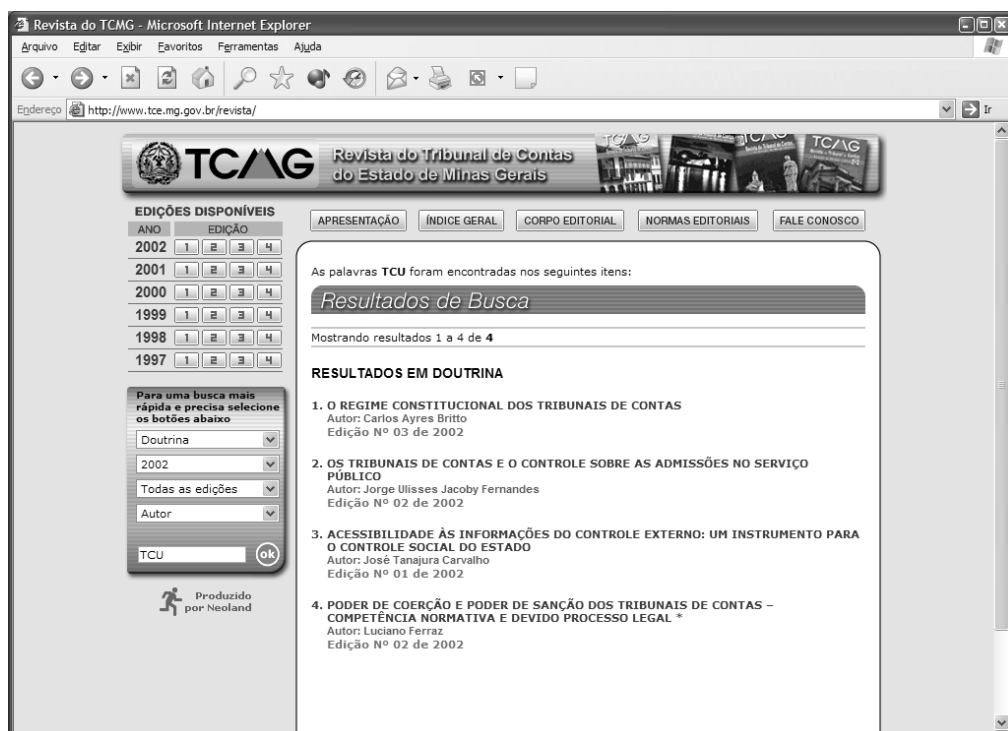
<sup>07</sup> Cf. *site* do TCU, disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>, acesso em 30/6/2003.

<sup>08</sup> Cf. <<http://www.tcu.gov.br/isc/sedip/Revista/Indices.html>>. Acesso em 30/6/2003.



estática ou em papel, o hipertexto, por meio dos chamados *hiperlinks* ou *links*, provê um método não-linear e não-seqüencial de apresentação da informação, possibilitando acesso imediato aos itens informacionais desejados. A utilidade do hipertexto para disseminar a informação é imensa, a um custo de produção, distribuição e atualização extremamente baixo (Davenport, 2001). Sem esse recurso, o leitor, após localizar no índice o documento procurado, precisa retornar à relação de edições, abrir uma delas e seguir pelas páginas até o ponto em que se encontra o texto desejado.

FIGURA 5 - TELA DE BUSCA POR INFORMAÇÕES NA REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (O USO DE **HIPERLINKS** NOS TÍTULOS DOS ARTIGOS POSSIBILITA O ACESSO IMEDIATO AOS DOCUMENTOS PESQUISADOS.)



Para demonstrar a utilidade do uso do hipertexto na localização e no acesso a informações, reproduz-se, na Figura 5, a tela de pesquisa da *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Para uma pesquisa mais rápida, é possível selecionar, no formulário à esquerda, a seção desejada (ou todas), o ano, o número da edição ou o autor. No caso ilustrado na Figura, utilizou-se como filtros a seção Doutrina, o ano 2002, todas as edições e todos os autores, para uma pesquisa do termo "TCU". O resultado aparece na coluna da direita da tela, informando a existência de quatro artigos que mencionam o TCU nessas edições. O conteúdo desses artigos **pode ser facilmente visualizado com um simples clicar nos links dos respectivos títulos**, ao contrário do índice de edições da *Revista do TCU*, que não oferece o mesmo recurso de hipertexto para o acesso direto aos artigos publicados.

Como se pode notar nesse simples exemplo, a oferta de mecanismos básicos de busca e de acesso individualizado a artigos, atos normativos e outros tipos de documentos favorece

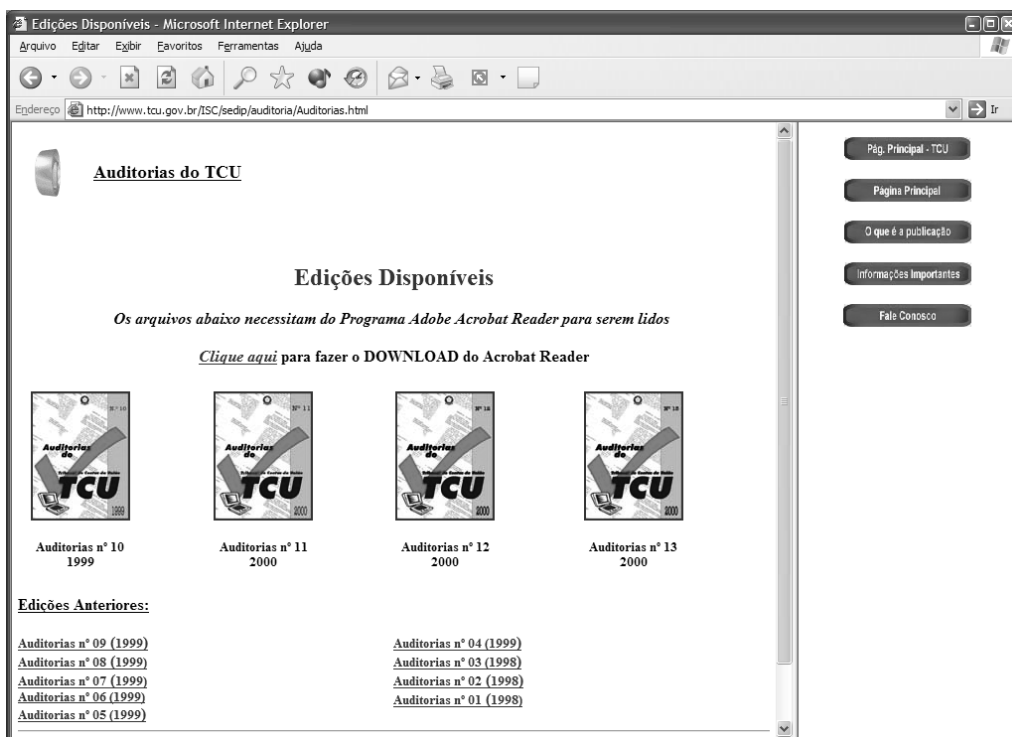
sensivelmente o acesso a informações valiosas que, de outra forma, não chegariam ao conhecimento da grande maioria do público, que não dispõe de tempo ou disposição para a leitura completa de uma publicação em busca daquilo que lhe seja aproveitável.

### 5.2.3 PUBLICAÇÃO “AUDITORIAS DO TCU”

A publicação “Auditorias do TCU”, encontrada no endereço <<http://www.tcu.gov.br/ISC/sedip/auditoria/home.html>>, tem o propósito de divulgar os mais relevantes trabalhos de auditoria produzidos pelas equipes técnicas do Tribunal. Por colocar em destaque trabalhos importantes seja em função dos resultados obtidos seja das inovações metodológicas observadas em sua concepção e sua implementação, a Revista tem potencial para contribuir tanto para o aperfeiçoamento da Administração Pública e para o controle social quanto para a disseminação de novas técnicas e enfoques de fiscalização, visando à melhoria das atividades de controle interno e externo.

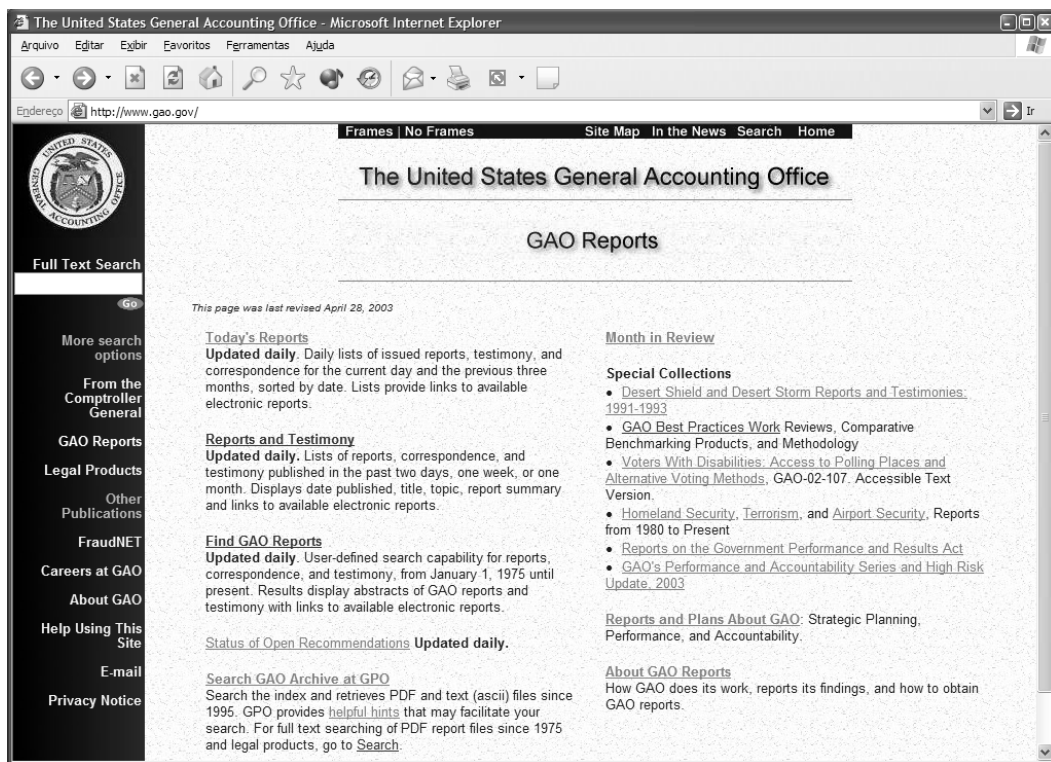
Essa valiosa fonte de informações para parlamentares, agentes de controle, gestores e cidadãos é, no entanto, subaproveitada em função das dificuldades de pesquisa e localização da informação procurada. Como mostra a Figura 6, assim como na *Revista do TCU*, o acesso às edições da Publicação é feita apenas mediante a escolha do número correspondente (1, 2, 3 etc.). Nenhum dado é fornecido a respeito do conteúdo existente nessas edições, de modo a que o usuário pudesse selecionar aquelas que abrigassem textos com alguma utilidade para a consulta desejada.

FIGURA 6 - TELA DE ACESSO ÀS EDIÇÕES DA PUBLICAÇÃO AUDITORIAS DO TCU



Em rápida comparação com as informações ofertadas nas páginas do órgão de controle externo dos Estados Unidos (*General Accounting Office - GAO*), pode-se observar grandes diferenças em relação à facilidade de localização de informações úteis para gestores, controladores e cidadãos. Como mostra a Figura 7, na página principal do site do GAO, os relatórios de maior relevância produzidos têm seus títulos listados para acesso direto pelos interessados por meio de *links* (Seção *Special Collections*), estando também disponíveis todos os relatórios agrupados por período de publicação (*link Month in Review*) e uma ferramenta de pesquisa para a localização de relatórios específicos mediante o uso de palavras-chave (*Find GAO Reports*).

FIGURA 7 - PÁGINA DE ACESSO AOS RELATÓRIOS PUBLICADOS PELO GAO



Ainda a título de comparação, uma pesquisa semelhante à realizada no Sistema de Normas e Jurisprudência, feita na base de dados do GAO, ofereceu como resultado da procura por *program evaluation* o seguinte resultado<sup>9</sup>:

Document count: *program* (26889) *evaluation* (17881) *program evaluation* (1959)

Apesar do grande número de documentos retornados, o trabalho de pesquisa é simplificado pela oferta de opções de relacionar os documentos por grau de relevância e de restringir o resultado (o que poderia ser feito, por exemplo, com o uso da palavra *health* para que fossem filtrados os documentos relacionados à avaliação de programas na área da saúde).

<sup>09</sup> Pesquisa realizada com o uso da opção *Full Text Search of GAO Publications*, disponível em <<http://www.gao.gov>>.

O serviço de busca do site do GAO também apresenta algumas deficiências que poderiam ser facilmente corrigidas com atenção maior à forma como a informação é apresentada para o usuário. Por exemplo, os resultados das pesquisas na base de dados fornecem, para cada documento encontrado, o título e o parágrafo inicial, que muitas vezes não contêm informações relevantes para indicar ao usuário se o documento é realmente útil para sua pesquisa. Esse parágrafo inicial, que normalmente indica a data da última atualização do documento e o seu número de identificação, poderia ser substituído com vantagens por uma pequena descrição do conteúdo do documento, ou ainda por um trecho dele que mencionasse as palavras-chave da pesquisa, como acontece em outros mecanismos de busca disponíveis na Internet, proporcionando ao usuário a capacidade de analisar, antes de abrir o documento, se este efetivamente atende aos requisitos da sua consulta. Mesmo assim, o site do GAO demonstra preocupação considerável com a oferta de mecanismos de pesquisa, filtragem e seleção de documentos, facilitando significativamente a tarefa de localização de informações relevantes pelos públicos interessados.

#### 5.2.4 PUBLICAÇÃO AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO

O acesso à área **Avaliação de Programas de Governo** do site do TCU é feita a partir de um *link* constante de sua página inicial, encontrada no endereço <<http://www.tcu.gov.br>>. Nela está disponível uma série de publicações contendo sumários executivos de auditorias realizadas em programas sociais, identificadas pelo nome dos programas aos quais dizem respeito, o que agiliza a busca e a localização das informações.

Apesar de assegurar acesso rápido ao resumo dos resultados das ações de avaliação de programas realizadas pelo TCU, para interessados em aprofundar o estudo desses trabalhos de fiscalização, o acesso aos relatórios completos não é facilitado. O aviso constante da última página de cada um desses sumários executivos, “Para leitura completa do Relatório, Voto e Decisão (...), acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço: [www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno](http://www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno), leva o interessado a uma página inexistente na Internet (mesmo com a retirada do acento e da cedilha da palavra avaliação).

Somado às dificuldades já relatadas para o acesso aos dados registrados no Sistema de Normas e Jurisprudência, esse fato aumenta a probabilidade de desistência de interessados desejosos de aprofundar seus conhecimentos sobre avaliação de programas no âmbito do TCU, uma vez que a informação completa procurada é de difícil localização.

## 6. PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO SOBRE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NO ÂMBITO DO TCU

Nos capítulos anteriores, procurou-se evidenciar os benefícios que a adequada publicidade da informação podem trazer para a efetividade da avaliação de programas no âmbito do TCU, bem como analisar os principais pontos fracos observados no TCU com relação à divulgação de informações para o público externo. Neste Capítulo, serão apresentadas algumas sugestões para melhor aproveitamento do potencial da informação proveniente de ações de avaliação de programas em benefício da sociedade.

## 6.1 - MAPEAMENTO DA INFORMAÇÃO EXISTENTE

As informações de uma organização provêm de diversas fontes, são usadas para finalidades variadas e ficam armazenadas em uma diversidade de meios e formatos, o que contribui para que o tempo gasto na localização de uma informação costuma ser considerável na maioria das organizações (DAVENPORT, 2001). Com um **mapa da informação**, o usuário pode ser conduzido rapidamente ao local em que os dados se encontram, aumentando substancialmente a possibilidade de serem usados de maneira eficiente e de a informação obtida poder ser reutilizada com facilidade. O mapeamento da informação existente evita disfunções como (BEAL, 2002):

- informação dispersa: a informação está espalhada pela organização, com diversos setores produzindo, processando e emitindo informações sem qualquer tipo de integração, dificultando o acesso e o controle pelos gestores;
- informações divergentes: a organização dispõe de informações diferentes sobre o mesmo assunto;
- informações excessivas: a organização produz uma quantidade excessiva de informações, fazendo que os usuários se vejam às voltas com páginas e páginas de documentos, relatórios e estatísticas que nem sempre podem ser consultados ou utilizados; e
- informações em duplicidade: a falta

de organização da informação acarreta a captura repetida dos mesmos dados já coletados e disponíveis.

