

SÉRGIO BRAGA MACHADO

**UTILIZAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO NA
AVALIAÇÃO DE GESTÃO REALIZADA PELO TCU**

Monografia apresentada à Comissão de Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo - PGCE do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito à obtenção do título de Especialista em Controle Externo, Área AUDITORIA GOVERNAMENTAL.

Orientador: Fernando Antônio Dorna Magalhães

Brasília-DF

2004

Resumo

O novo modelo de gestão pública que preconiza a busca da eficiência e da efetividade da ação governamental e o controle voltado para resultados inspirou a mudança de foco do Tribunal de Contas da União - TCU no desempenho da sua função constitucional de apreciação e julgamento de contas dos responsáveis pela gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Além de dar ênfase nos aspectos de legalidade e legitimidade até então predominantes, o TCU vem levando em conta, com maior profundidade, a eficiência, eficácia e economicidade das ações administrativas a partir dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelos órgãos e entidades.

Como ferramenta essencial para aferir esses resultados, destacam-se os indicadores de desempenho, que consistem em números, percentuais ou razões que medem aspectos de desempenho, objetivando comparar as medidas com metas preestabelecidas ou com os resultados atingidos em períodos anteriores.

O trabalho propôs-se a contextualizar a importância da avaliação de resultados, descrever as experiências e as tendências de aplicação de indicadores de desempenho pelo TCU e, por fim, apresentar uma sugestão de roteiro de elaboração e implementação de indicadores, como subsídio para o exame das tomadas e prestações de contas anuais dos gestores públicos.

Lista de Abreviaturas e Siglas

ACE – Analista de Controle Externo

ANOP – Auditoria de Natureza Operacional

BSC – *Balanced Scorecard*

FCS – Fatores Críticos de Sucesso

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IN – Instrução Normativa

INTOSAI - *International Organisation of Supreme Audit Institutions*

MEC – Ministério de Educação

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PQSP – Programa de Qualidade no Serviço Público

SECEX – Secretaria de Controle Externo

SEGECEX – Secretaria-Geral de Controle Externo

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SESu – Secretaria de Educação Superior

TCU – Tribunal de Contas da União

Sumário

1. INTRODUÇÃO	6
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	6
1.2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	8
1.3 OBJETIVOS.....	10
1.4 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA.....	11
2. FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL	12
2.1 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
2.2 ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	14
2.2.1 <i>Origem e competência</i>	14
2.2.2 <i>Composição e estrutura</i>	17
2.2.3 <i>Funções do Tribunal</i>	18
2.3 AVALIAÇÃO DE GESTÃO.....	22
2.3.1 <i>Conceitos gerais</i>	22
2.3.2 <i>Avaliação de gestão sob a ótica do TCU</i>	25
2.4 <i>BALANCED SCORECARD (BSC)</i>	27
2.5 PROGRAMA DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO (PQSP)	30
2.6 INDICADORES DE DESEMPENHO.....	35
2.6.1 <i>Considerações gerais</i>	35
2.6.2 <i>Fundamentos para a construção de indicadores de desempenho institucional</i>	36
2.6.3 <i>Tipos e classificação de indicadores</i>	38
2.6.4 <i>Metodologia de construção de indicadores</i>	41
3. UTILIZAÇÃO DE INDICADORES NA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA GESTÃO PELO TCU	45
3.1 ORIGEM E TENDÊNCIAS	45
3.2 EXEMPLO PRÁTICO DE UTILIZAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO PELO TCU	47
3.2.1 <i>Origem e primeiros desafios</i>	48
3.2.2 <i>Seleção dos indicadores e definição da metodologia de cálculo</i>	50
3.2.3 <i>Implementação dos indicadores</i>	55
3.2.4 <i>Outros casos de utilização de indicadores</i>	59
4. PROPOSTA DE ROTEIRO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE INDICADORES	62
5. CONCLUSÃO	71
Bibliografia	73
Glossário	79

1. Introdução

1.1 Considerações Iniciais

As reformas administrativas que vêm ocorrendo no mundo nos últimos vinte anos decorrem, essencialmente, das exigências da sociedade por instituições governamentais que atendam de forma rápida, eficiente e satisfatória suas demandas. É possível observar, nesse período, a tendência de a atuação dessas instituições ficar mais parecida com a de organizações privadas, no sentido de ter compromissos com resultados e responsabilidades perante os contribuintes; por sua vez, os contribuintes têm exigido que o dinheiro oriundo dos tributos que pagam seja melhor gerenciado e despendido.

Algumas das características desse novo cenário que se destacam são: a maior exigência de responsabilidades dos servidores, a escassez de recursos e a pressão para melhorar a gestão financeira, bem como a consideração de o público ser o cliente principal dos serviços prestados pelo Estado. Assim, a avaliação e/ou monitoramento do desempenho constituem parte indispensável da gestão moderna para controlar a prestação dos serviços públicos (SANTOS; CARDOSO, 2001).

Nesse processo, consolidou-se um novo modelo de gestão pública que preconiza a busca da eficiência e da efetividade da ação governamental e o controle voltado para resultados.

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, lançou bases para a reforma gerencial. A estratégia definida fundamenta-se em três dimensões: a primeira, institucional-legal, aborda os obstáculos de ordem legal para o alcance de maior eficiência do aparelho do Estado; a segunda, cultural, trata da mudança da cultura burocrática para a gerencial; a terceira aborda a gestão pública, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

Entre as principais características dessa reforma, está sua orientação para o controle de resultados em vez do controle passo a passo das normas e procedimentos.

A efetiva e sistemática medição do desempenho das organizações públicas e dos programas de governo passou a ser, assim, essencial para a consolidação de alguns princípios da reforma do Estado, servindo como um instrumento técnico capaz, não só de aferir se as metas foram cumpridas, mas também de fazer as organizações aprenderem com seus erros e, a partir disso, elaborarem suas estratégias futuras. Isso é o que tem sido denominado princípio do aprendizado organizacional, fundamental para que a administração por objetivos não seja meramente uma forma de punir ou encontrar responsáveis pelo eventual mau desempenho dos órgãos públicos, mas sim de conseguir desenvolver a capacidade de aprender com sua performance e de melhorar continuamente a prestação de serviços públicos (CLAD, 1999, apud RANSON; STEWART, 1994).

A importância da avaliação das instituições públicas vem-se manifestando em diversos países e, em muitos casos, de forma vinculada à adoção de contratos de gestão ou formas assemelhadas de vincular ganhos de eficiência e eficácia à autonomização ou reautonomização dos aparelhos estatais. Em outros, vem-se associando à adoção de formas mais flexíveis de gestão dos recursos humanos, cuja adequação varia de país para país conforme o perfil de seu corpo de funcionários e quadros de dirigentes (SANTOS; CARDOSO, 2001).

A literatura aponta o difícil e longo caminho trilhado por aqueles que se aventuram a construir sistemas de medição de desempenho, tanto governos quanto empresas privadas, destacando a importância de sua utilização para medir o sucesso de uma organização. O desafio levou Kaplan e Norton a desenvolver modelo para medição denominado *Balanced Scorecard* (BSC), que abrange além de medidas de desempenho financeiro, medidas não-financeiras como, por exemplo, relacionamento com clientes, qualidade, prazos de entrega, ciclo de produção,

satisfação dos clientes, desempenho de processos e inovação. A estrutura do BSC possibilita uma visão equilibrada das áreas estratégicas da organização (financeira, relativa aos clientes, processos internos e aprendizado e crescimento) e incorpora medidas nessas áreas numa relação causa-efeito para melhoria do desempenho. Inúmeras organizações públicas e privadas passaram a adotar esse modelo de medição (GALVÃO, 2f, 2001).