O volume de dados armazenados pelas corporações vem aumentando exponencialmente (BARROS, 2003). No caso do TCU, o número de informações provenientes das mais diversas fontes internas (auditorias, tomadas e prestações de contas etc.) e externas (acompanhamento do Diário Oficial da União, correspondência proveniente de órgãos e entidades fiscalizados e outras) representa um desafio para o estabelecimento de processos eficientes de busca e manutenção de dados e informações.

Um mapa da informação sobre avaliação de programas, que descreva os tipos de recursos informacionais existentes, suas fontes, suas unidades organizacionais responsáveis e seus serviços e os sistemas a eles associados, pode trazer, entre outras vantagens:

- aumento da percepção sobre as informações que estão disponíveis;
- possibilidade de identificação e de eliminação de escassez e redundância de informações;
- economia de custos decorrente da possibilidade de identificação de diferentes categorias de informação entre os recursos informacionais mapeados<sup>10</sup>; e
- maior agilidade na localização das informações desejadas.

Se um gestor que esteja assumindo nova função de direção souber onde encontrar

<sup>10</sup> A classificação da informação de acordo com seus requisitos de disponibilidade (dados que precisam estar disponíveis em tempo integral, dados de acesso esporádico ou informações arquivadas por motivos legais), a importância (informações que se forem perdidas podem ser facilmente recuperadas ou informações cuja perda irá significar prejuízos financeiros e/ou danos morais para a instituição) e a confidencialidade possibilitam que haja diferenciação nos recursos de tecnologia da informação a serem utilizados para armazenar a informação, com importantes economias em *hardware* e *software*. Por exemplo, enquanto as informações que precisam estar disponíveis em tempo integral precisam ser armazenadas em discos de alta velocidade, dados menos usados podem ser armazenados em fita, mais lenta e mais barata.

dados históricos sobre o desempenho de sua instituição e de outras similares nas bases de dados ofertadas pelo TCU, provavelmente irá se interessar em pesquisá-los e utilizá-los para aprimorar sua atuação. Da mesma forma, sabendo como obter informações integradas sobre a avaliação do desempenho de entidades jurisdicionadas, dirigentes do TCU estarão aptos a usá-las para apoiar o processo decisório e aperfeiçoar as atividades de controle. Muitos outros exemplos poderiam ser fornecidos de como a informação pode ter seu uso significativamente ampliado caso o usuário possa ser rapidamente conduzido aos dados dos quais necessita, mediante o uso de um “mapa” capaz de descrever os recursos informacionais existentes e onde estes podem ser encontrados.

## 6.2 MAPEAMENTO DAS NECESSIDADES DE INFORMAÇÃO DOS PÚBLICOS EXTERNOS

As necessidades de informação podem variar substancialmente de usuário para usuário. Além disso, é comum que os usuários da informação não sejam capazes de identificar ou expressar suas necessidades informacionais. O cidadão, por exemplo, distante da realidade do controle externo, dificilmente saberá identificar precisamente que informação seria útil para instrumentalizá-lo no que tange ao controle social da gestão e ao dos recursos públicos federais.

A tarefa de identificar as necessidades de informação dos diferentes usuários externos de serviços informacionais do TCU exige, portanto, o uso de metodologias que favoreçam a descoberta das informações a serem ofertadas e dos melhores meios de atender às necessidades e às expectativas dos públicos-alvo. Para tanto, é crucial conhecer os clientes da informação. Cada tipo de cliente - gestor, agente do controle interno, parlamentar, mídia, cidadão comum - possui necessidades informacionais distintas, e uma mesma informação, quando requisitada

por clientes de perfis diversos, pode demandar diferentes características de organização e apresentação, que somente poderão ser providenciadas se houver entendimento claro das demandas e das expectativas desses usuários.

O mapeamento das necessidades de informação do público externo possibilitaria ao TCU planejar com mais eficácia o desenvolvimento de sistemas e os investimentos futuros em tecnologia da informação, ao assegurar entendimento mais claro daquilo que é prioritário com relação às demandas e às expectativas do Congresso Nacional, da sociedade e dos demais segmentos interessados em informações sobre o controle externo.

## 6.3 APRIMORAMENTO DOS PROCESSOS DE FORMATAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA INFORMAÇÃO DESTINADA AO PÚBLICO EXTERNO

A preocupação contínua com a busca da melhor forma para se apresentar a informação é essencial para a eficácia dos processos de disseminação da informação; dados valiosos para gestores, parlamentares ou cidadãos podem ser desperdiçados caso estejam encobertos pela falta de padronização de termos, pelo uso de jargão excessivamente técnico ou de linguagem obscura, pelo nível de detalhamento inadequado e por outras deficiências de apresentação da informação.

A necessidade de padronização de termos e conceitos, evidenciada no item 5.1, é um dos aspectos importantes a serem considerados para o aprimoramento dos processos de formatação e estruturação da informação. A falta de terminologia padronizada para referenciar trabalhos de avaliação de programas acarreta confusão para o usuário externo da informação, dificultando a seleção dos termos mais apropriados para a pesquisa e a recuperação das informações desejadas nas bases de dados disponibilizadas pelo Tribunal.

Outros aspectos ligados à forma de apresentação do conteúdo são igualmente importantes para assegurar o melhor aproveitamento da informação ofertada. Davenport (2001, p. 187) demonstra, no seguinte comentário, como a formatação e a estruturação da informação pode influir no seu valor percebido pelo usuário:

Por causa do estilo sedutor e da apresentação concisa, procuro o *New York Times* ou o *Wall Street Journal* quando quero saber do que trata o último estudo populacional feito pelo governo, em vez de me aventurar a ler o próprio estudo.

Além da adequação do estilo e da adaptação da linguagem, outras técnicas estão disponíveis para melhorar a qualidade da informação e potencializar seu uso para os diversos segmentos de usuários, tais como a contextualização e a condensação.

Para Davenport (2001), contextualizar a informação é o meio mais poderoso para aumentar tanto o interesse do público quanto a propensão deste em interagir com a informação de determinada maneira. Contextualizar geralmente implica comparar determinada informação com o histórico que a envolve. Por exemplo: um comparativo do TCU que informe ao gestor que suas despesas com informática estão aumentando duas vezes mais rápido do que em outras operações similares certamente terá mais impacto do que a apresentação de uma mera lista de recomendações para que essas despesas sejam mais bem equacionadas.

Os benefícios da informação contextualizada são muitos, incluindo a possibilidade de elevação do desempenho das organizações auditadas ao nível mais alto existente em organizações similares, mediante o processo de

*benchmarking*<sup>11</sup>.

A condensação, outro processo bastante útil para acrescentar valor à informação, pode ser realizada utilizando-se processos para se identificarem, nos documentos produzidos, dados que devam ou não ir para a rede de informações principal da instituição, mediante o desenvolvimento de critérios para a avaliação da informação do ponto de vista de sua aplicabilidade para o equacionamento de problemas, para o suporte à tomada de decisão, para o apoio às atividades de controle externo, interno e social, e assim por diante.

Principalmente no tocante ao controle social, a informação bem formatada e estruturada poderá trazer fortalecimento considerável da atuação da sociedade, ao oferecer-lhe condições para acompanhamento mais efetivo dos resultados da aplicação dos recursos públicos.

#### 6.4 CRIAÇÃO DE UMA BIBLIOTECA VIRTUAL PARA MELHORAR A ACESSIBILIDADE DA INFORMAÇÃO

Por mais valiosas que sejam as informações ofertadas pelo TCU, se obtê-las exigir um processo difícil ou muito demorado, é improvável que os públicos-alvo venham a conhecê-las e aplicá-las. Quanto maior a facilidade de acesso às informações disponíveis, maior a probabilidade de que estas venham a ser usadas pelos diversos segmentos interessados no controle externo, em benefício da gestão pública e da sociedade.

A Internet, com sua capacidade de conectar pessoas e processos a baixos custos, independentemente da localização, é uma ferramenta de alto poder de democratização ao

<sup>11</sup> O *benchmarking* pode ser entendido como a técnica de comparar processos, práticas, funções e resultados com os líderes reconhecidos para identificar as oportunidades para melhoria do desempenho (cf. Glossário do Programa da Qualidade no Serviço Público, disponível em <<http://aplicativos.planejamento.gov.br/Ciclo2002/InstrumentoAvaliacao2002.doc>>).

acesso às informações. Atualmente, entretanto, o site do TCU se assemelha, para o usuário externo, a uma grande biblioteca composta de estantes nas quais os livros e os periódicos estão dispostos em ordem numérica e cronológica, sem nenhum sistema de catalogação por assunto que permita a localização dos títulos desejados. Para ter acesso a informações sobre determinada área que não estejam disponíveis no Sistema de Normas e Jurisprudência (ou nele não tenham sido encontradas devido às deficiências relatadas no item 6.2.1), o usuário precisa “retirar da prateleira” publicação por publicação, examinando-a para poder decidir se tem utilidade para a pesquisa em curso. A criação de uma biblioteca virtual com recursos de pesquisa simultânea nas várias bases de dados disponíveis evitaria que os usuários da informação precisassem efetuar pesquisas isoladas em várias fontes informacionais diferentes (publicações *Revista do TCU* e *Informativo TCU*, Sistema de Normas e Jurisprudência etc.), reduzindo o esforço de busca e ampliando o leque de resultados de uma mesma consulta.

Uma biblioteca virtual criada com base no resultado das demais ações sugeridas (mapeamento da informação disponível e das necessidades de informação dos públicos externos, padronização de termos e adequação do formato e da estrutura da informação) permitiria a exploração muito mais efetiva da informação concernente ao desempenho de programas públicos, ao possibilitar um canal único, fácil e rápido de acesso aos dados disponíveis.

#### 6.5 ESTABELECIMENTO DE SISTEMA DE ENVIO AUTOMÁTICO DE INFORMAÇÕES PUBLICADAS PARA OS USUÁRIOS CADASTRADOS

As tecnologias da Internet possibilitam o emprego de métodos eficientes e econômicos para a oferta automática de notícias e informações de interesse dos usuários externos.

O chamado “sistema *push*” já está em uso em diversas instituições, como no próprio TCU, que o utiliza para prestar informações pelo correio eletrônico sobre a tramitação de processos de forma automática, sem que o interessado precise tomar a iniciativa de solicitar a informação para um atendente ou visitar as páginas do Tribunal na Internet para obter esses dados. O recurso poderia ser facilmente expandido para oferecer também a opção de recebimento de notícias e informações publicadas na biblioteca virtual sobre avaliação de programas.

Com a implementação desse recurso, gestores, agentes do controle interno e cidadãos poderiam optar por receber em seu endereço de correio eletrônico relatórios de julgamento de auditorias de natureza operacional, acompanhamentos da implementação de recomendações, compilações sobre melhores práticas, artigos e demais informações publicadas na biblioteca virtual dentro da sua área de interesse. Desse modo, a informação disponível poderia ter seu valor substancialmente ampliado, uma vez que os interessados passariam a tomar conhecimento imediato dos novos dados, estando em condições de utilizá-los assim que estivessem disponíveis, sem depender de uma consulta ao acervo disponível na Internet.

### 7. CONCLUSÃO

Como visto nos capítulos anteriores, a avaliação de programas realizada pelo TCU, por meio de auditorias de natureza operacional, constitui elemento de importância para o bom desempenho da gestão pública, e a potencialidade da informação proveniente dessas ações de controle é altíssima, estando em grande parte desperdiçada pela ausência de processos mais eficientes e eficazes de gestão de ativos informacionais.

Em que pesem os esforços de divulgação



institucional desenvolvidos nos últimos anos pelo TCU, como a publicação de relatórios de atividades e informativos, a participação no programa “Voz do Brasil” e a oferta de diversos recursos na Internet, pode-se constatar que existem ainda obstáculos importantes a serem superados, de modo a permitir que a informação chegue de forma tempestiva e no formato adequado àqueles que dela podem fazer uso para melhorar as políticas públicas, equacionar problemas de gestão e promover o fortalecimento do controle da aplicação dos recursos públicos.

As medidas propostas no Capítulo 7 (mapear a informação existente e as necessidades de informação dos públicos externos; padronizar termos e aprimorar os processos de formatação e estruturação das informações; criar uma biblioteca virtual para aumentar a acessibilidade da informação e disponibilizar recurso para o recebimento automático de informações selecionadas via correio eletrônico) visam a ampliar a divulgação das informações provenientes de ações de avaliação de programas. Essas iniciativas exigem investimentos e tempo de implementação relativamente baixos, considerando-se que a tecnologia necessária já se encontra instalada e que o principal esforço a ser despendido diz respeito à formalização e à implementação de processos de classificação, tratamento e disseminação da informação mais eficazes e adequados às reais necessidades do público externo.

Entre os benefícios a serem obtidos pela adoção dessas medidas, pode-se citar:

#### A) FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

A adequada publicidade dos achados do TCU em ações de avaliação de programas melhora o entendimento da sociedade sobre o funcionamento da máquina pública, ajudando a criar condições para uma participação social mais efetiva na formulação de políticas públicas

e no controle de sua implementação.

Ao oferecer informações formatadas em linguagem apropriada para o cidadão comum, facilmente localizáveis pela Internet, o TCU estará contribuindo significativamente para o fortalecimento do controle social, estimulando a sociedade a melhor conhecer e fiscalizar as ações dos agentes públicos.

#### B) ENCORAJAMENTO DA ADOÇÃO DE BOAS PRÁTICAS

O acesso a informações provenientes da ação do TCU na avaliação de programas, filtradas sob a ótica do gestor público (casos de sucesso, indicadores de desempenho considerados mais apropriados, comparativos entre os resultados obtidos por diferentes instituições ou em áreas geográficas distintas etc.), pode representar a abertura de um canal de comunicação mais ágil, eficiente e eficaz entre controle externo e entidades jurisdicionadas e significar importante estímulo ao aperfeiçoamento da gestão.

A oferta de informações selecionadas e contextualizadas sobre avaliação de programas permitirá ainda que as melhores práticas - algumas com grande aplicabilidade nas mais diversas áreas governamentais - sejam amplamente difundidas, com reflexos positivos sobre a qualidade dos serviços públicos e a eficiência e a efetividade das ações do Governo. Recomendações feitas a determinada entidade poderão chegar mais facilmente a gestores de instituições com operações semelhantes, possibilitando sua adoção sem que haja necessidade de uma ação de controle direta naquelas entidades.

#### C) AUMENTO DA COOPERAÇÃO COM O CONTROLE INTERNO

Com informações sobre avaliação de programas especialmente formatadas

para atender às necessidades do controle interno, o TCU estará contribuindo para o aperfeiçoamento das relações e para a melhor integração e cooperação entre as duas esferas de controle. O acesso fácil e rápido a essas informações poderá assegurar uma atuação do controle interno mais alinhada à do controle externo, favorecendo a economia de recursos e a maximização dos benefícios advindos dos trabalhos de fiscalização de programas públicos.

#### D) ESTREITAMENTO DAS RELAÇÕES COM O CONGRESSO NACIONAL

Como visto no Capítulo 5, é considerável o desconhecimento, por parte dos parlamentares, da forma de atuação do TCU e dos instrumentos existentes para acioná-lo, o que acarreta uso ainda muito tímido da informação produzida em ações de controle finalístico. A oferta de informações sobre avaliação de programas, formatadas e organizadas para atender às necessidades e às expectativas dos parlamentares e facilmente acessíveis pela Internet, certamente representaria grande passo para que as ações de controle de desempenho desenvolvidas pelo TCU passem a integrar mais constantemente os processos de discussão das leis e de formulação de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo, colaborando para o aperfeiçoamento do processo legislativo e para a tomada de decisão profícua sobre alocação de recursos para programas de governo.

### 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As medidas propostas neste trabalho têm como principal propósito assegurar ao público externo do TCU acesso mais democrático e eficaz às informações sobre avaliação de programas coletadas, tratadas e disseminadas pela Corte de Contas. Sem exigir grandes

investimentos, essas medidas possibilitarão ao Tribunal expandir sensivelmente os efeitos das ações de avaliação de programas, ampliando as oportunidades de adoção das melhores práticas de gestão, melhorando a publicidade do controle finalístico da administração e aumentando o grau de satisfação dos parlamentares e da sociedade com a atuação do Tribunal.

À medida que cidadãos, parlamentares, gestores e agentes de controle interno passem a consultar sistematicamente as informações sobre avaliação de programas disponibilizadas pelo TCU, é provável que os impactos positivos sobre a elaboração de planos e orçamentos, a formulação de políticas públicas e o aperfeiçoamento das ações de controle venham a se multiplicar, trazendo retornos cada vez mais significativos para a sociedade.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, M.J., ANDER-EGG, E. *Avaliação de Serviços e Programas Sociais*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- ANDERSON, James E. *Public Policy Making*. New York, Washington: Praeger Publishers, 1975.
- BEAL, Adriana de Oliveira. *Gestão de Ativos Informativos*. Brasília: ENAP, 2002. Módulo II: O ciclo de vida das informações.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal*. Brasília, set. de 2000.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Makron Books, 1993.

- DAVENPORT, Thomas H. *Ecologia da Informação*: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. 4ª ed. São Paulo: Futura, 2001.
- DUNLEAVY, P. The globalization of public service production: can governments be best world? *Public Policy and Administration*, v.9, n. 2, p. 33-64, 1994.
- EISENBERG, José. Entrevista concedida a Maya Mitre. *Ciência Hoje*, v. 29, n. 169, março de 2001. p. 6 - 10. mar. 2001. Disponível em: <<http://www.uol.com.br/cienciahoje/chmais/pass/ch169/entrevis.pdf>>. Acesso em: 19/7/2003. 19 jul. 2003.
- HOOD, C. *Beyond the public bureaucracy State? Public administration in the 1990s*. London: LSE, 1990.
- MC GEE, James V.; PRUSAK, Laurence. *Gerenciamento estratégico da informação*: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- MOODY, Daniel; WALSH, Peter. *Measuring the value of information: an asset evaluation approach*. Disponível em: <<http://www.dama.org.au/melbourne/ValueOfInformation.pdf>> Acesso em: 3 jun. 2003.
- PIMENTA, Carlos César. *Descentralização com integração: A gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado - O caso brasileiro*. Texto preparado para o III Congresso Internacional do CLAD - Conselho Latino-Americano para o Desenvolvimento - sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Madrid, 14-17 de out. 1998.
- SATO, Cláudio Seiji. *Utilizando a Internet na Administração Pública*. Textos para discussão nº 22, Brasília: MARE/ENAP, dez. 1997.
- TCU. *Ambiente de Controle*. Brasília, 1999a. Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional - área temática 2.
- \_\_\_\_\_. *Paradigmas de Controle Externo*. Brasília, 1999a. Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional - área temática 1.
- \_\_\_\_\_. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília, 2000.
- \_\_\_\_\_. TCU Assina Acordo de Cooperação com Reino Unido. *Notas de imprensa*, 20/9/2002. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/imprensa/Notas/>>. Acesso em: 26 de jun. 2003.
- \_\_\_\_\_. *Relatório Anual de Atividades do TCU: Exercício de 2002*. Brasília, 2003a.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades do TCU: 1º Trimestre de 2003*. Brasília, 2003b.

## **ANEXO**

### **ANEXO I**

#### **Decisão 414/2002 - Plenário**

**Processo:** 013.002/2001-0

**Natureza:** Relatório de Auditoria de Natureza Operacional

**Entidade:** Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS/MPAS

**Assunto:** Relatório de Auditoria de Natureza Operacional

**Ministro Relator:** ADYLSO MOTA

**Unidade Técnica:** SEPROG - Sec. de Fisc. de Aval. de Prog. de Gov.

#### **Decisão**

O Tribunal Pleno diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. determinar à Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social, que:

8.1.1. implemente ações no sentido de uniformizar, em âmbito nacional, os critérios para inclusão das famílias no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e a metodologia de identificação dessas famílias;

8.1.2. envide esforços junto ao Ministério do Trabalho no sentido de identificar e quantificar as crianças que se encontram no trabalho infantil atualmente no Brasil, a fim de constituir e manter cadastro atualizado com suas informações;

8.1.3. realize o monitoramento junto aos municípios, com a finalidade de verificar a existência de crianças que não participam do programa por falta de interesse de suas famílias no valor da Bolsa, para que, em caso positivo, busque-se meios de inseri-las no PETI;

8.1.4. estabeleça e institua a relação ideal de alunos por monitor para a Jornada Escolar Ampliada;

8.1.5. busque meios de estender o seu Programa de Capacitação a Distância para Conselheiros, Gestores e Técnicos da Assistência Social para a capacitação dos monitores do PETI;

8.1.6. determine e uniformize a quantidade de horas de capacitação para monitores do PETI em nível nacional;

8.1.7. adote medidas com vistas a fortalecer as Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, no que diz respeito à sua atuação no controle social do programa;

8.1.8. verifique a possibilidade de estabelecer parcerias com ONGs, como por exemplo com a Pastoral da Criança, com a finalidade de fiscalizar a execução do Programa, a semelhança da parceria feita entre o Ministério da Educação e aquela entidade para a fiscalização do Bolsa-Escola;

8.1.9. implemente o mais rápido possível a solução para a contratação dos monitores, de modo a tornar o ato legal;

8.1.10. busque o fortalecimento das campanhas de conscientização dos empregadores e pessoas que exploram a mão-de-obra infantil, não só no que diz respeito à legislação vigente e suas penalidades, mas também quanto à imagem da empresa e à integridade física das crianças;

8.1.11. promova a divulgação a todos os municípios participantes do programa da norma operacional e manual operacional do PETI;

8.1.12. agilize a operacionalização do repasse de recursos diretamente aos beneficiários, por meio de cartões magnéticos, a exemplo de experiências bem sucedidas realizadas em programas de governo de outras áreas, como o Bolsa Escola e o Bolsa Renda, conforme previsto na Portaria nº 458, de 4 de outubro de 2001;

8.1.13. estimule os municípios a manter e aprimorar a atividade relativa ao reforço escolar no âmbito da Jornada Ampliada, com ênfase em escrita, leitura e matemática, tendo em vista sua relevância na melhoria do desempenho escolar das crianças do PETI;

8.1.14. promova a divulgação das experiências bem sucedidas dos municípios, conforme descrito nos itens 6.6 a 6.8 deste relatório, a fim de melhorar a qualidade das atividades desenvolvidas na Jornada Escolar Ampliada;

8.1.15. busque a parceria com outros programas do Governo Federal, no âmbito dos Ministérios do Esporte e Turismo e da Educação, como forma de viabilizar a construção de quadras esportivas, transporte das crianças e ampliação de escolas, priorizando a alocação de recursos orçamentários para aquelas localidades onde o PETI esteja em funcionamento e cujos municípios apresentam menor IDH;

8.1.16. busque a mobilização e o engajamento da sociedade civil no PETI, principalmente nos pequenos povoados, como forma de sensibilizar a prática do mutirão entre as famílias na conservação, manutenção e limpeza dos centros, bem como envolver os empresários e associações em campanhas de doação de equipamentos, material de construção e cessão de áreas para a construção de escolas;

8.1.17. inclua no Manual Operacional do PETI quais os parâmetros mínimos de qualidade que devem ter os locais e instalações da Jornada Ampliada, considerando sempre as condições de infra-estrutura administrativa e peculiaridades locais de cada município, no sentido de possibilitar que cada centro disponha de banheiro, área para cozinha e preparação das refeições, água, luz, instalações e mobiliário adequados;

8.1.18. divulgue junto aos diversos representantes da sociedade, bem como aos participantes do Programa, a finalidade das Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, suas competências, seus membros e o local de funcionamento, conscientizando-os da importância de sua participação nas reuniões;

8.1.19. busque meios de priorizar os municípios menores e mais pobres (menor IDH), que não possuem condições de manter um nível aceitável de qualidade na execução do Programa, direcionando-lhes mais recursos e apoio operacional;

8.1.20. remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações desta Corte de Contas, com o nome dos respectivos responsáveis pela adoção das providências, bem como o conjunto de indicadores recomendados e respectivas metas, contemplando prazo para seu atingimento, com vistas ao acompanhamento e à avaliação dos resultados obtidos.

8.2. recomendar ao Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social que envide esforços no sentido de estabelecer um grupo de contato de auditoria, com a participação de servidores da Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e da Secretaria Federal de Controle Interno

- SFC, com a finalidade de atuar como canal de comunicação com este Tribunal, a fim de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das metas.

8.3. encaminhar cópia desta Decisão, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentam, bem como do inteiro teor do Relatório de Auditoria, aos titulares dos seguintes órgãos/entidades:

- a) Comissão Permanente de Assuntos Sociais do Senado Federal;
- b) Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal;
- c) Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados;
- d) Subcomissão da Exploração do Trabalho e Prostituição Infantil do Senado Federal;
- e) Ministério da Previdência e Assistência Social;
- f) Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social;
- g) Fundo Nacional de Assistência Social;
- h) Conselho Nacional de Assistência Social;
- i) Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- j) Fórum Nacional Para Erradicação do Trabalho Infantil;
- k) Organização Internacional do Trabalho;
- l) Secretarias estaduais de assistência social dos estados do Maranhão, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Mato Grosso do Sul e Paraná;
- m) Secretaria Federal de Controle Interno;

8.4. autorizar a conversão destes autos em acompanhamento e seu encaminhamento à 4ª Secex para o monitoramento da implementação das determinações efetuadas.

## **SOBRE A AUTORA**

Adriana de Oliveira Beal é formada em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília e pós-graduada em Administração Estratégica de Sistemas de Informação pela FGV-Management. Foi Analista de Finanças e Controle Externo do TCU de 1992 a 2000, e desde 2000 atua como consultora nas áreas de gestão de tecnologia da informação e segurança da informação na Vydia Tecnologia, empresa da qual é sócia.



## 4º Colocado

# O Papel do TCU na Avaliação de Programas de Governo: em Busca de um Governo de Resultados

Marcelo Barros Gomes

I

### INTRODUÇÃO E ARGUMENTO

O propósito deste Ensaio é apresentar recentes práticas de auditoria e avaliação conduzidas por Entidades de Fiscalização Superior - EFS<sup>1</sup> de diversos países que vêm buscando agregar, a seu tradicional portfólio metodológico de controle de legalidade e conformidade, novos métodos e técnicas voltados para aferição e análise do desempenho da gestão pública. Nesse contexto, busca-se delinear um arcabouço teórico-doutrinário mais consistente que os usuais o qual possa auxiliar o debate sobre a definição do papel da EFS brasileira – o Tribunal de Contas da União - na avaliação de desempenho governamental, num ambiente de transformações em políticas de gestão pública, orientadas a aumentar a eficiência, a economicidade e a efetividade do Setor Público, em busca de um governo de resultados.

As trajetórias de transformação em políticas

de gestão pública decorrentes de experiências internacionais em reformas administrativas têm permitido a consolidação de novas teorias e doutrinas sobre o desejável desempenho do Estado na sociedade e, em consequência, autorizado vários profissionais e estudiosos dos sistemas de controle a delinear o papel ideal de EFS. Não é objeto deste ensaio tratar da primeira trajetória – reformas administrativas. Contudo, um movimento dessa transformação se mostra singular para o controle, pois à medida que se busca maior autonomia gerencial e flexibilização do aparato governamental, os sistemas de controle, como uma imagem refletida no espelho, tendem a se tornar mais robustos e presentes nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, porquanto maior autonomia dos entes governamentais requer, de outra parte, aumento da transparência<sup>2</sup> e *accountability*<sup>3</sup> da

<sup>01</sup> Entidade de Fiscalização Superior é o nome pelo qual as instituições responsáveis pela condução de trabalhos de controle externo de burocracias do setor público são reconhecidos internacionalmente. O Tribunal de Contas da União (TCU) do Brasil, O *National Audit Office* (NAO) britânico, a *Cour des Comptes* da França e o *General Accounting Office* (GAO) norte-americano são exemplos de EFS.

<sup>02</sup> Transparência implica fornecer ao sistema segurança razoável de que pessoas e instituições responsáveis pela gestão pública tomarão as decisões corretas, pois existe uma rede de interessados que estarão acompanhando suas decisões. O papel do controle externo exercido pelas EFS, nesse sentido, é fornecer informações relevantes, confiáveis numa linguagem que atenda aos diversos públicos-alvo envolvidos em determinada política pública.

<sup>03</sup> *Accountability* – não existe na língua portuguesa uma palavra que reflita o sentido pleno dessa expressão, que consiste na obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. Pressupõe a existência de pelo menos duas partes: uma que delega a responsabilidade e outra que a aceita, com o compromisso de prestar contas da forma como usou essa responsabilidade. Conforme analisaremos neste Estudo, o sistema de *accountability* governamental é complexo e reclama a análise de vários atores em uma ligação de rede. O papel do controle externo é garantir a *accountability* democrática nas dimensões de legalidade/conformidade e resultado/desempenho das políticas públicas.



gestão pública. Nesse sentido, este texto busca extrair das experiências, das doutrinas e das teorias emergentes um referencial que auxilie a traçar o posicionamento estratégico das EFS mais apropriado aos novos paradigmas de funcionamento estatal.

Argumenta-se que o alcance de um governo de resultados requer que Estados nacionais desenvolvam políticas de gestão pública que equacionem problemas persistentes de déficit de governança<sup>4</sup> administrativa estatal (AUCOIN, 1995; TROSA, 2001). Dentre os mecanismos de gestão pública que auxiliam o alcance desse estado de boa governança, destacam-se, neste Trabalho, a análise e a avaliação sistemáticas de políticas públicas, para que governos possam conhecer os resultados e os impactos resultantes de suas intervenções, informando-os aos diversos interessados. Assim, o ensaio visa encorajar à reflexão e ao entendimento de modelos e estratégias que vêm sendo internacionalmente adotados por instituições centrais de controle da administração pública para a condução de recentes modalidades de revisão governamental, tais como auditorias de desempenho (*performance auditing*)<sup>5</sup>, avaliação de programas governamentais e outros controles orientados

para o resultado, com vistas a examinar sua aplicabilidade ao sistema de controle externo brasileiro.

Estudos recentes sobre as práticas de controle das EFS com foco no desempenho governamental demonstram a utilização do referencial teórico provido por duas escolas de avaliação governamental – a Escola de Análise de Políticas Públicas e a de Avaliação de Programas. Tal referencial teórico vem sendo confrontado com a base de conhecimentos sobre processos de auditorias tradicionais das próprias EFS e, assim, tem permitido a construção de um delineamento metodológico próprio das instituições governamentais de controle. Este se constitui de métodos<sup>6</sup> e técnicas<sup>7</sup> de controle e avaliação que vêm sendo empregados de forma sistemática para analisar e avaliar a atuação das ações governamentais. Esse conjunto metodológico específico de práticas de controle orientadas para resultado é denominado internacionalmente de auditoria de desempenho (*performance auditing*). Assim, argumenta-se que a avaliação de programas deve ser abordada por instituições de controle em seu conceito mais amplo, pois deve envolver todas as fases do ciclo de políticas públicas – formulação, *design*, implementação e impacto. Além disso,

<sup>04</sup> Para Aucoin, a questão da governança desdobra-se em vários níveis. O primeiro nível de um estado de boa governança repousa em um bom e responsável governo. Um governo responsável é aquele administrado por partidos políticos disciplinados e eleitos democraticamente. Um bom governo é aquele cujas políticas públicas são implementadas por um serviço público de carreira profissionalizado, independentemente do ambiente político, mas sujeito a mecanismos de *accountability* política. Tratar-se-á aqui das condições de segunda ordem propostas por Aucoin, quais sejam, análises e avaliações sistemáticas de políticas públicas são necessárias para um bom governo. Para Sylvie Trosa a questão da governança se resume em criar mecanismos que permitam assegurar a existência de bom equilíbrio entre a delegação e o controle. Nesse contexto, avaliações e análises de políticas públicas surgem como fundamentais para a governança.

<sup>05</sup> *Performance auditing* é o nome reconhecido internacionalmente como a modalidade de auditoria que visa a avaliar os aspectos de economicidade, eficiência e efetividade de programas, políticas, organizações e atividades públicas. Evidências empíricas demonstram que auditoria de desempenho inclui outras modalidades de revisão além dos 3 Es, tais como atendimento de metas, boas práticas de gestão, boa governança, capacidade de gerenciamento de desempenho, análise de risco, qualidade de serviço, entre outros. Para discussão do Estudo, *Performance auditing* será denominada auditoria de desempenho.

avaliações podem ser realizadas não somente em programas de governo, mas também, e muitas vezes, em políticas, órgãos e atividades governamentais. De fato, várias atuações governamentais de relevo para a sociedade não se consubstanciam em programas e merecem ser analisadas sob o enfoque dos resultados. O que se argumenta é que a avaliação de programas e a análise de políticas públicas, aliadas a práticas de auditoria na esfera governamental, formam um conjunto de métodos e técnicas de controle de resultado desenvolvido por instituições de controle e denominado internacionalmente de auditoria de desempenho.