Na dimensão da gestão pública, o principal instrumento de aplicação do PDRAE é o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e inspirado no BSC. O programa tem por objetivo a mobilização e a sensibilização das organizações públicas brasileiras quanto à necessidade de melhoria da qualidade da gestão pública e do desempenho organizacional.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, destaca-se a experiência nas Instituições de Ensino Superior (IFES) vinculadas ao MEC, com o objetivo de comparar essas entidades e de acompanhar e avaliar o desempenho individual ao longo do tempo.

1.2 Justificativa da pesquisa

O cenário decorrente da reforma gerencial do Estado vem refletindo, notoriamente, na forma de atuação do Tribunal de Contas da União no sentido de se ajustar ao contexto das recentes mudanças introduzidas no âmbito nacional e mundial. Veja-se, por exemplo, que o “Plano de Diretrizes do TCU” para 2004 destaca, como medidas a serem implementadas para o cumprimento da sua missão institucional¹: a racionalização dos procedimentos internos visando à redução de seu estoque de processos, refletindo na maior tempestividade de atuação; o aperfeiçoamento das ações de controle voltadas para o combate à corrupção, desvio e fraude; a ampliação da sua contribuição para o aperfeiçoamento da administração pública; o

¹ Missão: assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

aprimoramento da política interna de gestão de pessoas; a ampliação da interação com os públicos interno e externo.

A modernização do TCU frente às tendências do controle da gestão pública sofreu substancial incremento a partir do abrangente diagnóstico realizado pelo “Grupo de Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública” em 1999². Naquela oportunidade, foram identificadas várias oportunidades de melhoria de atuação do Tribunal. Entre elas, a forma de análise e julgamento das tomadas e prestações de contas apresentadas pelos administradores públicos.

Esse procedimento destaca-se do rol de competências previstas no art. 71 da Constituição Federal, conforme a seguir:

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.

De acordo com o grupo de pesquisa, as tomadas e prestações de contas apresentaram dois problemas centrais: intempestividade e baixa contribuição para a efetividade do controle externo.

A partir dessa constatação, algumas medidas foram implementadas visando minimizar o quadro, porém, não foram suficientes, haja vista que essa área requeria uma mudança substancial do seu enfoque. Em decorrência disso, foi constituído o “Projeto Certificação da Gestão Pública”, cujo objetivo principal é desenvolver nova sistemática de controle por meio de tomadas e prestações de contas anuais, fortemente integrada com os instrumentos de fiscalização e orientada à conformidade e desempenho da gestão.

² A pesquisa “Tendência de Controle da Gestão Pública”, instituída por deliberação do Plenário do TCU, em sessão de 30/09/98, foi subdividida em seis áreas temáticas, envolvendo os principais aspectos de atuação do Tribunal:

Para o alcance do objetivo do projeto, diversas metas foram estabelecidas, entre elas, a definição de indicadores nos relatórios de gestão das contas anuais de grupos e unidades jurisdicionadas.

A apresentação de indicadores já vem sendo exigida dos gestores públicos desde a edição da Instrução Normativa TCU nº 6, de 8/6/1994³. No entanto, as informações apresentadas são pouco aproveitadas ante o enfoque estritamente legalista das análises das contas dos órgãos e entidades.

Diante do desafio de se buscar também a avaliação dos resultados da gestão, entendeu-se oportuno o desenvolvimento do tema proposto de forma a contribuir com o projeto, considerando a ausência de estudo específico no Tribunal.

1.3 Objetivos

O objetivo geral deste estudo foi investigar, a partir de pesquisa em livros e documentos, a utilização de indicadores para a avaliação da gestão pública pelo controle externo, propondo metodologia para sua elaboração baseada nas melhores práticas identificadas.

Para isso, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

- discorrer sobre os fundamentos conceituais que envolvem o tema;
- discorrer sobre o *Balanced Scorecard* (método para o gerenciamento estratégico que contempla avaliação do desempenho a partir de indicadores);

ambiente de controle, paradigma de controle, cultura organizacional, arquitetura organizacional, modelo de gestão e profissionais de controle.

³ Art. 13. Os processos de tomadas de contas de que trata este Capítulo serão compostos das seguintes peças:

II - relatório de Gestão do Titular da Diretoria-Geral de Administração ou unidade equivalente destacando, dentre outros elementos:

...

c) indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelo órgão.

- identificar experiências da utilização de indicadores no setor público e no TCU (casos Programa da Qualidade no Serviço Público do governo federal – e 6ª Secex-TCU/Instituições Federais de Ensino Superior - IFES);
- apresentar a visão histórica e atual do TCU sobre avaliação de gestão e indicadores;
- apresentar proposta para atuação do TCU como indutor da implantação e da institucionalização de indicadores de desempenho em unidades jurisdicionadas e para a efetivação desses indicadores como instrumentos de controle.

1.4 Estrutura da monografia

O Capítulo 1, “Introdução”, contempla a contextualização da avaliação do desempenho da gestão pública a partir das novas tendências advindas da reforma gerencial introduzida no Brasil em 1995.

No Capítulo 2, “Fundamentação Conceitual”, procurou-se apresentar embasamentos teóricos importantes para melhor entendimento do desenvolvimento do tema.

O Capítulo 3, “Utilização de Indicadores pelo TCU”, traz a visão evolutiva e tendências sobre o uso dessa ferramenta no Tribunal, bem como explora casos práticos no TCU na elaboração de indicadores objetivando a avaliação de desempenho.

Propõe-se, no Capítulo 4, roteiro de elaboração e implantação de indicadores para a avaliação do desempenho da gestão realizada pelo TCU.

Por fim, no Capítulo 5, é apresentada a conclusão contemplando os principais aspectos constantes no desenvolvimento do trabalho e algumas sugestões de caráter geral.

2. Fundamentação Conceitual

Na pesquisa realizada, observou-se a escassez de literaturas sobre a utilização de indicadores na avaliação do desempenho da gestão pública, sendo mais comuns obras direcionadas ao setor privado, que serão consideradas, subsidiariamente, no trabalho.

Neste tópico, subdividido para melhor compreensão da leitura, são apresentadas explicações teóricas importantes que auxiliam o entendimento do problema no contexto geral do conhecimento.

2.1 Controle da Administração Pública

Enfocando o aspecto jurídico, Meirelles (1998, p.544) salienta que:

...a palavra controle é de origem francesa e por isso sempre encontrou resistências entre os cultores do vernáculo. Mas, por ser intraduzível e insubstituível no seu significado vulgar ou técnico, incorporou-se definitivamente no nosso idioma, já constando dos modernos dicionários da Língua Portuguesa nas suas várias acepções. E, no direito pátrio, o vocábulo controle foi introduzido e consagrado por Seabra Fagundes desde a publicação de sua insuperável monografia o *Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário* (1ªed., 1941).

No direito, o controle fundamenta-se na aplicação da lei. Toda atividade administrativa do Estado está subordinada à lei e ao interesse público, que impõem sua necessária eficiência e utilidade. Nesse sentido, Gasparini (2000, p.723) ensina que:

a Administração Pública [há] que observar a ordem jurídica e atender ao princípio da eficiência, e, para tornar efetiva sua submissão a esses vetores, o ordenamento prescreve mecanismos ou sistema de controle de suas atividades, utilizáveis em sua própria defesa e na defesa dos direitos e garantias dos administrados.