O argumento fundamental deste ensaio é que a EFS brasileira, ao contrário do que ocorre com a britânica, por exemplo, e mais proximamente com o modelo da norte-americana, possui legitimidade institucional, em decorrência das características socioculturais da administração pública nacional, para atuar em todos os critérios de auditorias de desempenho, incluindo análise de efetividade, bem como realizar avaliação de programa que analise o impacto da atuação estatal. Mais que isso, o desenvolvimento de trabalhos pelas EFS demonstram que a distinção entre esses conceitos tende a desaparecer, à medida que a auditoria de desempenho está se firmando como uma disciplina autônoma, cujo principal ator são as próprias EFS.

## **1. DELINEAMENTO DO CAMPO DE ATUAÇÃO DO CONTROLE GOVERNAMENTAL: REPENSANDO O PAPEL DAS EFS (SERÁ O ??)**

As atuais tendências de abordagem do controle da burocracia indicam que ele deve se aproximar mais dos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Assim, argumenta-se que o controle governamental deve ser situado num campo de estudo pertencente a políticas de gestão pública. Tais políticas visam a aperfeiçoar áreas de ação governamental tais como finanças públicas, orçamento público, serviço público e relações trabalhistas, planejamento de despesas e receitas públicas, compras no setor público, auditoria e avaliação da atividade governamental. Estas duas últimas áreas são as de interesse para este Ensaio e relacionam-se à própria atividade de órgãos de controle. Salienta-se, entretanto, que as outras políticas de gestão constituem objetos de fiscalização conduzidos por EFS. Assim, ao se abordar o processo de formulação e implementação de políticas de gestão públicas relacionadas a auditoria e avaliação, pelo menos quatro dimensões do controle governamental devem ser analisadas, a saber: a política, a organizacional, a gerencial e a metodológica.

Ao se abordar a dimensão política de modelos de controle e avaliação, percebe-se

<sup>06</sup> Métodos, conforme definido neste estudo, referem-se a procedimentos gerais contidos nos instrumentos de controle do TCU utilizados para produção e transformação de informações relevantes de controle externo da Administração Pública, que visam a garantir a fidedignidade das informações de controle, bem como respaldar jurídica e tecnicamente as determinações e as recomendações exaradas pelo Tribunal. No âmbito do TCU, os métodos são explicitados em manuais, procedimentos e roteiros de auditoria. Exemplos de manuais incluem Manual de Auditoria Operacional; Manual de Auditoria de Sistema. Procedimentos incluem procedimentos de licitações e contrato, procedimentos de análise de privatização, entre outros. Roteiros incluem Roteiro de Acompanhamento pelo Siafi e Extrator do Siape.

<sup>07</sup> Técnicas, conforme definido neste estudo, referem-se a processos especializados de utilização harmônica com os métodos de controle para coleta, análise e disseminação de informações mais específicas. Técnicas de controle do TCU incluem, entre outras, apresentação de dados, grupo focal; matriz de planejamento; matriz de achados; *benchmarking*; matriz de indicadores de desempenho; mapas de produtos; mapas de processo; análise RECI; marco lógico; análise *stakeholder*; análise SWOT; matriz de verificação de risco; entrevistas para auditorias.

que, apesar de pressões externas para adoção de práticas de auditoria mais qualitativas no âmbito das instituições de controle, a estratégia e a escolha de determinados modelos de controle de resultado adotados por essas instituições são decorrentes de fatores políticos dentro dos Estados nacionais que dão forma e limitam (ou expandem) as possibilidades de atuação de uma entidade de fiscalização superior (EFS) em determinadas formas de controle. Nesse sentido, serão comparados os órgãos de controle externo da Inglaterra e dos Estados Unidos, possibilitando, dessa forma, fazer inferências sobre o caso brasileiro.

A dimensão organizacional permite a discussão e a análise de mudanças que vêm ocorrendo no âmbito das EFS a fim de adequar suas estratégias organizacionais para conduzir trabalhos de avaliação. A dimensão organizacional revela ainda que o posicionamento, o grau de independência, as habilidades específicas do corpo de auditores e o tipo de relacionamento de uma EFS com seus principais “clientes” (receptores de suas informações) são fatores também determinantes das escolhas estratégicas das EFS sobre a forma de condução de trabalhos de controle governamental mais voltados a resultados e avaliação das políticas públicas.

O estudo da dimensão gerencial, ou da gestão do controle governamental, permitirá entender as transformações de práticas de gestão públicas voltadas a resultados e melhoria de desempenho, tanto no âmbito das administrações públicas nacionais, quanto das próprias EFS. Especificidades dos processos de gestão pública, entretanto, deverão ser levadas em consideração para que se possa discutir de forma apropriada as limitações e as possibilidades de o controle governamental ser utilizado como ferramenta de aumento da *accountability* democrática e de melhoria do serviço público, com foco em resultados da atuação do Estado.

Ao se analisar a quarta dimensão, a metodológica, tentar-se-á apreciar se as principais ferramentas disponíveis para utilização em auditorias de desempenho operacional e avaliações de programas de governo conduzidas pelo TCU permitem ao órgão de controle externo exercer a plenitude de seu mandato nessa dimensão do controle –desempenho. Argumenta-se que o ferramental metodológico aplicado pelo TCU deve ser expandido de forma a agregar mecanismos de avaliação de impacto da gestão pública, bem como de verificar políticas públicas, tanto nas dimensões retrospectivas, quanto nas informações prospectivas relevantes decorrentes de sua análise, fornecendo-as a formuladores de políticas públicas, mormente ao Congresso Nacional, mas também ao Poder Executivo.

Os atuais instrumentos de controle do TCU são apropriados para análise de práticas de gestão, mas ainda insuficientes para exame de médio e longo prazos de impactos de políticas públicas. Além disso, a análise não permite, de forma sistemática, que se alcancem resultados de fiscalização que possam influenciar o curso e gerar alternativas de atuação do Estado, em matérias de políticas públicas, de forma tempestiva.

Nesse sentido, este estudo prescreve que a Corte de Contas no Brasil busque enriquecer ainda mais suas práticas de controle, incluindo novos métodos e técnicas que desenvolvam análises prospectivas a respeito dos processos de elaboração e *design* de políticas públicas, pois, conforme será demonstrado por intermédio de análise comparada, a EFS no Brasil possui espaço político e legitimidades institucional, profissional e técnica para avançar seus estudos de análise de políticas públicas, informando-os a seu principal cliente - o Congresso Nacional, mas também ao Executivo político. O TCU deve, assim, promover a transparência das ações públicas com vistas a fomentar o controle social.

## 2. ATIVIDADE DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL: EVOLUÇÃO DE UM CONCEITO, MAS... PRINCIPALMENTE DE PRÁTICAS

De acordo com Pollitt *et al.* (1999), auditoria de desempenho está relacionada ao atendimento de alguns critérios - além dos critérios de eficiência, de economia e de efetividade, 3 Es - categorizados da seguinte forma:

- boa prática de gestão - consiste em testes de verificação: se um auditado possui bom sistema de contabilização, procedimentos de determinação de metas, se existe boa relação com os clientes, sistematicamente considera a função recursos humanos como a mais alta prioridade da organização, entre outros. A idéia central desse critério é que, em várias áreas, existe razoável entendimento sobre o que constitui boa prática de gestão, e então as atividades atuais do auditado podem ser comparadas com modelos ou padrões de bom gerenciamento (*benchmarking*);
- boa governança - enquanto as boas práticas de gestão lidam com fatores internos à organização, o critério de boa governança estabelece visão sistêmica e externa à organização. Relaciona-se esse critério com a visão de coordenação das ações governamentais, a qual, devido a uma série de fatores das administrações públicas nacionais, levam a fragmentação e perda de sinergia;
- qualidade de serviço - pode ser alcançado o sucesso desse critério se um serviço público atinge as expectativas razoáveis de seus usuários;
- atendimento de metas - envolve o estabelecimento da extensão na qual o órgão auditado fracassou ou obteve

sucesso no atendimento de suas metas, declaradas publicamente ou estabelecidas por normativos.

Na aplicação desses critérios em cinco EFS estudadas pelos autores (Inglaterra, França, Holanda, Finlândia e Suécia), concluiu-se que modelos relacionados à boa prática de gestão constituem grande parte dos trabalhos de auditoria de desempenho desenvolvidos por essas EFS. Critérios de eficiência e de efetividade têm sido muito menos freqüentemente investigados que essas questões, apesar da Intosai<sup>8</sup> ter definido que os 3 Es constituem o cerne da auditoria de desempenho.

De acordo com Barzelay (1997), auditoria de desempenho é um nome incompleto para definir todos os modelos cognitivos mentais que essa atividade de avaliação e controle governamental incorpora. Os critérios de auditoria de desempenho, segundo o autor, podem ser vistos como subcategorias do nome auditoria de desempenho, denominadas de tipos. Estes correspondem, de certa forma, aos critérios de auditoria, na concepção definida por Pollitt. O autor salienta que a atividade de auditoria de desempenho é uma atividade de avaliação na maioria das práticas. Portanto, corrobora-se o argumento desenvolvido neste trabalho de que o TCU deve incorporar o conteúdo metodológico da avaliação de programas, agregando-o às suas práticas de auditoria e definindo essas novas práticas como auditoria de desempenho, no caso do Brasil, devido ao mandato constitucional, auditoria de desempenho operacional. O escritor classifica os seguintes tipos de auditoria:

- de eficiência - examina as funções organizacionais, os processos, e os elementos de programa para avaliar se os insumos estão sendo transformados em produtos de forma

<sup>08</sup> *International Organization of Supreme Audit Institution* – Intosai – é uma entidade que reúne as instituições de controle externo em nível mundial, na busca de se criarem diretivas para atuação desses órgãos.

otimizada, especialmente no que concerne aos custos;

- de efetividade de programa - examina o impacto provocado pelos programas sobre os resultados finais;
- de capacidade de gerenciamento do desempenho - busca avaliar se o auditado tem capacidade para gerenciar processos e programas de forma eficiente e eficaz;
- de informações de desempenho - verifica a precisão de informações não financeiras geradas pelas entidades examinadas. O órgão revisor não avalia economia, eficiência ou efetividade de uma organização ou um programa, mas, sim, formula um parecer sobre a veracidade das informações de desempenho fornecidas às instâncias superiores;
- de revisão da melhor prática de gestão - identifica onde dado tipo de função está sendo desempenhado de forma excepcional e procura discernir as razões daquele sucesso relativo;
- de avaliação de risco - indica aos formuladores de políticas públicas e aos gerentes do alto escalão os graves problemas que podem advir caso um programa seja mantido na mesma linha de operação. Esse tipo de auditoria de desempenho se diferencia das de efetividade de programa, à medida que não necessita posicionar-se quanto à efetividade do programa. O papel desse tipo de auditoria é identificar formas pelas quais os programas existentes podem sofrer interrupção no futuro e alertar os políticos e os gerentes quanto a essa possibilidade.
- revisões geral de gestão - avalia as organizações em vez dos programas. Quando essas revisões vão além das auditorias de desempenho da capacidade gerencial, elas geralmente buscam as causas significativas para problemas ou sucessos persistentes na esfera do desempenho dentro de uma gama de atividades de um programa.

## 2.1 AUDITORIA FINANCEIRA E DE CONFORMIDADE

Auditoria de desempenho ou avaliação de programas e auditoria financeira ou de regularidade diferenciam-se na maneira como são gerenciadas no âmbito das EFS. O modelo tradicional de auditoria consiste em um ciclo anual repetitivo de “checagem de livros”, enquanto a auditoria de desempenho e avaliação é conduzida por meio de um projeto específico (POLLITT *et al.*, 1999: p.16). O controle de desempenho envolve mais atores em seu processo e alcança públicos mais abrangentes da administração pública e constituintes externos que as tradicionais formas de auditoria de conformidade. À guisa de exemplificação de tal abrangência, a arena de definição de políticas públicas pode ser citada, quando se conduzem trabalhos de auditoria de efetividade, ou, ainda, quando se realiza avaliação de programas públicos. O impacto de relatórios de auditoria na opinião pública e a sua repercussão na mídia tende a crescer em trabalhos que tratam de questões de efetividade e gerenciamento de importantes operações governamentais. Finalmente, destaca-se que o processo de auditoria de desempenho é geralmente mais longo comparado com o de auditoria de conformidade, porque envolve mais questões metodológicas e é influenciado por mais atores. As avaliações que buscam medir impacto geralmente envolvem custos maiores, notadamente de tempo.

Os critérios e os métodos utilizados por EFS na condução de trabalhos de auditoria de desempenho e avaliação são um avanço metodológico, se comparados com os tradicionais métodos de auditoria de coletar, analisar e disseminar informações. Auditoria financeira é um sistema rico em regras formais e procedimentos técnicos (POWER, 1997:p. 39). Há autores que argumentam que essa espécie de auditoria, por um lado, deverá tornar-se

cada vez mais um produto de conformidade procedimental de regulação, removendo progressivamente o espaço de profissionais para realizarem julgamentos (HATHERLEY, 1995). Por outro lado, os processos de condução de auditoria de desempenho e avaliação de programas têm proporcionado à atividade de auditoria governamental aproximação com outros campos do conhecimento, tais como ciência política, administração pública comparada, gerenciamento público e análise de políticas públicas, entre outros<sup>9</sup>.

## 2.2 AUDITORIA OPERACIONAL

A auditoria operacional pode ser considerada um sinônimo da auditoria de desempenho, mas um pouco mais distante da avaliação de programas. Contudo, existe uma demarcação clara de que esta modalidade incorpora novos critérios e métodos investigativos, bem como busca responder a outras perguntas que não são do interesse da clássica auditoria operacional, tais como análise de conteúdo de política pública, pesquisa com usuários, análise de custo/efetividade, equidade, entre outros.

A clássica definição de auditoria operacional estabelece que essa atividade de controle consiste de revisões metódicas de programas, organizações, atividades ou segmentos operacionais dos setores público e privado, com a finalidade de avaliar e comunicar se os recursos da organização estão sendo usados eficientemente e se estão alcançando os objetivos operacionais. Auditoria operacional seria um processo de avaliação do desempenho real, em confronto com o esperado, o que leva inevitavelmente à apresentação de recomendações destinadas a

melhorar o desempenho e aumentar o êxito da organização.

Apesar de as expressões auditoria de desempenho e auditoria operacional terem aparentemente significado idêntico, de fato, essas expressões buscam descrever trabalhos distintos. A auditoria operacional preocupa-se com a eficiência e o alcance dos objetivos operacionais, enquanto a auditoria de desempenho, apesar de também se preocupar com esses aspectos, não se restringe a eles. A auditoria de desempenho e a avaliação de programas são basicamente atividades exclusivas do setor público, pois seu objetivo final é revisar e avaliar o impacto de políticas públicas, sua boa condução e o valor público que essas políticas agregam à sociedade. A auditoria operacional almeja agregar valor privado para os acionistas, maximização do lucro ou minimização do prejuízo; portanto, seu escopo é menos abrangente.

Há que se destacar que a atividade de auditoria e avaliação de desempenho parece ser um conceito e uma prática discutidos quase que exclusivamente no contexto de organizações do setor público. No campo da iniciativa privada, é certo que existem novas abordagens para auditoria, tais como auditorias operacionais, de gestão, de qualidade total ou de meio ambiente. A diferença essencial entre essas duas esferas de atuação – a pública e a privada – é que, no âmbito não-público, as atividades de auditoria são, caracteristicamente, formas internalizadas de controle corporativo, enquanto no setor público a auditoria de desempenho e a avaliação são conduzidas como partes do sistema de controle externo atuando em organizações públicas.

Ressalte-se que, de acordo com o *Chartered*

<sup>9</sup> Análise de Políticas Públicas é uma ferramenta conhecida de planejamento no domínio público (FRIEDMAN, 1987, p. 151).

O modelo econômico de análise de política pública fornecido por Friedman coloca essa disciplina como fornecedora de informações e consultoria para formuladores de políticas públicas (Ibid., p. 139139).

*Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA), as diferenças entre auditoria pública e privada são que:

1. existe maior independência dos auditores públicos em relação aos órgãos que eles auditam;
2. possuem os auditores públicos papel mais diversificado, e as auditorias por eles conduzidas, um escopo mais extenso que sua correspondente na iniciativa privada;
3. são mais extensas linhas de relatórios e informações dos auditores públicos e atingem um público de interessados maior e mais diversificado;
4. são mais informativos e formativos os trabalhos de auditoria de desempenho e avaliação de programas que quaisquer outros trabalhos de auditoria privada.

### 2.3 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS: AUDITORIA DE DESEMPENHO É AVALIAÇÃO

No seu termo mais puro, a avaliação de programas de governo é uma atividade eminentemente desenvolvida por intermédio de ferramentas científicas que buscam de maneira retrospectiva analisar o impacto de políticas públicas.

De acordo com Verdung (1997, p.7), avaliação é uma análise cuidadosa do mérito, da substância e do valor administrativo, do produto e do resultado de intervenções governamentais.

É preciso repensar o conceito tradicional de avaliação de programas expandindo-o para alcançar as atividades desenvolvidas por EFS. A própria escola de avaliação de programas vem aceitando o “alargamento” desse conceito original. Essa escola argumenta que todas as fases do ciclo de vida de políticas governamentais são relevantes para a avaliação de programas, sempre dentro de uma perspectiva retrospectiva, incluindo três fases:

1) criação e formulação de políticas públicas; 2) implementação de políticas públicas; 3) impactos e resultados de políticas públicas (CHELIMSKY, 1985, p. 8). As dimensões em que EFS vêm atuando possuem interface muito forte com a avaliação de programas, contudo são menos científicas e analisam outros aspectos dos processos de formulação e implementação. Avaliação de Programas é a aplicação sistemática de métodos de pesquisa para analisar e avaliar o *design*, a implementação e a efetividade de determinado programa ou política governamental.

A literatura e a doutrina recentes sobre avaliação na esfera governamental vêm sustentando que essa deve se importar não somente com a análise retrospectiva de políticas públicas, mas, e fundamentalmente, com as conseqüências dessas avaliações para o planejamento das políticas públicas, ou seja, a garantia que as avaliações sirvam de *feedback* efetivo ao processo de formulação e planejamento na esfera pública.

Mais tradicionalmente, a avaliação de programas está vinculada a atividades de pesquisas ou a estudos. Nessa perspectiva, a avaliação de programas busca originalmente analisar os processos ou os impactos de programas. A primeira atividade – processos – visa a verificar se o programa está sendo implementado conforme objetivos, diretrizes e prioridades e se os produtos estão atingindo as metas previstas com a necessária eficiência. A segunda atividade – impactos – busca aferir se as transformações primárias e/ou secundárias na realidade são atribuíveis às ações do programa, estabelecendo as relações de causalidade (GARCIA, 2001, p. 8).

Segundo Capitani (1993), Diretor de Administração do Setor Público do Banco Mundial, existem “sinais clínicos” das causas de fracassos dos processos de avaliação (CAPITANI, 1993, apud GARCIA, 2001, p.16) enumeradas a seguir:

1. é evitável quando possível;
2. provoca mais ansiedade e defensiva do que receptividade;
3. órgãos responsáveis pela condução da avaliação não são capazes de especificar critérios justos e objetivos para fazê-la;
4. não consegue proporcionar informações úteis;
5. resultados da avaliação extrapolam com demasiada frequência o contexto em que são aplicáveis;
6. é comum a falta de definição compartilhada dos objetivos da avaliação;
7. falta uma teoria de avaliação adequada;
8. faltam conhecimentos sobre os processos reais de decisão;
9. não há clareza suficiente sobre os critérios a serem utilizados na avaliação;
10. há insuficiente distinção entre as abordagens de avaliação para refletir as diferenças na complexidade dos objetos;
11. faltam mecanismos adequados para organizar, processar e relatar as informações avaliativas; e
12. falta pessoal treinado.

Existe, em síntese, desconexão entre a avaliação e a tomada de decisão. A avaliação não possibilita ao dirigente e à organização reconhecerem seus erros e acertos e agirem para corrigir os primeiros e confirmar, reproduzir e ampliar os segundos.

### **3. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E O PROGRAMA PLURIANUAL DE ATIVIDADES – PPA**

No caso brasileiro, a avaliação de programas deve focar os programas contidos no PPA. Nesse sentido, passa-se a descrever os principais aspectos a serem abordados pelo TCU nesse contexto.

O PPA é apresentado pelo presidente

no início do seu mandato de quatro anos. Instituído pela Constituição de 1988, reflete em tese o compromisso duradouro do Brasil com o planejamento social e o econômico. A Constituição exige que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os planos regionais, setoriais ou outros em nível nacional sejam elaborados de modo que se tornem consistentes com o PPA. O PPA é único em termos internacionais e complexo em sua abordagem de integração entre planejamento e orçamento.

A Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal exigem que o PPA abranja todos os gastos públicos, mas não prevêem em detalhes como deve ater-se ao orçamento (Banco Mundial, 2002). Esse talvez seja o principal ponto em que as avaliações realizadas pelo TCU possam perder a eficácia, pois, uma vez que não existe ligação clara entre o desempenho dos programas e a alocação de recursos orçamentários, não haverá incentivos para que os gestores melhorem sua eficiência alocativa, bem como se empenhem para alcançar a efetividade do programa.

Em seu formato atual, o PPA é visto como um veículo importante para melhorar as alocações de recursos em termos de 28 prioridades governamentais ou “macroobjetivos”. É observado também como um veículo para orientação voltada ao melhor desempenho do Setor Público. Estabelece os objetivos e as metas de 388 programas, que incluem tanto as despesas correntes como os gastos com investimentos. Assim, o PPA criou programas que se relacionam aos objetivos do Governo cujo desempenho pode ser avaliado pelo uso de vários indicadores, estabelecendo, desse modo, a base para a responsabilidade pela *performance*. Assim, cabe ao TCU promover trabalhos de avaliação desse sistema com base nos novos critérios de auditoria de desempenho e avaliação que vêm sendo verificados nas práticas das EFS, conforme descrito neste trabalho.

De acordo com recente avaliação do Banco



Mundial sobre o PPA, o monitoramento do desempenho e o da avaliação são aspectos importantes do PPA, embora esta capacidade não esteja ainda totalmente desenvolvida. Em especial, as auditorias da Secretaria Federal de Controle sugerem que diversos programas estão ainda por desenvolver indicadores de desempenho adequados. As estimativas de custos podem, em alguns casos, ser inadequadas. Um sistema de informação à parte – o Sistema de Informações Gerenciais do Programa Avança Brasil (Sigplan)- que se baseia em informações do Sistema Integrado de Informação Orçamentária - Sidor, do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi e do Sistema de Informações das Empresas Estatais - Siest - registra tais informações sobre o desempenho utilizadas pela Secretaria de Investimento Público - SPI para monitorar e avaliar o comportamento do programa. O Sigplan fornece informação sobre a progressão física dos programas em relação aos custos. Pode registrar também as restrições ou as razões pelas quais a execução do programa está em atraso. Os gerentes de programas podem utilizar esta informação para solicitar ação dos ministérios relevantes ou do MPOG para solucionar os atrasos. Porém, o Sigplan é normalmente visto como um sistema que necessita de melhorias. A reengenharia do Siafi visa a novo módulo para apoiar o planejamento e a evolução do PPA. Ressalte-se nesse ponto que o TCU deve fornecer mais informações e aperfeiçoar a divulgação de seus trabalhos, pois a visibilidade de suas ações na esfera de avaliações não vem sendo notada por importantes atores, no caso, o próprio Banco Mundial.

Conforme Garcia (2001), dada a estrutura do Plano Plurianual de Atividades do Governo Brasileiro, pode-se estabelecer os seguintes passos para avaliação desse Programa: orientações estratégicas do PPA – diretrizes – macroobjetivos - problemas - programas (com objetivos específicos) - ações (com metas,

prazos e recursos definidos). Agregue-se à estrutura do plano a ênfase gerencial que a ele se deseja impor (gestão dos programas e macrogestão do plano, centrada na aplicação competente dos recursos, com vistas à obtenção de resultados pretendidos). Nesse contexto, as avaliações requeridas, segundo o autor, são as seguintes:

- de desempenho dos programas (a cargo do gerente do programa);
- dos resultados alcançados, por macroobjetivos (governo e sociedade); e
- global do PPA quanto ao cumprimento dos objetivos e das diretrizes estratégicas (Governo). Faz-se necessário destacar a imprescindibilidade do papel do controle externo em todas essas etapas, auxiliando inclusive os gerentes a construir uma base de conhecimento para que possam aperfeiçoar os mecanismos de avaliação de sua própria gestão. As ferramentas metodológicas desenvolvidas pelo TCU são bom exemplo de como esse tipo de trabalho pode ser conduzido. O TCU, de fato, tem feito significativos avanços nesse sentido e produzido na área vários trabalhos de relevo.

#### **4. FIM DA DISTINÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E AUDITORIA DE DESEMPENHO DESENVOLVIDAS POR EFS ?**

Uma distinção que pode ser feita entre a auditoria de desempenho e a avaliação de programas, em sua concepção tradicional, conduzida por entidades não-governamentais, alude ao papel exercido pelo auditor de uma EFS e pelo avaliador não-governamental. Os auditores públicos são parte de um sistema de controle autorizativo (palavra não dicionarizada) dentro do conjunto de órgãos públicos que constituem a base de um governo democrático, e seus trabalhos são baseados em poderes

estatutários e mandatos que mais ou menos definem os limites de sua atuação. Pelo contrário, avaliadores normalmente vêm de uma série de diferentes organizações que possuem mais liberdade de escolha de seu trabalho e de sua abordagem – de acordo com as limitações de verbas. À medida que a auditoria de desempenho é conduzida pelos órgãos centrais de auditoria, é correto afirmar que existe o senso de ter o papel de controle e guardião, de manter a responsabilização de agentes governamentais pelo gasto do dinheiro público. Em verdade, as EFS podem ter o papel de oferecer ajuda técnica para que os órgãos públicos melhorem seu gerenciamento, mas, apesar de importante, essa é uma função secundária de sua existência a qual não substitui sua função primária de guardião (POLLITT, 1999, p. 18).

Outra característica da avaliação é que ela também se preocupa com o monitoramento do desempenho de políticas públicas como parte de uma rotina de gerenciamento da própria atividade, enquanto a auditoria de desempenho é externa e independente do gerenciamento. Um dos principais enfoques da auditoria de desempenho consiste em auditoria de boas práticas de gestão (BARZELAY, 1997; POLLIT, 1999) e processos padronizados no órgão auditado ou em sistemas de monitoramento e informações sobre desempenho, mais que na própria substância deste. Tal parece ser o principal trabalho sendo desenvolvido pelo TCU.

O quadro, a seguir, busca sintetizar os principais *trade-offs* que enfrenta uma EFS, caso queira incorporar a seu portfólio de controle a avaliação de programas na forma mais tradicional. Contudo, destaca-se que o argumento central deste ensaio é o de que a atividade de avaliação de programas vem sendo embutida dentro do próprio conceito de auditoria de desempenho. Para clareza, entretanto, faz-se essa distinção, empregando-se à avaliação um conceito menos abrangente e restrito ao impacto da ação pública.

QUADRO 1 - DISTINÇÃO ENTRE AUDITORIA DE DESEMPENHO, AUDITORIA DE CONFORMIDADE E AVALIAÇÃO DE PROGRAMA

	Auditoria de Desempenho	Controle de Conformidade/ Legalidade	Avaliação de Programas
Foco	Gestão, processo, produto, impacto e formulação	Insumos e processo	Gestão e impacto
Crítérios	3 E's e outros vinculados ao desempenho	Legalidade, conformidade, economia	Efetividade, equidade, eficiência
Métodos	Auditoria, monitoramento, avaliação, pesquisa, prescrição, análise	Auditoria, investigação de denúncias, consultas públicas, audiências	Pesquisa, monitoramento, avaliação
Produtos	Pontos de melhoria identificados, informações de resultados ( <i>accountability</i> de resultados)	Irregularidades, desconformidades detectadas, informações de legalidade ( <i>accountability</i> de conformidade)	Informações de causa/efeito ( <i>accountability</i> de impacto da ação do governo)
Impactos esperados	Funcionamento melhor do governo, de forma mais democrática e com maior transparência	Funcionamento do governo nos limites da lei e dos regulamentos administrativos	Prestação de serviço melhor do governo à população. Mais equidade, mais justiça social.
Área de atuação	Programas, órgãos, projetos, atividades, políticas públicas	Todas	Programas e projetos públicos
Destinatários das informações	Gerente público, executivo, Congresso, mídia, cidadão	Executivo, Congresso, Ministério Público, mídia, cidadão	Congresso, Executivo, gerente público, mídia, cidadão
Valores administrativos	Eficiência, efetividade, economicidade, qualidade, desempenho, governança, boas práticas.	Conformidade da gestão, devido processo, economicidade, honestidade.	Efetividade, equidade, distribuição de justiça social.
Tipo de questões	Avaliativas, descritivas, de conformidade e explanatórias.	De conformidade, descritivas.	Avaliativas e explanatórias.
Natureza da determinação/ recomendação	Ação governamental funcionaria melhor se...	Ação governamental mais correta se...	Bem-estar social melhorado se a ação governamental...
Concepção da administração pública	Provedora de serviços e normas que visem a regular a sociedade de forma eficiente e efetiva.	Esfera burocrática do Estado que visa a implementar políticas públicas de forma correta e honesta.	Provedor de serviços que visem ao bem-estar coletivo
Ameaças para EFS	Questionamento quanto à legitimidade do órgão para exercer determinados trabalhos (exposição política).	Insulamento do órgão, imagem de ineficaz, de ineficiente e de impedimento da modernização do serviço público.	Vulnerabilidade à medida que as conclusões de seus trabalhos tratem de mérito de política pública. Trabalhos podem ser muito longos e de alto custo.

Oportunidades para EFS	Complemento de seus trabalhos de controle da conformidade da gestão com trabalhos de controle de resultados da gestão. Melhoria da imagem, fortalecimento democrático	Mostra como guardião do Erário contra impropriedades administrativas, inclusive corrupção.	Órgão gerador de informações sobre efetividade de políticas públicas, que pode ser de grande interesse para seu principal cliente – o Congresso. Contribuição para melhoria do bem-estar coletivo.
Requisitos internos da EFS para conduzir trabalhos	Independência, profissionalismo, conhecimento técnico abrangente do funcionamento estatal.	Independência, profissionalismo, conhecimento técnico de procedimentos administrativos.	Independência, profissionalismo e conhecimento técnico de funcionamento de programas e projetos públicos.
Relação com o auditado	Trabalhos mais próximos. Média/baixa distância relacional.	Trabalhos estanques. Alta distância relacional.	Trabalhos em conjunto. Baixa distância relacional.
Modalidade da aplicação	Avaliação, revisão e análise.	Atestação	Avaliação/pesquisa
Habilidades do auditor	Nível de especialização abrangente (Economia, Gerenciamento público, Ciência Política, Direito, Administração Pública, análise de políticas públicas e avaliação de programas).	Nível de especialização restrito (direito, finanças públicas, contabilidade pública).	Nível de especialização menos abrangente (análise de políticas públicas, economia e métodos investigativos de ciências sociais).
Concepção de Controle Externo	Provedor de informações sobre resultados da ação pública, identificando pontos de possível melhoria	Provedor de informações sobre o bom funcionamento dos procedimentos da administração. Guardião do Erário	Provedor de informações sobre o impacto das ações do Governo. Guardião do bem-estar social decorrente da ação pública.

## 5. ANÁLISE COMPARADA: O QUE OUTROS PAÍSES FAZEM?

O controle do desempenho governamental é uma atividade que engloba múltiplas definições inclusive pelos seus principais atores, que são as EFS. Entender o que as EFS fazem em matéria de avaliação de desempenho significa explorar as dimensões que essa disciplina engloba. Além disso, a análise comparada utiliza métodos de Ciência Política e Administração Pública Comparada para explicar a adoção de certos modelos de auditoria de desempenho por determinada administração pública nacional.

### 5.1 INGLATERRA

O *National Audit Office* (NAO) da Inglaterra realiza auditoria de desempenho por determinação do ato de sua criação, em 1983. As auditorias são conduzidas por meio de estudos denominados *Value for Money* (valor do dinheiro) e utiliza os seguintes conceitos para os 3 Es:

- **Economia:** relaciona-se com a minimização de custos dos recursos adquiridos ou consumidos, sem perda da qualidade devida ao produto do trabalho (gastando menos);
- **Eficiência:** relaciona o produto, o serviço e os outros resultados gerados com os recursos utilizados para produzi-los. Dados os insumos, como eu posso maximizar meu resultado? Ou dado

meu resultado esperado, como minimizar meus insumos? (gastando bem); e

- Efetividade: relaciona meu resultado esperado com o resultado atual de programas, projetos ou outras atividades. Em que medida a geração de bens, serviços e os outros resultados alcançados atingiram os objetivos definidos para determinada política pública, os objetivos operacionais e os outros efeitos desejados? (gastando sabiamente).

Além dos 3 Es, o NAO realiza seus estudos com base em critérios de “boas práticas de gestão”, que significam julgar a efetividade do gerenciamento. Ademais, o Controlador-Geral daquele órgão pode determinar o exame dos resultados alcançados sobre projetos individuais, programas e outras atividades, relatando-o posteriormente ao Parlamento.