Meirelles (1998, p.544) define controle, em tema de administração pública, como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Segundo 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. Para esse autor, a finalidade do controle é garantir que a consecução dos resultados daquilo que foi planejado, organizado e dirigido se ajuste, tanto quanto possível, aos objetivos estabelecidos. O controle serve como retroalimentação ao planejamento.

Meirelles ensina que o controle administrativo pode incidir sobre a legalidade (ou legitimidade) e sobre o mérito do ato administrativo: a) o primeiro visa a verificar unicamente a conformação do ato com as normas legais – recaindo inclusive sobre o ato discricionário, visto que esse só é lícito e válido quando permitido e emitido nos limites legais; b) o segundo objetiva o controle de eficiência, resultado, conveniência ou oportunidade do ato. O controle da legalidade pode ser efetuado pelos três poderes, mas o controle de mérito – de natureza política – é de apreciação privativa do Executivo e do Legislativo.

Segundo Citadini (1999, p. 33-38), existem três modalidades de controle exercidos pelos órgãos superiores de fiscalização: prévio, concomitante e posterior. O primeiro consiste em submeter o ato do administrador ao tribunal ou controladoria para sua aprovação antes que adquira pleno vigor. O segundo constitui a forma de verificação pelo órgão fiscalizador durante a execução do ato do administrador. O último caracteriza-se pela apreciação dos atos depois de consumados, de forma que a administração não tenha que aguardar que suas decisões sejam apreciadas previamente pelo órgão de fiscalização.

Meirelles (1998, p.545) reconhece ainda outros dois tipos de controles, consoante a localização do órgão que os realiza: o interno, quando realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração, e o externo, quando exercido por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, por exemplo: a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo.

2.2 Atuação do Tribunal de Contas da União

2.2.1 Origem e competência

Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o no seu art. 89.

A instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

Teve originariamente competência para o exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. Mecanismo de fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio. A Constituição de 1891, que institucionalizou o Tribunal, conferiu-lhe a competência para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Pela Constituição de 1934, o Tribunal recebeu, entre outras atribuições, a de proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, o registro prévio das despesas e dos contratos, o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como a apresentação de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas pela Carta de 1937.

Foi a Constituição de 1946 que acresceu sua competência com um novo encargo: julgar legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Pela Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou-se do Tribunal o exame e julgamento prévio dos atos e contratos geradores de despesas, sem prejuízo da sua competência para apontar falhas e irregularidades que, caso não fossem sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional. Eliminou-se, também, o *julgamento* da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a *apreciação* da legalidade para fins de registro. O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por completa reforma nessa etapa. Como inovação, deu-se incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária nas contas das unidades dos três poderes da União, instituindo-se desde então os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

Finalmente, pela Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O controle externo, previsto no art. 71 da atual constituição, não se circunscreve apenas ao tradicional controle a posteriori, mas abrange igualmente a possibilidade de qualquer espécie de controle (legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas) a realizar-se de modo concomitante e *a priori*.

Houve, assim, uma significativa inovação do regime jurídico dos tribunais de contas no Brasil, inclusive com listagem taxativa de competências no texto constitucional. O quadro a seguir apresenta as competências constitucionais e infra-constitucionais do TCU:

Quadro 2.1
Competências do TCU

Atribuição		Fundamentação Legal
COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS		
1	Apreciar as contas anuais do presidente da República.	Art. 71, inciso I
2	Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	Art. 33, §2º e art. 71, inciso I
3	Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	Art. 71, inciso III
4	Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	Art. 71, inciso IV
5	Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	Art. 71, inciso V
6	Fiscalizar as aplicações dos recursos da União repassados aos estados, ao Distrito Federal e a municípios.	Art. 71, inciso VI
7	Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	Art. 71, inciso VII
8	Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	Art. 71, inciso VIII e XI
9	Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	Art. 71, inciso X
10	Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	Art. 72, §1º
11	Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades.	Art. 74, §2º
12	Fixar coeficientes dos fundos de participação dos estados, Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	Art. 161, parágrafo único
COMPETÊNCIAS INFRA-CONSTITUCIONAIS		
1	Decidir sobre consulta formulada a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares.	Lei 8.443/92
2	Decidir sobre representação contra irregularidades em processo licitatório.	Lei 8.443/92
3	Exercer o controle da legalidade e legitimidade das declarações de bens e rendas apresentadas por ocupantes de cargos, empregos e funções dos Poderes da União.	Lei 8.730/93
4	Decidir sobre representação referente ao descumprimento da obrigatoriedade de notificar as câmaras municipais da transferência de recursos federais para os respectivos municípios.	Lei 9.452/97
5	Acompanhar e fiscalizar os processos de desestatização.	Lei 9.491/97
6	Criar e manter <i>homepage</i> para divulgação de dados e informações acerca das contas públicas.	Lei 9.755/98
7	Fiscalizar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com ênfase no que se refere ao cumprimento, pela União, dos limites das despesas com pessoal.	Lei Complementar 101/2000
8	Processar e julgar infrações administrativas contra as leis de finanças públicas.	Lei 10.028/2000
9	Fiscalizar a aplicação dos recursos repassados aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiros.	Lei 10.264/2001
10	Remeter à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a análise e a avaliação dos relatórios de gestão fiscal	Lei 10.266/2001, art. 73, inciso III.

previstos na Lei Complementar 101/2000.		
11	Enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informações sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento.	Lei 10.266/2001
12	Remeter ao Congresso Nacional, em até quinze dias após sua constatação, informações referentes a indícios de irregularidades graves identificados em fiscalização de contratos, convênios, parcelas ou subtrechos referentes a obras constantes do orçamento.	Lei 10.266/2001, art. 83, §8º.

Fonte: www.tcu.gov.br.

2.2.2 Composição e estrutura

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e é composto por nove ministros, dos quais seis são escolhidos pelo Congresso Nacional e três pelo presidente da República. Em relação a estes últimos, dois são escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

Integram, ainda, o Tribunal três auditores, nomeados pelo presidente da República, mediante concurso público, que substituem os ministros nos afastamentos, impedimentos e em casos de vacância do cargo.

Os julgamentos do Tribunal são realizados em três Colegiados: Plenário, Primeira e Segunda Câmaras. O Plenário é integrado por todos os ministros, sendo presidido pelo presidente do TCU. As Câmaras são compostas por quatro ministros e um ou dois auditores, cada, conforme o caso. A Primeira Câmara é presidida pelo vice-presidente do Tribunal e a Segunda pelo ministro mais antigo no cargo.

Atua junto à Corte de Contas, de acordo com o art. 130 da Constituição Federal, um Ministério Público especializado e autônomo, composto de um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo presidente da República. Suas funções básicas consistem em promover a defesa da ordem jurídica e requerer as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário perante o Tribunal. Adicionalmente, podem

manifestar-se em todos os assuntos sujeitos à deliberação da Corte e interpor recursos admitidos em lei ou previstos no Regimento Interno do TCU.

No desempenho de sua missão institucional, o Tribunal conta com três unidades básicas que têm por finalidade desempenhar atividades técnicas, administrativas e operacionais necessárias ao pleno exercício das competências do Tribunal de Contas da União, que são: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria-Geral de Sessões (SGS) e Secretaria-Geral de Administração (Segedam).