## 5.2 FINLÂNDIA

No âmbito do Escritório de Estado de Auditoria da Finlândia, o objetivo da auditoria de desempenho inclui:

- economia, eficiência e efetividade do gerenciamento de tarefas;
- fidedignidade e adequabilidade de informações relacionadas a resultados;
- fidedignidade das bases que estabelecem objetivos organizacionais;
- eficiência dos sistemas de controle, monitoramento e informação;
- legalidade do gerenciamento de tarefas;
- e
- conformidade dos atos de gestão com diretrizes orçamentárias.

## 5.3 FRANÇA

As auditorias de desempenho conduzidas pela Corte de Contas da França examinam a qualidade bem como a regularidade do

gerenciamento. Existem vários regulamentos que suportam a autoridade da Corte para conduzir trabalhos de auditoria substanciados no *Code des Juridictions Financières*, incluindo o dever de assegurar o bom emprego de créditos gerais destinados à prestação de serviços por parte do Estado (*s'assurer du bon emploi des crédits gérés par les services de l'Etat*), bem como assegurar a boa aplicação dos recursos públicos (*bon emploi des crédits*).

## 5.4 HOLANDA

A Corte de Contas da Holanda conduz trabalhos de auditoria de desempenho com base no Ato Governamental de Contas. De acordo com esse Ato, os trabalhos devem atentar ao gerenciamento orientado por objetivos do Estado e à organização e ao funcionamento do serviço público. Auditoria orientada a objetivos com foco em sistemas financeiros, contratos e sistemas de garantia da economia dos gastos públicos é o termo geral para auditoria de desempenho no âmbito da Corte Holandesa. Auditoria de organização do serviço público (conhecida como auditoria orientada a microobjetivos) deve focar em economia e eficiência. Auditoria de funcionamento do serviço público (conhecida como auditoria orientada a macroobjetivos) relaciona-se à efetividade de políticas públicas. Em 1992, houve uma emenda ao Ato de 1976, especificando que auditoria de efetividade e eficiência deveria incluir

- auditoria da efetividade e eficiência do gerenciamento, incluindo todos os possíveis aspectos do gerenciamento interno dos departamentos do serviço público;
- auditoria de efetividade e eficiência da organização; e
- auditoria de efetividade e eficiência de políticas públicas (implementadas).

## 5.5 SUÉCIA

No Escritório de Auditoria da Suécia, a auditoria de desempenho é praticada desde 1960; contudo, os critérios aplicáveis desde então sofreram transformações significativas. O manual de auditoria de desempenho daquele órgão identifica economia, eficiência e efetividade como os critérios centrais.

O Departamento de Auditoria de Desempenho existente na estrutura da Auditoria Sueca é responsável por examinar e promover a efetividade e a eficiência das atividades centrais do Governo.

## 5.6 AUSTRÁLIA

Desde 1979, o *Australian National Audit Office* (ANAO) possui competência estatutária para realizar trabalhos de auditoria de desempenho. De acordo com a legislação, auditoria de desempenho é definida como um exame independente, objetivo e sistemático do gerenciamento e da administração de uma organização, programa ou função, com o objetivo de:

- formar uma opinião sobre se a organização, o programa ou a função está sendo gerenciada de maneira econômica, eficiente e efetiva;
- avaliar a adequabilidade de procedimentos internos, com vistas a promoção e monitoramento dos 3 Es;
- sugerir outros caminhos pelos quais as práticas de gerenciamento, incluindo procedimentos para monitoramento de desempenho, possam ser aperfeiçoadas.

O Escritório Australiano não deve comentar sobre o mérito de políticas governamentais. Entretanto, pode examinar e relatar sobre:

- a qualidade das informações e dos aconselhamentos sobre formulação de políticas públicas fornecidas pelos altos

funcionários públicos ao Governo;

- a existência e a efetividade da máquina burocrática destinada a informar ao Governo se as políticas públicas estão alcançando seus objetivos;
- a medida em que os objetivos estabelecidos para os programas governamentais estão sendo atingidos;
- a economia, a eficiência e o desempenho dos meios escolhidos para implementar determinado programa governamental;
- os impactos esperados e não-esperados direta ou indiretamente.

## 5.7 ÁUSTRIA

Ao contrário de outras cortes europeias de contas, a Corte de Contas da Áustria não é formada por um corpo colegiado. Existe um membro da Corte que é seu *Chairman*.

A Corte possui mandato que determina largo espectro de atividades relacionados à auditoria de desempenho. O arcabouço legal determina que a Corte deve revisar a legalidade, a economia, a eficiência e a efetividade da atividade governamental.

## 5.8 CANADÁ

O Ato do Auditor-Geral de 1977 estabelece que o Auditor-Geral do Canadá deve relatar à Casa dos Comuns os casos em que tenha observado que o dinheiro público tenha sido empregado sem economia ou eficiência, ou, ainda, os procedimentos para estabelecer as medidas e a insuficiência das informações sobre a efetividade de programas.

O mandato para o Auditor-Geral não inclui a competência para avaliar a efetividade de políticas públicas, somente quanto à eficiência e à economicidade. A avaliação da efetividade é responsabilidade dos próprios departamentos e das auditorias internas.

O papel do Auditor-Geral do Canadá tem sido fundamental para a melhoria do gerenciamento do serviço público. Talvez seja o mais exemplar caso de participação de um órgão de auditoria no auxílio à condução de reformas administrativas. Alguns dos estudos da Auditoria-Geral incluem:

- identificação de barreiras ao gerenciamento produtivo no serviço público;
- atributos de organizações públicas de alto desempenho;
- inovações quanto ao controle parlamentar; e
- reformas do serviço público canadense: lições de outras jurisdições.

## 5.9 DINAMARCA

Em 1926, houve reforma no sistema de auditoria governamental na Dinamarca, que removeu os aspectos puramente financeiros e legalistas das auditorias, acrescentando-lhes dimensões mais econômicas ou de desempenho.

O controle externo desse País é exercido de forma conjunta por um Comitê Parlamentar de Contas Públicas e o Escritório do Auditor-Geral. A abordagem do Escritório leva em consideração três diferentes elementos:

- economia relaciona-se com a maneira pela qual os recursos são adquiridos. Por exemplo, se os bens e os serviços são adquiridos a um preço correto, na quantidade e na qualidade necessárias etc.;
- produtividade é avaliada por meio da relação entre o consumo de recursos pelo total de bens e serviços produzidos pela organização;
- efetividade é avaliada por meio da extensão em que os objetivos são atingidos em relação aos recursos utilizados.

Até 1991, o Escritório Dinamarquês

pertencia ao Executivo. Naquele ano, ele foi transferido para o Parlamento.

O impacto dos trabalhos do Auditor-Geral se faz sentir nas reformas levadas a efeito naquele País, sob pelo menos três aspectos:

1. O Auditor-Geral tem avaliado os sistemas de informação de desempenho usados para medir o uso de recursos, a produtividade e a extensão em que os objetivos de políticas públicas são atingidos.

2. O Auditor-Geral promoveu a integração da auditoria de desempenho com os processos de auditoria financeira. Como resultado, houve profunda remodelagem dos processos de elaboração orçamentária, permitindo ao Parlamento ter acesso a informações sobre recursos utilizados, atividades desenvolvidas e resultados. Esse fato promoveu ambiente auditável e permitiu a construção de uma base de conhecimento (POWER, 1996) para auditoria de desempenho.

3. O Escritório do Auditor-Geral desenvolveu um sistema de controle de qualidade na maioria dos relatórios de auditoria de desempenho. Esse procedimento possui muitas similaridades com os sistemas de revisão de relatórios entre a maioria das firmas internacionais de auditoria.

## 5.10 ALEMANHA

A responsabilidade pelo controle externo da administração pública alemã é da Corte Federal de Auditoria e das Cortes Estaduais de Auditoria. Existem escritórios locais de auditoria nos municípios, bem como escritórios de pré-auditoria nos ministérios.

Quatro tipos de auditoria de desempenho podem ser destacados no âmbito da Corte Alemã:

- auditoria de efetividade e avaliação de programas;
- análise de custo/benefício de políticas públicas;

- auditoria concomitante de programas; e
- auditoria sistêmica seccional.

A Corte Alemã, apesar de estar onerada legalmente em desenvolver trabalhos de auditoria de efetividade e avaliação de programas, acredita que os trabalhos devem ser conduzidos por entidades de controle internas aos ministérios e às agências. Seu papel se refere à verificação se tais avaliações e tal análise estão sendo realmente desenvolvidas e com que qualidade.

A análise de custo/benefício de políticas públicas também possui a mesma lógica de apresentação da anterior, no âmbito da Corte Alemã. Seu papel é garantir que houve análise de custo/benefício, avaliar a análise e verificar se foram levadas em conta as recomendações na formulação e na implementação das políticas.

As auditorias concorrentes de programa referem-se à análise *ex-ante* efetuada pela Corte Alemã no caso de propostas de despesas não previstas no orçamento ou no investimento.

As auditorias sistêmicas englobam o exame de questões amplas de gerenciamento governamental e geralmente envolvem mais de um órgão ou um programa.

Além dessas competências, a Corte Alemã é responsável por promover e estabelecer a aderência dos órgãos públicos com as leis e os regulamentos orçamentários. O Presidente da Corte pode, *ex officio*, expedir propostas, relatórios, recomendações e opiniões que

visem a alavancar a eficiência da gestão pública.

Outra característica da Corte Alemã é sua participação nas negociações orçamentárias entre o Ministério das Finanças e os outros ministérios e, ainda, prover de informações o Comitê de Orçamento do Parlamento alemão.

## 6. CONTROLE E TRANSFORMAÇÕES EM POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA: EM BUSCA DE UMA TEORIA DE CONTROLE DE RESULTADOS

Para discussão do tema controle governamental, *accountability* de conformidade deve estar relacionada com modelos que refletem idéias da Administração Pública Progressista (HOOD; JACKSON, 1991). Tais modelos referem-se, dentre outros, a formas tradicionais de auditoria de conformidade baseadas em demonstrativos financeiros, processos de certificação, busca da legalidade e cumprimento do processo legal. Essas práticas espelham um conjunto de idéias sobre a maneira que se julga apropriada para se desenvolverem os processos de responsabilização e transparência da gestão no âmbito do serviço público. Essas idéias se baseiam em justificativas e valores denominados por Hood e Jackson (1991, p.11) como do tipo *theta*.<sup>10</sup> *Accountability* de desempenho refere-se a idéias pertencentes ao recente campo do conhecimento sobre o

<sup>10</sup> Valores do tipo sigma, *theta* e lambda são conjuntos de valores administrativos em gerenciamento público que justificam um argumento administrativo. O primeiro enfoca a eficiência (custos) e a efetividade (outputs/outcomes) com o principal valor do gerenciamento público. O segundo, tipo *theta*, enfoca o gerenciamento público que deve ser organizado de forma a privilegiar e controlar aspectos de honestidade e justiça e o último, valores do tipo *lambda*, ressaltam a flexibilidade e a robustez administrativa como principais valores que devem nortear o gerenciamento público. (HOOD AND JACKSON, 1991, p.12; HOOD, 1991:p.11).

<sup>11</sup> Hood *et. al.* (1999, p.6) afirmam que muito da retórica da Nova Gestão Pública resalta a relativa importância da auditoria de desempenho, contrastando esta com auditoria de conformidade. Tal retórica enfatiza uma “[...] mudança de uma prescrição tática para uma prescrição estratégica, de comando direto para indireto, de instruções detalhistas para mais liberdade com certos limites, notadamente os relacionados a resultados”. Nova Gestão Pública, de acordo com Barzelay, é um campo de discussão política e profissional – conduzida internacionalmente – sobre política de gerenciamento público, liderança executiva, *design* de organizações programáticas e operações governamentais.



fenômeno da administração governamental denominado Nova Gestão Pública<sup>11</sup>, tais como, tipos de auditoria de desempenho<sup>12</sup> baseadas em critérios de eficiência, economia, efetividade, boas práticas de gestão, boa governança, qualidade de serviço e atendimento de metas (POLLITT ET. AL., 1999. p. 90), cujas justificativas estão próximas dos valores do tipo sigma.

As duas espécies fundamentais de revisão *ex-post* da atividade governamental acima podem ainda ser distinguidas pelos modelos mentais com os quais se idealiza o funcionamento governamental (BARZELAY, 1997, p.387). Auditoria de conformidade estaria, nesse caso, relacionada ao modelo mental de funcionamento do governo como uma máquina burocrática orientada por regras e normas rígidas (MINTZBERG, 1983, p. 163). Auditoria de desempenho estaria mais relacionada com um tipo particular de burocracia denominado burocracia profissional (*Ibid.* p. 189), com base em mais imparcialidade, capacidade técnica e profissionalização.

A Administração Pública Progressista (APP) e a Nova Gestão Pública (NPG)<sup>13</sup> podem ser definidas como filosofias administrativas (HOOD; JACKSON, 1991; HOOD, 1994)<sup>14</sup>. Filosofias administrativas podem ser caracterizadas como um conjunto de doutrinas coerentes e justificadas que se tornam aceitas em determinado período histórico como

resposta a questões de como organizar o setor público. Cameralismo, Administração Pública Progressista e Nova Gestão Pública são exemplos de filosofias administrativas.<sup>15</sup>

De acordo com essa definição, o estudo da auditoria de desempenho pode ser relacionado com as doutrinas pertencentes ao conjunto de idéias da Nova Gestão Pública. Uma forma de se abordar o estudo das idéias em NGP é analisar o “fator de aceitação”<sup>16</sup>. Alguns governos vêm aceitando as idéias da NGP como alternativas viáveis na agenda de discussão para os processos de tomada de decisão governamental (KINGDON, 1984)<sup>17</sup> relacionados com reformas administrativas, desde o fim da década de 70<sup>18</sup>.

As idéias contidas na Nova Gestão Pública podem ser também identificadas como respostas à crescente preocupação sobre a maneira pela qual a burocracia havia “capturado” o sistema político e, dessa forma, passou a ditar as regras de formulação e implementação de políticas públicas (AUCCOIN, 1990, p. 116; SELF, 1993, p. 157). Da mesma maneira, ressaltou-se a necessidade do restabelecimento da primazia de princípios gerenciais sobre a máquina burocrática (METCALFE; RICHARDS, 1987, p. 35). Nessa veia histórica, NGP é mais bem caracterizada como a conjunção de idéias de duas escolas de pensamento – A Escola de Escolhas Públicas e a Escola Gerencialista<sup>19</sup>, que dominou os processos de

<sup>12</sup> Barzelay (1997, p. 392) identifica sete tipos de auditoria de desempenho.

<sup>13</sup> Uma versão norte-americana do termo Nova Gestão Pública é denominada *Reinventado o Governo* (1992) encontrada no livro de mesmo nome de Osborn and Gaebler (1992). O livro de Barzelay *Breaking Through Bureaucracy* (1992) atribui o termo paradigma pós-burocrático para contrastá-lo com o paradigma anterior, o burocrático.

<sup>14</sup> Hood cunhou o termo *New Public Management* (Nova Gestão Pública), em seu artigo seminal ‘*A Public Management for All Seasons ?*’ (1991), para designar as reformas administrativas levadas a efeito no âmbito da administração pública de diversos países, especialmente àqueles do sistema de Westminster (Canadá, Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália). O termo *Progressive Public Administration* (Administração Pública Progressista) foi introduzido pelo artigo de Hood (1994) *Key for Locks in Public Administration*, bem como pelo seu livro *Explaining Policy Reversal* (Capítulo 7) para designar e contrastar o “clima progressista” de idéias no âmbito da administração pública que imperava antes da ascensão das idéias contidas na Nova Gestão Pública no começo dos anos 1980 e 90.

reforma administrativa em vários países pelo mundo, notadamente naqueles pertencentes ao chamado “*Westminster System*” (AUCOIN, 1990, p. 119). Em resumo, NGP pode ser definida como uma filosofia administrativa adotada no âmbito de diversas administrações públicas nacionais a partir do final da década de 70, que contém um conjunto de doutrinas coerentes e justificadas<sup>20</sup>. Essas doutrinas endereçam a questão de como a administração pública deve se organizar para prover bens e serviços públicos. Tais questões se colocam entre o processo de formulação e implementação de políticas públicas, de um lado, e o de doutrinas de gerenciamento público e teorias correlatas, de outro.

Finalmente, o termo Nova Gestão Pública pode ser analisado como campo de argumentação e pesquisa – conduzido internacionalmente – sobre o processo de intervenção de políticas de gestão pública no âmbito governamental. Nova Gestão Pública, de acordo com Barzelay, é campo de discussão política e profissional – conduzida internacionalmente – sobre política de gerenciamento público, liderança executiva, *design* de organizações programáticas e operações governamentais.

Assim definido, argumentação e pesquisa sobre gerenciamento público devem focar os processos políticos e os organizacionais pelos quais mudanças de políticas públicas ocorrem<sup>21</sup>.

Além disso, trabalhos endereçando a essa disciplina deveriam focar em análise substantiva de políticas de gestão pública (BARZELAY, 2001). A abordagem para a NGP caracterizada neste parágrafo parece ser a mais adequada para a discussão que se pretende ter neste trabalho.

## **7. ARGUMENTOS POLÍTICO E ORGANIZACIONAL DO CONTROLE GOVERNAMENTAL**

A condução de trabalhos de avaliações de desempenho geralmente implica analisar questões sobre distribuição de autoridade e controle no processo de formulação de políticas públicas de forma diferenciada (distinta) dos processos de auditoria de regularidade. Ao mediar tensões entre os órgãos do executivo e os do legislativo governamentais, entidades de fiscalização superiores qualificam-se como instituições singulares e de significância constitucional distinta. Contudo, a adoção de uma posição estratégica de incluir a auditoria de desempenho em seu portfólio de revisão não repousa somente na independência, na especialização e no profissionalismo das instituições de controle. Essas são condições necessárias, mas não são suficientes. O desenvolvimento das dimensões da auditoria de desempenho depende ainda mais fortemente do ambiente político-institucional que envolve uma EFS.

<sup>15</sup> Discussão aprofundada sobre o “pacote” doutrinário contido em filosofias administrativas é encontrada em Hood and Jackson, 1991: Capítulo 8 e Hood, 1994: Capítulo 7.

<sup>16</sup> Hood and Jackson 1991 enxergam o campo de conhecimento do gerenciamento público como uma ciência dialética na qual propostas de adoção de certos tipos de doutrinas, dentre as diversas possibilidades de argumentos administrativos, são aceitas se o argumento que suporta essa proposta possui poder retórico forte o bastante para convencer a audiência relevante. Dessa forma, a ascensão e o domínio no clima de opinião sobre determinada filosofia administrativa é mais bem explicada se o poder retórico e de persuasão de determinado argumento administrativo é analisado. Em resumo, o fator de aceitação.

<sup>17</sup> De acordo com esse autor, a formação da agenda de discussão de um governo determina que matérias ou problemas serão abordados pelos formuladores de decisões; a especificação das alternativas viáveis determina quais soluções eles devem considerar quando uma decisão deve ser levada a efeito.

O que se busca salientar nesse ponto é que a maneira pela qual determinada EFS conduz os processos de avaliação e análise de desempenho é moldada e limitada por fatores dentro dos Estados nacionais, mais que uma questão técnica que demonstre a melhor maneira de se proceder à revisão e ao controle governamental. Não existe ainda um conjunto coerente e programático de se conduzir auditoria de desempenho. Pelo contrário, as EFS têm desenvolvido diferentes tipos de controle por resultado e revisão de melhores práticas sobre um mesmo rótulo denominado auditoria de desempenho.

Evidências empíricas entre os países da OCDE têm demonstrado que apenas algumas EFS consideram a possibilidade de incluir questões relativas a conteúdo de políticas públicas ao desenvolver trabalhos de auditoria de desempenho. Austrália, Alemanha, Holanda, Suécia e Estados Unidos parecem ser os únicos países que buscam atacar questões dessa natureza (Barzelay, 1997, p. 396).

O argumento que irá se tratar aqui é que o controle de desempenho faz parte de um processo de Política de Escolha Pública (DUNN, 1994). Dessa forma, os processos políticos e organizacionais dos quais emergiram as auditorias de desempenho e as avaliações de programas conduzidas por diversos países devem ser analisados em perspectiva

comparada. Diferenças e similaridades na forma pela qual as EFS praticam auditoria de desempenho podem ser integradas em um esquema geral (DOGAN; PELASSY, 1984, p. 112).

De um lado, as similaridades devem ser analisadas tendo em mente convergência nos processos de políticas públicas de diversos governos que alavancaram seus processos internos de gestão, com foco de controle movendo-se de uma perspectiva de conformidade para uma de resultados<sup>22</sup>. Por outro lado, as diferenças podem ser analisadas em termos dos tipos e dos modos de revisão que compõem as práticas das EFS em auditoria de desempenho. Entre as diferenças em prática, um aspecto parece de grande importância: se uma EFS conduz ou não auditoria de efetividade e/ou avaliação de programa.

Forças externas agindo sobre as EFS promovem o crescimento da auditoria de desempenho e o da avaliação de programas. Muitas dessas forças se tornam evidentes se tomarmos como exemplo os países membros da OCDE. Elas se referem basicamente a crise fiscal, cortes em despesas orçamentárias, ambiente de operação governamental em transformação, pressões políticas e sociais para um governo mais aberto e transparente e expectativa crescente com a qualidade dos serviços públicos (SHAND; ANAND, 1996).

<sup>18</sup> A Nova Gestão Pública foi deflagrada durante a gestão da primeira-ministra Britânica Margaret Thatcher em 1979.

<sup>19</sup> Aucoin (1990) destaca o livro de Peter and Waltermann 'In search of Excellence' (1982) como o melhor exemplo e claramente a mais influente literatura sobre a introdução de práticas e idéias gerenciais na esfera do setor público. Do ponto de vista de políticas públicas, ele identifica o trabalho de Niskanen Representative Government and Bureaucracy como o que melhor representa o espírito do conjunto de idéias da Escola de Escolhas Públicas.

<sup>20</sup> Aucoin (1990) identifica paradoxos entre a Escola de Escolha Pública e a Gerencialista. Tais paradoxos, contudo, parecem ser menos importantes à medida que os fenômenos da Nova Gestão Pública são analisados empiricamente.

<sup>21</sup> O que parece estar implícito nessa discussão é assumir que a administração pública está incrustada na cultura social de que ela deriva. Portanto, a cultura política e a administrativa devem ser objeto de estudo, caso se deseje entender o fenômeno administrativo no setor público. Para uma discussão sobre a relação entre cultura política, cultura administrativa e administração pública, veja Peter, 1995: Capítulo dois.

Dessa perspectiva, fatores que contam para convergência em políticas de gestão pública de auditoria e avaliação parecem se relacionar à crise fiscal, aos cortes orçamentários e a um desencanto público com o desempenho governamental (RHODES, 1997, p. 42). Esse avanço nas idéias e nas mudanças no ambiente de operação governamental (HOOD, 1994) tem desafiado o papel do Estado de bem-estar, conduzindo-o inexoravelmente a um Estado regulador (Majone, 1994; Hood et al. 1999). A auditoria de desempenho parece estar respondendo a essas transformações como “imagem refletida no espelho” (Hood et al. 1999, p.7) de mudança nas operações governamentais e imagens criadas sobre o que representa um bom e responsável governo (AUCOIN, 1995).

Apesar dessa transformação convergente nas práticas de controle externo rumo à auditoria de desempenho entre países democráticos e orientados ao mercado, um padrão dissimilar dessas práticas também é verificável. Tal padrão que se verifica nessas práticas diz respeito à condução de trabalhos que tendam a questionar conteúdo ou mérito de políticas públicas.

Argumenta-se aqui que o *General Accounting Office* (GAO), órgão de controle externo dos Estados Unidos, é capaz de conduzir trabalhos de auditoria de desempenho e avaliação de programas questionando matérias de conteúdo de políticas públicas porque ele está incrustado em ambiente fragmentado e não monolítico de formulação de políticas públicas. O *National Audit Office*, órgão de controle externo britânico, encontra, por sua vez, dificuldades em questionar os conteúdos das políticas públicas, porque ele controla uma comunidade disciplinada e integrada de formuladores de políticas públicas. Assim, ao se comparar as

estratégias de controle desses dois Países com o caso brasileiro, conclui-se que o TCU, a exemplo do GAO, poderia incrementar ainda mais seu foco nos resultados e nos méritos das políticas públicas, uma vez que também controla uma burocracia fragmentada e, mais ainda, pouco capaz de formular políticas públicas de forma continuada e consistente, pois existe um déficit na profissionalização e na instituições de carreiras no âmbito do Executivo nacional.

No Reino Unido, existe uma aliança complexa entre o Tesouro, o Comitê Parlamentar de Controle e Fiscalização (*Public Accounts Committee - PAC*) e o Controlador-Geral (*Comptroller and Auditor General C&AG*). No seio dessa aliança, os limites da auditoria estatal e o papel do C&AG estão em constante movimento (DEWAR, 1991). Essa aliança indica que o papel do NAO na condução de auditorias de *value-for-money* (auditorias de desempenho) deve ser limitado quanto a aspectos de mérito de políticas públicas e, de fato, repousa em outros tipos de auditoria de desempenho. Trabalhos baseados em critérios de efetividade de programa conduzidos pelo NAO são poucos. Esses trabalhos não somam mais de vinte e dois, de 1993-1995 (POLLITT et al., 1999, p.98). Essas auditorias supostamente não devem questionar o mérito das políticas públicas governamentais (BARZELAY, 1997, p. 398).

Alguns relatórios de auditoria do NAO que tentaram questionar políticas públicas governamentais sofreram críticas árdias dos mandarins de *Whitehall* (Governo Britânico). No começo dos anos 90, alguns relatórios, a exemplo do caso sobre a venda do *Rover Group*, levantaram questões sobre o mérito de políticas públicas de privatização. Alarmados com esse desenvolvimento, vários secretários permanentes de governo emitiram notas

<sup>22</sup> Esse argumento é considerando freqüentemente para países que transformaram suas burocracias para uma mentalidade mais gerencial. Entretanto, outros países legalistas, como Alemanha e França, também vêm adotando essa perspectiva.

alertando que o NAO estava entrando em assuntos de discussão política e se tornando um órgão mais político do que técnico (THE INDEPENDENT, 4 fev. 1991, *apud* GLYNN *et al.*, 1992, p.56). O pensamento dominante entre os formuladores de políticas no Reino Unido é que, se os auditores do NAO desafiarem a qualidade de políticas públicas, decorrentes de discussões democráticas, os departamentos de governo podem justificadamente questionar a legitimidade do órgão controlador. “Contudo, esses desafios podem passar despercebidos se os departamentos simplesmente prevenirem-se de intrusões inconvenientes” (*Ibid.*).

Apesar da retórica trabalhista de transparência e abertura governamental, o processo de formulação em *Whitehall* ainda é governado por dissimulações e segredos (KELLNER; HUNT, 1981, p. 264). O nível de influência dos mandarins do serviço público, na qualidade de consultores ministeriais, ainda é alto. “Entradas laterais” no topo do serviço público por *outsiders* não parece ter desafiado a maioria dos mandarins em posições de topo. A maioria dos *outsiders* foi designada para agências executivas, mas é apenas 25 % do *staff* dessas entidades. O Executivo Central é uma pequena comunidade concentrada em uma área de pouco mais de um km<sup>2</sup> no centro de Londres. Esse aparato não é um “governo de estranhos”. O Governo executivo britânico é uma “vila”, pequena o suficiente para que todos os seus habitantes se conheçam muito bem. Além disso, essa comunidade se preocupa em preservar sua reputação (HOOD; JAMES, 1997). O assessoramento em formulação de políticas públicas no Reino Unido advém desse território insular de mandarins do serviço público. A Política Britânica é composto de uma massa que implementa as políticas públicas que

poucos privilegiados disseram como deveriam ser desenhadas e implementadas. Atingir o topo do serviço público (BARBARIS, 1996, p.140) e se considerar apto a fornecer assessoramento em política pública na qualidade de um secretário permanente do Governo Britânico é um processo que geralmente dura a carreira de toda a vida. De muitos Oxbridge<sup>23</sup> recrutados ao sair da universidade, poucos irão atingir esse *status*. Uma vez alcançado o topo, existe um processo de insulamento de outras camadas do Serviço Público, notadamente as de implementação (*ibid*, 143).

É um erro pensar que é fácil medir os poderes relativos entre ministros, servidores públicos e grupos de pressão no processo de formulação de políticas públicas na Inglaterra (DOWDING, 1995, p. 122). Entretanto, salta aos olhos que, no sistema de *Whitehall*, a coesão da comunidade do topo do Serviço Público evita a interferência externa no processo de formulação de políticas. Os auditores do *National Audit Office* são estranhos a essa “vila” de mandarins; portanto, não são autorizados a expressar opiniões em questões de conteúdo de políticas públicas. De fato, eles se eximem de tal exposição.

Diferentemente da Grã-Bretanha, a Administração Pública norte-americana é fragmentada tanto na esfera política quanto na burocrática. Existe um *design* confuso de divisão de poderes no processo de formulação de políticas públicas naquele País. A geometria do processo de formulação de políticas em Washington é bastante complexa e metaforicamente classificada como “triângulo de ferro”. No seio dessa geometria, grupos de interesses, comitês e subcomitês do Congresso e burocracias do Executivo articulam-se simbioticamente, controlando segmentos

<sup>23</sup> Setenta e cinco por cento do Serviço Público britânico é composto por servidores formados pelas Universidades de Oxford ou Cambridge.

específicos de políticas públicas e conseguem excluir de forma efetiva outros grupos ou autoridades governamentais que não façam parte dessa triangulação (SALISBURY et al., 1992).

O Poder Executivo é internamente dividido. Departamentos e subdepartamentos podem ter tradições em algumas instâncias de políticas públicas a que o Presidente da República deve dar atenção caso queira alcançar os objetivos governamentais (PETERS, 1995, p. 18). Essas instâncias, entretanto, ao contrário de sua contraparte inglesa, são um composto de servidores públicos de carreira de elite (*think tankers*) e “outsiders” indicados pelo próprio presidente. Essa estrutura fragmentada do Executivo se espelha simetricamente em vários comitês e subcomitês do Congresso. A política institucional dos Estados Unidos consiste em uma luta constante entre governos contra subgovernos (ROSE, 1980).

Nesse ambiente fragmentado opera a EFS norte-americana - o *General Accounting Office* (GAO). A grande maioria dos trabalhos do GAO é baseada em auditorias e avaliações de programas e políticas de governo. Todavia, existem outras responsabilidades relevantes atribuídas ao GAO que incluem a prescrição de padrões de contabilidade e finanças públicas em conjunto com o Departamento de Gestão Orçamentária e o Tesouro Americano. O GAO é formalmente independente do Congresso. O Controlador-Geral é indicado pelo Congresso para um mandato fixo de 14 anos. Os trabalhos do GAO não sofrem limites quanto a questionar ou não mérito de políticas públicas, porque a comunidade de formuladores de políticas públicas da burocracia americana não é coordenada o suficiente para se opor de forma consistente a avaliações externas de seus programas, políticas e atividades. Além disso, o GAO conseguiu construir uma relação bastante forte com o Congresso (BARZELAY, 1997, p. 395) que permitiu menos questionamentos

sobre a forma de condução e os critérios utilizados em trabalhos de auditoria e avaliação. O GAO se tornou um órgão de assessoramento efetivo em matéria de análise e avaliação de políticas públicas ao Congresso norte-americano (RIST, 1990).

O foco deste ensaio é contribuir para a discussão do papel do controle externo no Brasil para análise e avaliação de políticas e programas públicos. Assim, busca-se argumentar que os ambientes político e organizacional em que uma EFS estiver operando são decisivos para se delinear quais são os possíveis modos de revisão que ela pode adotar. As escolhas estratégicas de métodos e técnicas de controle são processos de transformação em políticas de escolhas públicas. Nesse sentido, um sistema de controle espelha não só pressões e idéias externas à sua burocracia, que indicam o modo como se deve controlar a gestão pública, mas, e fundamentalmente, fatores internos aos Estados nacionais que podem limitar e determinar a maneira como uma EFS conduz trabalhos de controle por resultados, inclusive avaliação de programas.

Assim, diferente da Grã-Bretanha e mais próxima à norte-americana, a administração pública no Brasil é extremamente fragmentada, tanto em nível político quanto burocrático. Apesar da predominância executiva sobre o Legislativo em matéria de formulação de políticas públicas, os poderes são divididos de forma não muito clara. O Executivo brasileiro é extremamente fragmentado. Os ministérios não possuem uma comunidade forte de assessoramento em políticas públicas, inclusive os ministérios setoriais.