A Segecex tem por finalidade gerenciar a área técnico-executiva de controle externo visando a prestar apoio e assessoramento às deliberações do Tribunal. Integram a estrutura da Segecex: Secretaria Adjunta de Fiscalização (Adfis), Secretaria Adjunta de Contas (Adcon), Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob), Secretaria de Fiscalização e Desestatização (Sefid), Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), Secretaria de Recursos (Serur) e trinta e duas Secretarias de Controle Externo (Secex), sendo seis localizadas em Brasília, sede do TCU, e vinte e seis nas capitais dos estados da federação.

2.2.3 Funções do Tribunal

Com base nas competências legais descritas no tópico 2.2.1, pode-se agrupar as funções básicas do TCU da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria (TCU, 2003b).

Para fins deste trabalho, é interessante conhecer as funções fiscalizadora, judicante e a consultiva.

2.2.3.1 Função fiscalizadora

Esta função, regulamentada pelos artigos 230/258 do Regimento Interno do TCU e pela IN/TCU nº 9/1995, compreende a realização de levantamentos, inspeções, auditorias, acompanhamento e monitoramentos, relacionados com o controle externo.

O levantamento é empregado para conhecer previamente a organização e o funcionamento de órgãos e entidades, além de fundos, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, a fim de identificar objetos/ações de fiscalização e avaliar a necessidade e viabilidade da realização de outro procedimento de fiscalização.

A inspeção é utilizada para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

As auditorias são instrumentos de fiscalização que envolvem maior amplitude de atuação. Podem ter caráter de conformidade ou de natureza operacional

A primeira consiste no instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

A auditoria de natureza operacional consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal. Abrange duas modalidades: a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa. O objetivo da auditoria de desempenho operacional é examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, enquanto a avaliação de programa busca examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais.

As auditorias, acompanhamentos e monitoramentos obedecem a um plano de fiscalização elaborado normalmente a cada semestre pela Presidência do TCU. Já os levantamentos e inspeções são realizados por determinação do Plenário, da Câmara, do relator ou do presidente, em alguns casos, independentemente de programação, observada a disponibilidade dos recursos humanos e materiais necessários.

O planejamento das fiscalizações é fundamentado numa ‘Matriz de Risco’, calcada, entre outros critérios, em relevância da unidade jurisdicionada, materialidade dos recursos geridos e complexidade das atividades.

2.2.3.2 Função judicante

A função judicante decorre da atribuição constitucional (art. 71, inciso II, da CF) de julgamento das 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.⁴

As contas anuais são organizadas de modo diferenciado, conforme a materialidade dos recursos públicos geridos, a natureza e a importância socioeconômica dos órgãos e entidades. A Instrução Normativa TCU 12/1996, em vigor nesta data, estabelece os critérios e elementos para formalização dos processos de contas. De modo geral, as tomadas e prestações de contas são compostas de demonstrações financeiras, de demonstrativos e de informações fornecidas pelos administradores (relatório de gestão) e pelo controle interno (relatório e certificado de auditoria).

⁴ As contas dos ordenadores de despesa podem ser de três grandes tipos: a) as relacionadas à avaliação da gestão anual (Tomadas de Contas Anuais –TCA e Prestação de Contas Anuais – PCA), b) as relacionadas a irregularidades (Tomada de Contas Especial - TCE) e c) as relacionadas à extinção de órgãos (Tomadas de Contas Extraordinária e Prestação de Contas Extraordinária). As TCA são levantadas ao final de cada exercício financeiro com o objetivo de entregar as contas anuais dos ordenadores de despesa ou responsáveis pela guarda de valores públicos da administração direta. As PCA têm o mesmo objetivo, mas vale para os agentes responsáveis da administração indireta. As TCE são instauradas por autoridade competente para apurar prejuízo causado à Fazenda Pública, omissão no dever de prestar contas, não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União no caso

Nos relatórios de gestão dos administradores e nos relatórios dos órgãos e unidades de controle interno, é requerida a inclusão de dados e informações acerca da economia, eficiência e eficácia da ação administrativa; dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados; do cumprimento de metas fixadas nos planos orçamentários e dos programas de governo; e do atingimento de objetivos previstos. Em dezembro de 2000, foi acrescida na instrução exigência de inclusão de informações sobre a execução e avaliação dos programas de governo por meio do cumprimento de metas fixadas e dos indicadores de desempenho utilizados.

Os processos de contas têm as seguintes fases: instrução da unidade técnica⁵, parecer do ministério público junto ao TCU, relatório e voto do ministro-relator, julgamento e recursos (ZIMLER, 1997, p.163). A tendência do TCU tem sido a simplificação do trâmite processual das contas para imprimir maior celeridade e seletividade quanto à relevância e atualidade dos processos.

2.2.3.3 Função consultiva

A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres, prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, sobre as contas prestadas anualmente pelos Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público da União a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional. Inclui, também, o exame, sempre em tese, de consultas feitas por autoridades legitimadas a formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.

convênios e similares, ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos ou a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo, ou antieconômico de que resulte dano ao Erário (BUGARIN; VIEIRA; GARCIA).

⁵Todos os processos são analisados nas secretarias de controle externo, onde recebem parecer das chefias imediatas, sendo submetido à apreciação e julgamento do colegiado somente após o cumprimento das etapas antecedentes ao seu completo saneamento (SARAIVA, 1999).

2.3 Avaliação de gestão

2.3.1 Conceitos gerais

Guerreiro (1990) define gestão como o conjunto de atividades que tem por finalidade obter o melhor resultado possível, utilizando os recursos disponíveis. Diz o doutrinador que as atividades referidas devem seguir um conjunto de normas, princípios e funções para ordenar os fatores de produção que objetivam o controle e a avaliação da eficiência no alcance dos resultados. Nesse entendimento, fica clara a necessidade de critérios e de indicadores para medir a eficiência (no ordenamento dos fatores de produção) e a eficácia (no atingimento dos resultados previstos ou metas). Segundo o mesmo autor:

A gestão se caracteriza pela atuação a nível interno da empresa no sentido de se otimizar as relações recursos – operações – produtos/serviços, considerando neste comportamento as variáveis dos ambientes interno e externo que impactam a empresa e os atributos dos recursos possuídos. Considera-se que a administração eficaz tem condições de conseguir, a longo prazo, o desenvolvimento da empresa e a otimização de seus resultados, quaisquer que sejam as circunstâncias que influenciem o seu desempenho e no futuro”.

Carvalho (INA, 1998, p. 191-193) dispõe o seguinte sobre avaliação de serviços públicos:

A avaliação pode entender-se como um processo contínuo, sistemático e estruturado de análise dos recursos utilizados e dos resultados obtidos que, tendo sempre presente os objetivos fixados e utilizando critérios objetivos, deverá contribuir para a efetivação das mudanças e ou correções adequadas, tendo em conta as insuficiências detectadas.

...

A avaliação constitui também, um meio de medir e de analisar com rigor a efetividade técnica de uma organização, ou seja segundo Anthony e Herzinger, a relação existente entre o cumprimento dos objetivos e finalidades de uma organização e a sua produção bem como medir igualmente a eficiência técnica que, segundo os mesmos autores, corresponde à relação entre os recursos aplicados e a produção.

...

Independente da especificidade, da diversidade e do vasto âmbito de atuação dos serviços públicos a sua avaliação com caráter periódico e sistemático é possível, é desejável e é necessária podendo constituir um importante contributo para a contínua melhoria da qualidade do seu serviço ou produto final e simultaneamente contribuir para uma maior responsabilização dos seus órgãos de gestão.

A avaliação dos serviços públicos deverá assim constituir um elemento nuclear para a modernização da Administração Pública ou por, outras palavras, o processo de avaliação

deverá atuar como meio de garantir a salvaguarda dos legítimos direitos dos cidadãos bem como da satisfação das suas necessidades e expectativas.

Segundo Robbins, avaliação é o processo de monitoramento de atividades para determinar se as unidades individuais e a própria organização estão obtendo e utilizando os recursos eficaz e eficientemente, de modo a atingir seus objetivos, e, quando isto não está sendo conseguido devem ser implementadas ações corretivas (1986, p.451).

Esse mesmo autor, em sua definição, inclui: medida, comparação e correção. Para determinar qual é o desempenho, é necessário adquirir informações a seu respeito e para isto é preciso medir. A medição deve ser feita com base no *como e no que medir*. A comparação consiste em determinar o grau em que o desempenho real difere no desejado. Assim a fase de comparação no processo de avaliação requer o conhecimento do padrão, a medida prévia do desempenho real e a existência de linhas mestras para determinação das tolerâncias permitidas. Por fim, a ação corretiva é empreendida para corrigir os desvios. Trata-se, portanto, de ajustar o desempenho real ou de rever o padrão estabelecido.

Como escreveu Pollitt (1998), o tema da gestão contemporânea é 'planejar, executar e examinar' sendo normalmente atribuído à avaliação um papel protagonista na fase de exame deste ciclo. Ensina ainda o autor que a avaliação é um auxiliar valioso, não apenas para o gestor eficiente, mas potencialmente também para o cidadão vigilante e respectivos representantes eleitos que, espera-se, sejam igualmente vigilantes.

A avaliação de resultados de gestão, também conhecida por estudiosos, com outras denominações, como auditoria de desempenho, auditoria de gestão, controle por resultados, fiscalização orientada para resultados, é uma sistemática direcionada para examinar a economia, a eficiência e a eficácia com que os administradores aplicaram os recursos públicos para o desempenho de suas responsabilidades. Esse é o conceito da atividade compartilhado entre as

Entidades de Fiscalização Superior participantes da *International Organisation of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI⁶.

As normas de auditoria⁷ dessa organização estabelecem que o controle por resultados compreende:

- a) o controle da economia e das atividades administrativas, de acordo com princípios e práticas administrativos razoáveis e com as diretrizes pactuadas;
- b) o controle da eficiência e da utilização dos recursos humanos, financeiros e de qualquer outro tipo, junto com o exame dos sistemas de informação, das medidas de rendimento e controle, e dos procedimentos seguidos pelas entidades fiscalizadas para corrigir as deficiências encontradas;
- c) o controle da eficácia dos atingimentos dos objetivos da entidade fiscalizada e dos resultados alcançados em relação aos pretendidos.

No glossário das Normas de Auditoria da INTOSAI, são especificados os seguintes conceitos para economia, eficiência e eficácia:

- Economia: consiste em reduzir ao mínimo o custo dos recursos utilizados para desempenhar uma atividade a um nível de qualidade apropriado.
- Eficiência: relação entre o produto – expressado em bens, serviços e outros resultados – e os recursos utilizados para produzi-los.
- Eficácia: a medida do alcance dos objetivos e a relação entre os resultados pretendidos e os resultados reais de uma atividade.

As Normas de Auditoria de Órgãos Governamentais dos Estados Unidos (*Government Auditing Standards – the “Yellow Book”*) consideram que (GAO, 2001, cap. 2):

A auditoria de desempenho constitui um exame sistemático de evidências visando fornecer uma avaliação independente do desempenho da organização, programa, atividade ou função governamental de modo a oferecer informações que aprimorem o

⁶ A Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior foi criada em 1953 com o objetivo de compartilhar informações, idéias e experiências no âmbito da fiscalização de recursos públicos. Vide www.intosai.org.

⁷ As normas de auditoria da INTOSAI não são de cumprimento obrigatório pelas EFS, mas expressam o consenso delas quanto aos métodos e práticas a serem aplicados na fiscalização.

processo de prestação de contas pelas responsabilidades assumidas junto ao público (*accountability*) e facilitem o processo decisório por parte daqueles responsáveis por supervisionar ou iniciar ações corretivas.

A fiscalização orientada para resultados na EFS da Grã-Betanha, *National Audit Office* – NÃO, denomina-se *Value for Money* – VFM, que corresponde ao exame da economia, da eficiência e da eficácia na aplicação de recursos públicos.

Um modelo de gestão pública orientado para a responsabilização por resultados supõe que cada agência pública deve ser capaz de responder, a luz de sua própria missão institucional, uma série de perguntas essenciais que determinam seu desempenho, como: Quais são os objetivos e as políticas que orientam sua gestão? Quem são os usuários (beneficiários) dos bens e serviços que produz? Quais são as necessidades desses usuários? Quais são os programas estratégicos para satisfazer essas necessidades? Quais são as metas anuais e plurianuais? Quem são os funcionários responsáveis pelos programas? Quais são os mecanismos para controlar sua execução? Com que prazo e custo se prevê cumprir as metas estabelecidas? (QUIRÓS, 2003).

A função de planejamento, segundo Santos e Cardoso (2001), é vital para que a avaliação de desempenho possa cumprir sua finalidade de promover a efetividade, eficácia e eficiência da ação governamental. Somente mediante um processo coordenado e consistente de definição de diretrizes e prioridades vincular-se-ão metas e objetivos a ações a serem implementadas, as quais, dessa forma, poderão ser objeto de avaliação quanto aos meios e resultados.

2.3.2 Avaliação de gestão sob a ótica do TCU

No âmbito do TCU, a análise de gestão é feita anualmente na ocasião do julgamento das tomadas e prestações de contas das unidades jurisdicionadas (ver item 2.2.3.2). Nesse exame, são observados os aspectos de conformidade e desempenho da gestão. A caracterização de quais aspectos devam ser observados, se de conformidade ou desempenho, pode ser obtida com a ajuda

das definições da INTOSAI. O subitem 1.0.39 das Normas de Auditoria estabelece que a análise de conformidade compreende (TCU, 2004):

- a) a certificação da responsabilidade financeira das entidades responsáveis por dinheiro público, que inclui o exame e avaliação das situações contábeis e a expressão da opinião sobre as contas e os estados financeiros;
- b) a certificação da responsabilidade financeira da administração governamental como um todo;
- c) a análise dos sistemas e das operações financeiras, que inclui avaliação do cumprimento dos estatutos e regulamentos aplicáveis;
- d) a análise das funções de controle e auditoria internos;
- e) a análise da probidade e correção das decisões administrativas adotadas pela entidade fiscalizadora;
- f) o tratamento de qualquer outra questão que a entidade fiscalizadora considere que deva ser observada.

Já a análise de desempenho preocupa-se com a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, e compreende, conforme o subitem 1.0.40 das Normas:

- a) análise da economia das atividades administrativas, de acordo com princípios e práticas administrativas sólidos e com políticas de gerenciamento;
- b) análise de eficiência na utilização dos recursos humanos, financeiros e de qualquer outro tipo, juntamente com o exame dos sistemas de informação, dos indicadores de desempenho, e dos procedimentos seguidos pelas entidades fiscalizadas para corrigir as deficiências encontradas;
- c) análise da eficácia do desempenho em relação ao alcance dos objetivos da entidade fiscalizada, bem como auditoria do real impacto nas atividades em relação ao impacto pretendido.

Essa análise trata da relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade (TCU, 2004).