Nesse ambiente fragmentado em que opera o Tribunal de Contas da União, trabalhos de análise e avaliação sobre políticas públicas deveriam ser bem aceitos, inclusive porque são raros. A principal função da EFS brasileira é auxiliar o Congresso no exercício do

Controle Externo. Contudo, existe alto grau de independência do TCU perante qualquer outra instância, pois possui competência para realizar trabalhos de fiscalização por iniciativa própria. A partir da Constituição de 1988, foi atribuída ao TCU a competência para realizar auditoria de natureza operacional. Desde então, diversos esforços vêm sendo empreendidos a fim de capacitar o órgão de controle externo para o exercício desse mandato.

Atualmente, o TCU vem-se destacando na administração pública como centro de excelência na disseminação de boas práticas de auditoria, avaliação e gestão na esfera pública. Contudo, o ferramental metodológico do TCU ainda não permite a ele desenvolver de forma apropriada as dimensões de efetividade de políticas públicas, nem para análise de políticas públicas prospectivas. Os trabalhos de avaliação do TCU, que formam um conjunto metodológico designado como técnicas de ANOP, são insuficientes para análise da dimensão da efetividade, que é o foco das avaliações de programa. Assim, argumenta-se que o papel do TCU deve não só ser mantido quanto à condução de auditorias de natureza operacional, como também expandido para que possa incorporar mais técnicas de controle, notadamente as que permitam realizar análise de efetividade. As análises também não deveriam se restringir a programas, mas também a atividades, políticas, órgãos e projetos governamentais.<sup>24</sup>

Algumas metodologias que poderiam ser utilizadas pela entidade de controle no Brasil, com base na Escola de Análise de Políticas, incluem análise prospectiva de políticas públicas, teorias de decisão, descritivas e normativas,

análise de custo/efetividade, técnicas de monitoramento, análise de equidade, entre outras. Técnicas da Escola de Avaliação de Programas incluem modelos de análise de efetividade, de análise de efeitos indesejados, de avaliação sem foco nas metas, de avaliações compreensivas, de produtividade, entre outros (VERDUNG, 1997, p.36)

O que deve ser salientado nesse ponto é que a maneira como uma entidade de fiscalização superior conduz auditoria de desempenho é conformada e limitada por fatores intra-estatais, mais que uma questão técnica que demonstre o melhor caminho de controlar e revisar procedimentos de um governo. De fato, não há um conjunto programático coerente de maneiras com as quais Entidades de Fiscalização Superiores conduzem auditoria de desempenho. Pelo contrário, essas Entidades têm desenvolvido diferentes tipos de controle por resultados e melhores práticas sobre o mesmo rótulo de auditoria de desempenho.

Evidências empíricas entre os países da OCDE demonstram que poucas são as EFS que realmente enfatizam questões de conteúdo de política pública ao desenvolver trabalhos de auditoria de desempenho. Este é o caso somente na Austrália, na Holanda, na Suécia e nos Estados Unidos (BARZELAY, 1997, p. 396)<sup>25</sup>.

## 8. POSSÍVEIS LINHAS DE AÇÃO

As transformações em políticas de gestão pública vêm alterando significativamente o papel das EFS. A seguir, apresentam-se algumas formas de alteração dos trabalhos das EFS decorrentes dessas mudanças, para, em seguida,

<sup>24</sup> O acompanhamento da atividade reguladora estatal na área de infra-estrutura é um exemplo de como o foco do controle por resultados pode ser expandido com sucesso para outras dimensões da ação pública.

<sup>25</sup> Estudos de *Value for Money* (VFM) conduzidos pelo NAO não incluem avaliação de programas ou julgamento sobre conteúdo de políticas públicas.

identificarem-se possíveis pontos de melhoria da atuação do controle. As reformas podem:

1. agir diretamente na atuação das EFS, alterando seu mandato e seus poderes, impondo o uso de técnicas e novas formas de controle;
2. alterar os objetos de controle e a sua estrutura (ex.: privatização);
3. criar novas formas de gerenciamento do setor público (ex.: orçamento por resultado, governo por programas);
4. gerar novos dados relevantes para o sistema de controle (ex.: indicadores de desempenho)
5. fazer que as EFS utilizem internamente técnicas e abordagens gerenciais (ex.: gerenciamento por resultados no âmbito das EFS);
6. criar critérios específicos de eficiência, efetividade e economia com reflexos internos nas EFS;
7. auxiliar as EFS a utilizarem técnicas e metodologias aprendidas nos seus próprios trabalhos de fiscalização (ex.: utilização de técnicas reguladoras nos trabalhos de auditoria (*benchmarking*, *competição*)).

Cabe destacar que as recomendações/determinações das EFS em seus relatórios podem também afetar os processos da reforma. Além disso, os regulamentos e as normas expedidas pelas EFS podem alterar os próprios processos de reforma administrativa.

A análise fornecida por este trabalho proporciona sugerir algumas linhas de ação que podem ser seguidas pelo TCU:

1. As auditorias de natureza operacional conduzidas pelo TCU são auditorias de desempenho. Assim, deve-se ter em mente um conceito mais ampliado de avaliação de programas, que englobe análise de todo o ciclo de políticas públicas, bem como que não se restrinja a programas, mas que possa ser utilizado em políticas, órgãos e

atividades governamentais.

2. O TCU deve auxiliar a consolidação da integração entre a gestão por desempenho e as gestões financeira e orçamentária públicas nas dimensões de disciplina fiscal agregada, eficiência alocativa (custos) e operativa (efetividade) (SCHICK, 1997).
3. O TCU deve contribuir para a governança estatal, por intermédio de avaliações sistemáticas, e para a construção de um sistema robusto de *accountability* governamental por resultados.
4. O TCU deve garantir a transparência governamental, promovendo o controle social.
5. O Tribunal deveria embutir, como fazem instituições de controle que acompanham mais rapidamente a evolução da doutrina sobre o papel das EFS, o conceito de avaliação de programas vinculando-o à auditoria de desempenho. Isso daria mais espaço para sua atuação, pois existem condições políticas, organizacionais, gerenciais e metodológicas que permitem adotar um arcabouço metodológico de auditoria de desempenho como síntese das escolas de análise de políticas públicas com a escola tradicional de avaliação de programas, acrescido também do conhecimento de auditoria de que os órgãos de controle já dispõem.
6. Existem condições políticas, organizacionais e de gestão pública que permitem à EFS brasileira servir como verdadeiro órgão de assessoramento em matéria de políticas públicas, primeiramente ao Congresso Nacional, mas também ao Poder Executivo, por intermédio de recomendações decorrentes de sua intervenção, buscando maior aproximação com esses Poderes, sem perda da independência.
7. O TCU deve promover maior visibilidade de seu trabalho, inclusive desenvolvendo estratégias de divulgação da



Instituição mais apropriadas, especialmente sobre seus processos e seus achados de controle, demonstrando sua visão do bom funcionamento governamental, notadamente sobre os programas do PPA e as atividades fundamentais do Estado. Notou-se que análises realizadas no PPA por importantes atores, como o Banco Mundial e o próprio IPEA, não citam o TCU como legítimo ator na avaliação e na análise do planejamento estatal.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entidades de Fiscalização Superiores têm se destacado como órgãos fundamentais em vários países para a consolidação de estados democráticos e o aumento da transparência, a *accountability* e a melhoria da gestão pública. Tal destaque parece decorrer da imagem de independência, competência técnica e profissionalismo que essas instituições buscam adquirir ao incorporar critérios, métodos e técnicas de auditoria de desempenho e avaliação de programas.

Neste texto, a auditoria de desempenho foi analisada como uma disciplina pertencente ao campo de estudos de políticas de gestão pública. Tais políticas são consideradas como os principais focos de estudos da Nova Administração Pública (BARZELAY, 2001). Tal definição permite uma abordagem da auditoria de desempenho como um campo de pesquisa e argumentação acadêmica, bem como de discussão entre profissionais do Governo sobre políticas de intervenções gerenciais em governos executivos. Assim definido, a argumentação sobre auditoria de desempenho fornecida neste ensaio enfocou os processos políticos e organizacionais em que as mudanças na formulação e na condução de políticas pública ocorrem. Além disso, buscou-se salientar que a análise dos aspectos gerencial e metodológico da auditoria de desempenho

também é recomendável.

Conforme argumenta Nelson (1996), sendo o gerenciamento público, como o campo de estudo das políticas públicas, uma área de métodos e objetos difusos, fica bastante improvável se acumular sistematicamente conhecimentos e criar uma teoria geral. Mas, de forma alguma, deve-se abandonar a idéia de “conhecer e transformar o mundo” ao mesmo tempo. Talvez esse seja o maior desafio dos auditores de desempenho da gestão governamental, pois, além de conhecer seu objeto de estudo, devem propor mudanças significativas em práticas de gestão, com vistas ao aumento da *accountability* democrática, bem como da melhoria do serviço público.

Os conhecimentos de conteúdos metodológicos das ciências sociais, da economia e da análise de gerenciamento do setor público, por exemplo, adquiridos pelo auditor de desempenho são certamente mais abrangentes que aqueles do auditor tradicional (de conformidade/legalidade). O objetivo central de se tentar construir um fundamento metodológico para a disciplina auditoria de desempenho é criar uma argumentação rigorosa e uma análise de perspectiva comparativa sobre o papel das Entidades de Fiscalização Superiores em nova administração pública que visa, além da adequação e da conformidade dos atos de gestão, a resultados melhores.

Tentou-se mostrar no texto que existe um movimento de transformação singular para o controle, pois, à medida que se busca maior autonomia gerencial e flexibilização do aparato governamental, os sistemas de controle, como uma imagem refletida no espelho, tendem a se tornar mais robustos e presentes nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, porque maior autonomia dos entes governamentais requer, de outra parte, aumento da transparência e da *accountability* da gestão pública. As experiências internacionais demonstradas no texto corroboram

esse argumento.

As EFS são órgãos fundamentais para promover a análise e a avaliação sistemáticas de políticas públicas, para que governos possam conhecer os resultados e os impactos decorrentes de suas intervenções, informando-os aos diversos interessados. Nesse contexto, o estudo buscou encorajar à reflexão e ao entendimento sobre modelos e estratégias que vêm sendo internacionalmente adotados por instituições centrais de controle da administração pública para a condução de recentes modalidades de revisão governamental, tais como auditorias de desempenho (*performance auditing*), avaliação de programas governamentais e outros controles orientados para o resultado, com vistas a analisar sua aplicabilidade ao sistema de controle externo brasileiro.

Argumentou-se que a avaliação de programas deve ser abordada por instituições de controle em seu conceito mais amplo, pois devem envolver todas as fases do ciclo de políticas públicas – formulação, *design*, implementação e impacto. Além disso, avaliações podem ser realizadas não somente em programas de governos, mas também, e muitas vezes, em políticas, órgãos e atividades governamentais.

A demonstração fundamental deste ensaio é que a EFS brasileira, ao contrário do que ocorre com a britânica, por exemplo, e mais proximamente do modelo da norte-americana, possui legitimidade institucional, em decorrência das características socioculturais da administração pública nacional, para atuar em todos os critérios de auditorias de desempenho, incluindo análise de efetividade, bem como para realizar avaliação de programa que analise o impacto da atuação estatal. Argumenta-se que o ferramental metodológico aplicado pelo TCU deve ser expandido de forma a agregar mecanismos de avaliação de impacto da gestão pública, bem como de análise de políticas

públicas, tanto nas dimensões retrospectivas quanto nas informações prospectivas relevantes decorrentes de sua análise para formuladores de políticas públicas, especialmente o Congresso Nacional, mas também o Executivo político.

Os atuais instrumentos de controle do TCU são apropriados para análise de práticas de gestão, mas ainda insuficientes para análise de médio e longo prazo de impactos de políticas públicas. Além disso, a análise não permite, de forma sistemática, que se alcancem resultados de fiscalização que possam de forma tempestiva influenciar o curso e gerar alternativas de atuação do Estado em matéria de políticas públicas. Nesse sentido, este estudo prescreve que a Corte de Contas no Brasil busque enriquecer ainda mais seu conteúdo metodológico de métodos e técnicas de controle capazes de realizar análise prospectiva a respeito dos processos de elaboração e do *design* de políticas públicas, pois, conforme demonstrado por intermédio de análise comparada, a EFS no Brasil possui espaço político e legitimidade institucional, profissional e técnica para avançar seus estudos de análise de políticas públicas, informando seus resultados a seu principal cliente - o Congresso Nacional - mas também ao Poder Executivo. Enfim, O TCU deve promover a transparência das ações públicas com vistas a fomentar o controle social.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AUCOIN, P. *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. Governance*. n.3, v.2:p. 115-37. 1990.

\_\_\_\_\_. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal: IRPP, 1995.

- BANCO MUNDIAL. Avaliação dos Sistemas de Administração e Controle Financeiros do País. *Country Financial Accountability Assessment*\_ Brasil, 2002.
- BARZELAY, M. *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Central Audit Institutions and Performance Auditing: A comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD*. Governance, v. 10,n. 3, 1997, p. 235-260.
- \_\_\_\_\_. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*\_ Berkeley: University of California Press, 2001.
- BARBARIS, P. *The Elite of the Elite: Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service*. Londres: Dartmouth, 1996.
- CHELIMSKY, E. *Old Patterns and new directions in program evaluation. Program evaluation: patterns and directions*. E. Chelimsky, ed. Washington, D.C.: American Society for Public Administration, 1985.
- DEWAR, D. *The Audit of Central Government*. Londres: Paul Chapman Ltd. 248-59, 1991.
- DOGAN, M., PELASSY, D. *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*\_ Chatlan House inc., 1984.
- DOWDING, K. *The Civil Service*. Londres: Routledge, 1995.
- DUNN, W. *Public Policy Analysis*\_ 2ª ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1994.
- FRIEDMAN, J. *Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.
- GLYNN, J. et al. *Auditing the Three Es: The Challenge of Effectiveness*. *Public Policy and Administration*\_ v. 7 n . 3, Winter, 1992.
- GARCIA, R. *Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental*. Textos para Discussão. Brasil: IPEA, 2001.
- HATHERLEY, D. *The Audit Research Agenda: the Drive for Quality and its Dependence on Professional Judgement*\_ University of Edinburgh, 1995.
- HOOD, C. *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University, 1994.
- \_\_\_\_\_; JACKSON, M.. *Administrative Argument*\_ Aldershot, Dartmouth, 1991.

\_\_\_\_\_; JACKSON, M.. *Key for Locks in Administrative Argument*. *Administration and Society*, 25,4:467-488, 1994.

\_\_\_\_\_; JAMES, O. *The Central Executive*. apud Dunleavy, P. et. al , *Developments in British Politics* 5, Chapter 9. New York: St. Martin's Press, 1997.

\_\_\_\_\_ et al. *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. New York: Oxford University Press, 1999.

KELLNER, P ; HUNT, C. *The Civil Servants*. Londres: Routledge, 1981.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown, 1984.

MAJONE, G. *The Rise of the Regulatory State in Europe*. *West European Politics* 17 (3):77-101. 1994.

METCALFE, L. ; RICHARDS, S.. *Improving Public Management*. SAGE Publications Ltd., 1987.

MINTZBERG, H. *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983.

NELSON, B. *Public Policy and Administration: An Overview*, apud Goodin, R. ; Klingermann, H.D. (ed.) *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, Chapter 24, 1996, pp. 551-592.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing Government*. Reading MA: Addison-Wesley, 1992.

POLLIT, Christopher et al. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press: Addison-Wesley, 1999.

PETERS, G. *The Politics of Bureaucracy*. 4<sup>th</sup>. Edition. New York: Longman, 1995.

POWER, Michael. *Making things Auditable*. *Accounting, Organizations, and Society*, 21 n (2/3), 1996, pp. 289-315.

\_\_\_\_\_. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

RHODES, R. *Reinventing Whitehall 1979-1995* pp. 41-57. apud Kickert, W. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar UK, 1997.

RIST, R. *Program evaluation and the Management of Government*. New Brunswick, NJ: Transaction, 1990.

- ROSE, R. *Government against Sub-governments: a European Perspective on Washington. Presidents and Prime Ministers*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980, pp. 47-82.
- SALISBURY, H. et al. *Triangles, Networks, and Hollow Cores: The Complex Geometry of Washington Representation. The Politics of Interests*. MP Petracca, 1992.
- SHAND, D.; ANAND, P. Performance Auditing in the Public Sector: Approaches and Issues . In: *OECD Member Countries. Performance Auditing and Public Sector Modernization*. Paris: OECD, 1996.
- SCHICK, A. *The Changing Role of the Central Budget Office*. Paris: OECD/GD(97)109, 1997.
- SELF, P. *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. Londres: Macmillan, 1993.
- TROSA, s. *Gestão Pública por Resultados. Quando o Estado se Compromete* Editora Renavan: ENAP. Brasil, 2001.
- VERDUNG, E. *Public Policy and Program Evaluation*. Londres: Transaction Publishers, 1997.