No âmbito das normas do Tribunal, os conceitos de conformidade e de desempenho podem ser obtidos a partir da interpretação dos incisos I e II do art. 239 do Regimento Interno, respectivamente. Embora o artigo refira-se especificamente a auditorias, e não a análise de gestão, os conceitos são perfeitamente aplicáveis. Pode-se interpretar a partir dos dispositivos

mencionados, que conformidade compreende os aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, ao passo que desempenho inclui os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados no âmbito dos órgãos e entidades jurisdicionados do TCU, bem como os seus sistemas, programas, projetos e atividades (TCU, 2004).

2.4 *Balanced Scorecard* (BSC)

O *Balanced Scorecard* - BSC é uma metodologia de medida de desempenho, atualmente, de ampla aplicação no setor privado e que vem servindo de referencial a muitas organizações públicas no desenvolvimento de seus próprios modelos de avaliação. Por isso, é interessante conhecer um pouco mais sobre ele.

Segundo Kaplan e Norton (1997), o BSC é uma ferramenta empresarial que traduz a missão e a estratégia da organização em um conjunto compreensível de medidas de desempenho, propiciando a formação de uma estrutura de mensuração e de um sistema de gestão eficiente.

Difere das ferramentas tradicionais de avaliação de desempenho por ampliar o escopo dos indicadores, não se limitando apenas na consideração de resultados financeiros: o BSC enfatiza que os sistemas de informação devam disponibilizar indicadores financeiros e não-financeiros para funcionários de todos os níveis na organização. Além disso, devido ao processo de implementação do BSC, onde há a discussão da missão e da estratégia dentro dos valores organizacionais, consegue-se mais efetivamente estabelecer a relação entre a medida obtida e a ação a ser tomada para a consecução de uma melhoria organizacional. Deixa, portanto, de ser apenas uma ferramenta tática ou operacional, configurando-se em um importante subsídio para o planejamento estratégico.

Algumas organizações estão utilizando o BSC para desenvolver sua estratégia de longo prazo clarificando e traduzindo visão e estratégia, comunicando e integrando objetivos

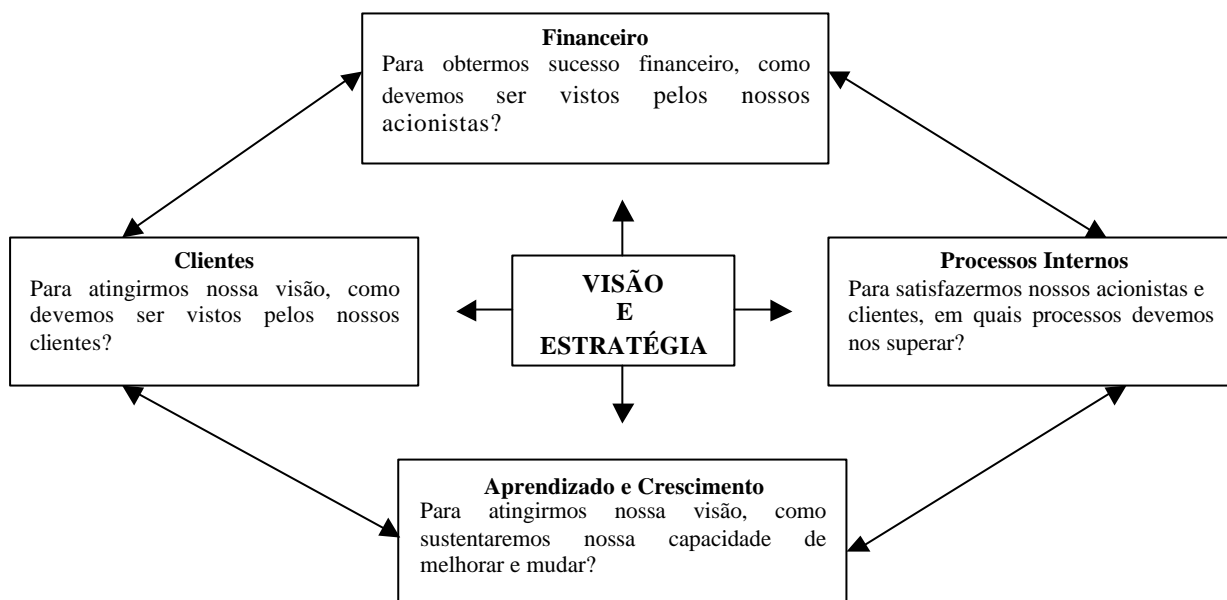
estratégicos e indicadores, planejando, estabelecendo metas e alinhando iniciativas estratégicas e aprimorando o controle e o aprendizado estratégico (KAPLAN; NORTON, 1996).

Kaplan e Norton, para o desenvolvimento do BSC, trabalharam durante dois anos em uma pesquisa com doze companhias americanas sobre as práticas gerenciais. Eles descreveram o BSC como “um conjunto de medidas que fornece à alta administração uma rápida, mas compreensiva visão dos negócios” (KAPLAN; NORTON, 1996).

Atkinson *et al.* (2000, p. 60) definem o BSC da seguinte maneira: “Balanced Scorecard é um sistema de mensuração para esclarecer, comunicar e implementar a estratégia empresarial e em cujo cerne também se encontra o enfoque nos processos empresariais”.

O *Balanced Scorecard* mede o desempenho organizacional contemplando quatro dimensões críticas - financeira, clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento - denominadas de *perspectivas*, para a gestão estratégica da organização. Kaplan e Norton (1997) esclarecem que o modelo permite a utilização de um número maior de perspectivas, conforme as necessidades e contingências específicas de cada organização. Por exemplo, podem ser desenvolvidas as perspectivas da responsabilidade social, ambiental ou cultural. Mas o importante é que as medidas de desempenho sejam equilibradas, abranjam todos os níveis da organização, da alta administração até o nível hierárquico mais baixo, de forma a possibilitar o alinhamento de todos os recursos à estratégia organizacional.

Figura 2.1
Estrutura do *Balanced Scorecard*



A perspectiva financeira reflete os resultados do desempenho das demais perspectivas. As medidas são valiosas para sintetizar as conseqüências econômicas imediatas de ações já realizadas e indicam se a estratégia da organização está contribuindo para a melhoria dos resultados. Os objetivos financeiros servem de foco para os objetivos e medidas das outras perspectivas do *scorecard*. Segundo Kaplan e Norton (1997, p.50), “os objetivos e medidas financeiros precisam desempenhar um papel duplo: definir o desempenho financeiro esperado da estratégia e servir de meta principal para os objetivos e medidas de todas as outras perspectivas do *scorecard*”.

Na perspectiva dos clientes do BSC, as empresas identificam os segmentos de clientes e mercado nos quais desejam competir. Esses segmentos representam as fontes que irão produzir o componente de receita dos objetivos financeiros da empresa. Esta perspectiva permite que as organizações alinhem suas medidas essenciais de resultados relacionadas aos clientes – satisfação, fidelidade, retenção, captação e lucratividade – com segmentos específicos de clientes

e mercado. As propostas de valor são os vetores, os indicadores de tendências, para as medidas essenciais de resultados na dimensão dos clientes.

Na perspectiva dos processos internos, os responsáveis pela gestão das organizações identificam os processos mais críticos para a realização dos objetivos dos clientes e financeiros. Para cada processo, devem ser desenvolvidas medidas que monitorem o desempenho, por exemplo, quanto à qualidade – taxa de defeito, desperdícios, retrabalho, devoluções; quanto ao tempo – resposta à solicitação, produção e entrega; quanto aos custos – custos dos processos; quanto à inovação – segmentos de mercado a serem atendidos no futuro e vendas sobre produtos novos (KAPLAN; NORTON, 1997).

A quarta e última perspectiva do BSC desenvolve objetivos e medidas para orientar o aprendizado e o crescimento organizacional. Os objetivos estabelecidos nas perspectivas financeira, do cliente e dos processos internos revelam onde a organização deve destacar-se para obter um desempenho excepcional, enquanto os objetivos da perspectiva de aprendizado e crescimento oferecem a infra-estrutura para o alcance dos objetivos das outras três perspectivas. Os vetores de aprendizado e crescimento provêm basicamente de três fontes: funcionários, sistemas e alinhamento organizacional.

Embora o foco e a aplicação do BSC estivessem voltados para o setor privado, a aplicação ao setor público talvez tenha ainda maiores vantagens. Entretanto, algumas mudanças são necessárias, dependendo da natureza jurídica das organizações, para adaptar o *scorecard* às exigências das operações do setor público (GALVÃO, 2001, apud OLVE *et al.*, 1999).

2.5 Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP)

O Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) surgiu em 1991, ainda como Comitê Setorial da Administração Pública, vinculado ao Programa Brasileiro de Qualidade e

Produtividade, com foco inicial em mobilizar as organizações públicas do Executivo Federal para a implantação de Programas de Qualidade e Produtividade. Houve, no período de 1991 a 1995, grande esforço de mobilização, com palestras, seminários e cursos no sentido de as organizações adotarem como prática a gerência de processos utilizando as ferramentas da qualidade (FERREIRA, 2002).

A partir da formulação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995, a administração pública deixou de alicerçar-se apenas na dimensão institucional-legal, mas também nas dimensões cultural e de gestão.

Em decorrência, a Câmara da Reforma do Estado, vinculada à Presidência da República (Casa Civil), aprovou a criação do Programa Qualidade e Participação na Administração Pública, passando a ser o principal instrumento de aplicação do PDRAE quanto às dimensões cultural e da gestão pública.

O programa tinha os seguintes objetivos gerais: contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços; apoiar as organizações públicas no processo de transformação gerencial, com ênfase na produção de resultados positivos para a sociedade, na otimização dos custos operacionais, na motivação e participação dos servidores, na delegação, na racionalidade no modo de fazer, na definição clara de objetivos e no controle de resultados.

Em 1999, o programa passou a chamar-se Programa Qualidade do Serviço Público (PQSP) com um novo enfoque de promoção da qualidade do atendimento ao cidadão. A principal estratégia é a qualidade dos serviços, com o desenvolvimento de projetos específicos como a avaliação da satisfação dos usuários do serviço público, a geração e divulgação de padrões de atendimento ao cidadão e o fomento à criação de unidades integradas de atendimento.

O que se busca com o PQSP é fazer com que a organização pública passe a considerar o cidadão como parte interessada e essencial ao sucesso da gestão pública e, em razão disso, que a

avaliação do desempenho institucional somente seja considerada aceitável se incluir a satisfação do cidadão como item de verificação.

A base desse movimento nacional pela qualidade no serviço público é uma rede de parcerias entre organizações, servidores e cidadãos mobilizados para a promoção da melhoria da gestão no setor público, em que se envolvem servidores.

O processo de implantação do programa considerou que a adoção da filosofia dos métodos e das ferramentas da qualidade como instrumentos de transformação gerencial deveria levar em consideração as especificidades da atividade pública, desaconselhando a mera reprodução dos conceitos e princípios da qualidade aplicada ao setor privado.

Considerando a necessidade de adaptação da linguagem da metodologia para o setor público, passou-se a concentrar também nos critérios de excelência em gestão, que fazem parte de um modelo que propõe como sistemática avaliar gestão, tomando como referência o “estado da arte em gestão”, em geral, desenvolvido a partir dos prêmios nacionais (FERREIRA, 2002, apud MUSA, 2002).

Assim, foi criado em 1998, como uma das estratégias do PQSP, o Programa Qualidade do Governo Federal (PQGF), cuja finalidade é reconhecer e premiar as organizações públicas que comprovem mediante avaliação feita por uma banca examinadora, desempenho institucional compatível com as faixas de reconhecimento e premiação.

O Instrumento de Avaliação da Gestão Pública (BRASIL, 2003), documento fundamental para a compreensão dessa metodologia, propicia às organizações um modelo para o diagnóstico e monitoramento dos resultados da implantação da qualidade e da gestão pela excelência, baseado em sete critérios: Liderança; Estratégias e Planos; Cidadãos e Sociedade; Informação; Pessoas; Processos; Resultados. O instrumento guia, de forma sistemática, a organização concorrente na descrição das práticas de gestão e dos resultados obtidos.

O Critério Informação aborda como a organização gerencia as informações e os indicadores de desempenho mais importantes da organização e dos seus referenciais comparativos, e como é feita a gestão do seu capital intelectual. Aborda também como as práticas relativas a gestão das informações da organização, a gestão das informações comparativas e a gestão do capital intelectual são avaliadas e melhoradas.

O Critério Resultados aborda a evolução do desempenho da organização relativo: à satisfação de seus cidadãos, considerando o atendimento do universo potencial de cidadãos; à melhoria dos seus serviços/produtos e dos processos organizacionais; à satisfação, avaliação, bem-estar, desenvolvimento e capacitação das pessoas; à gestão dos fornecedores; ao cumprimento das metas e aplicação dos recursos orçamentários e financeiros. Aborda também os níveis de desempenho em relação aos referenciais comparativos adequados.

A partir de 2001, o PQSP instituiu o Sistema de Avaliação e Melhoria da Gestão Pública, que é um conjunto integrado de ações, realizadas de modo contínuo, que começa com a adesão formal da organização ao Programa da Qualidade no Serviço Público e se mantém por ciclos contínuos de avaliação e melhoria.

Atualmente, o PQSP abrange 1415 organizações das esferas federal, estadual e municipal pertencentes aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, localizadas em todo território nacional⁸. O funcionamento do programa apoia-se numa estrutura informal, que visa proporcionar maior flexibilidade, agilidade na implementação das ações e menor custo operacional. A coordenação central do programa fica a cargo de uma gerência executiva da Secretaria de Gestão do MP cuja missão é mobilizar e apoiar as organizações públicas no desenvolvimento de uma gestão voltada para a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Integra o programa, ainda, uma rede formada por servidores que atuam como consultores *ad hoc*

em gestão da qualidade. Eles têm a atribuição de realizar palestras de sensibilização, disseminar os princípios e técnicas de qualidade, estimular a adesão ao PQSP e apoiar as organizações participantes da avaliação da gestão. O gerenciamento do programa ocorre de modo descentralizado, por meio de núcleos regionais atuantes em diversas regiões do país e de núcleos setoriais. Os núcleos são vinculados à gerência executiva do MP e objetivam a promoção e a coordenação das ações do programa em uma determinada região ou setor de governo (GALVÃO, 2001).

Entre os integrantes do programa, está o TCU, que aderiu em 1999. Segundo sua Secretaria de Planejamento (Seplan), o TCU vem passando por uma fase de transformação gerencial, buscando implantar um modelo empreendedor de gestão. Partindo desse objetivo, e apoiado na metodologia do PQSP, o TCU estruturou seu próprio Programa de Qualidade e Gestão - QTCU.

O modelo de gestão proposto pelo QTCU fundamenta-se em sete critérios de excelência utilizados por programas de mobilização para a qualidade: liderança, estratégias e planos, clientes, informações, pessoas, processos e resultados. A filosofia do programa está baseada no binômio "avaliar-agir", que se constitui de etapas cíclicas de auto-diagnóstico e implementação de ações de melhoria. Por essa razão, são instrumentos do QTCU: as auto-avaliações institucionais de gestão e os planos de melhoria de gestão, ambos com periodicidade anual.

⁸ Fonte: http://www.pqsp.planejamento.gov.br/sobre_pqsp.aspx?url=prog_indicadores.aspx

2.6 Indicadores de desempenho

2.6.1 Considerações gerais

Um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas (TCU, 2000c, p.9).

A utilização de indicadores de desempenho para aferir os resultados alcançados pelos administradores é uma metodologia que está relacionada ao conceito de gerenciamento voltado para resultados (*results oriented management* - ROM). Esse conceito tem sido adotado nas administrações públicas de diversos países, especialmente nos de cultura anglo-saxônica (EUA, Austrália, Reino Unido) – (TCU, 2000c, p.9).

Indicadores são instrumentos importantes para controle da gestão não apenas na administração privada, mas também e principalmente na administração pública, por aumentarem a transparência da gestão e facilitarem o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados. Em outras palavras, pode-se dizer que os indicadores são, por um lado, importantes ferramentas gerenciais de gestão para a administração pública; e por outro, um instrumento fundamental para a fiscalização da gestão pública por parte dos movimentos populares (controle social).

Segundo Teixeira e Santana (1995, p.85), um sistema de indicadores, adequadamente definido, funciona como um instrumento de racionalização e modernização da gestão. Ele delimita o campo observável da ação a ser desenvolvida, facilitando a identificação dos objetivos e metas a serem perseguidos por uma organização ou área governamental; propicia a concentração de esforços, na medida em que define objetivamente os resultados esperados e, conseqüentemente, os meios para alcançá-los. Permite que os diversos agentes tenham mais

claros os critérios pelos quais estão sendo avaliados; e, sobretudo, cria condições para que a população de um modo geral, e o usuário em particular, possa conhecer o desempenho do setor.

Um sistema de indicadores de desempenho bem planejado e bem estruturado oferece a possibilidade de um grau maior de compromisso com resultados durante a discussão e a execução de programas mediante a determinação de metas de desempenho que expressem os sucessos esperados em termos da quantidade e qualidade dos serviços prestados à comunidade e da efetividade e eficiência com que são oferecidos (SANTOS; CARDOSO, 2001).

Informações sobre desempenho são essencialmente comparativas. Um conjunto de dados isolado mostrando os resultados atingidos por uma instituição não diz nada a respeito do seu desempenho, a menos que seja confrontado com metas ou padrões preestabelecidos, ou realizada uma comparação com os resultados atingidos em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise (TCU, 2000c, p.10).

2.6.2 Fundamentos para a construção de indicadores de desempenho institucional

A utilização de indicadores de desempenho nas instituições públicas apresenta algumas vantagens (TCU, 2000c, p.10):

- a) possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da instituição, por meio da avaliação de seus principais programas e/ou departamentos;
- b) permite o acompanhamento e a avaliação do desempenho ao longo do tempo e ainda a comparação entre:
 - desempenho anterior x desempenho corrente;
 - desempenho corrente x padrão de comparação;
 - desempenho planejado x desempenho real;
- c) possibilita focar as áreas relevantes do desempenho e expressá-las de forma clara, induzindo um processo de transformações estruturais e funcionais que permite eliminar inconsistências entre a missão da instituição, sua estrutura e seus objetivos prioritários;

- d) ajuda o processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos;
- e) melhora o processo de coordenação organizacional, a partir da discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos entre os diversos setores da instituição;
- f) possibilita a incorporação de sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto institucionais como individuais.

Tanto na análise de indicadores de desempenho já existentes, quanto na elaboração de novos, deve-se verificar as seguintes características (TCU, 2000c, p.12-14):

- 1) Representatividade:** o indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade ou função; o enfoque deve ser no produto: medir aquilo que é produzido, identificando produtos intermediários e finais, além dos impactos desses produtos (*outcomes*). Este atributo merece certa atenção, pois indicadores muito representativos tendem a ser mais difíceis de ser obtidos.
- 2) Homogeneidade:** na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas. Por exemplo, ao estabelecer o custo médio por auditoria, devem-se identificar os diversos tipos de auditoria, já que para cada tipo tem-se uma composição de custo diversa.
- 3) Praticidade:** garantia de que o indicador realmente funciona na prática e permite a tomada de decisões gerenciais. Para tanto, deve ser testado, modificado ou excluído quando não atender a essa condição.
- 4) Validade:** o indicador deve refletir o fenômeno a ser monitorado.
- 5) Independência:** o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos.

- 6) Confiabilidade:** a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.
- 7) Seletividade:** deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer monitorar.
- 8) Simplicidade:** o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso.
- 9) Cobertura:** os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade.
- 10) Economicidade:** as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, em outras palavras, a manutenção da base de dados não pode ser dispendiosa.
- 11) Acessibilidade:** deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.
- 12) Estabilidade:** a estabilidade conceitual das variáveis componentes e do próprio indicador bem como a estabilidade dos procedimentos para sua elaboração são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.

2.6.3 Tipos e classificação de indicadores

Grateron (1999: p.123-124) identificou os seguintes critérios de classificação de indicadores: de acordo com a natureza, com o objeto e com o âmbito. No primeiro, os indicadores

são agrupados segundo o critério ou atributo que se procura avaliar ou medir, ou seja: eficiência, eficácia, economia, efetividade, equidade, excelência, cenário, perpetuidade e legalidade.

De acordo com o objeto, os indicadores são reunidos segundo o alvo de medição ou avaliação:

- indicadores de resultado: resultados obtidos em relação a resultados esperados ou desejados. Normalmente, referem-se a indicadores de eficácia considerando a consecução dos objetivos fixados;
- indicadores de processo: referem-se aos indicadores de eficiência e são utilizados normalmente quando não é possível utilizar indicadores de resultado;
- indicadores de estrutura: procuram avaliar o custo e a utilização de recursos. Pela sua natureza, podem ser considerados como indicadores de economia;
- indicadores estratégicos: procuram avaliar os aspectos não relacionados diretamente com as atividades desenvolvidas, mas que têm efeito sobre os resultados destas atividades. Normalmente, esses fatores são de caráter externo.

De acordo com o âmbito de atuação, os indicadores são:

- internos: consideram variáveis de funcionamento interno da entidade ou organização;
- externos: consideram o efeito ou impacto, fora da entidade, das atividades e serviços prestados.

Os indicadores também podem ser classificados de acordo com as características das metas da organização, a saber:

- indicadores globais: para medir o desempenho econômico-financeiro, em termos de auto-sustentação, liquidez e rentabilidade, bem como participação no mercado ou setor e de satisfação dos usuários/clientes/sociedade (imagem);
- indicadores finalísticos (ou de produção): para medir o desempenho, em termos de eficácia, eficiência e qualidade, dos macro-processos organizacionais (pelo menos dos críticos);
- indicadores de desenvolvimento institucional: para medir aspectos como capital humano, capacitação, investimentos no aprimoramento dos sistemas de gestão etc.

Batista (1999) tipifica os indicadores da seguinte forma:

- indicadores estratégicos: informam o “quanto” a organização se encontra na direção da consecução de sua Visão. Refletem o desempenho em relação aos Fatores Críticos de Sucesso⁹;
- indicadores de produtividade (eficiência): medem a proporção de recursos consumidos com relação as saídas dos processos. Ex.: (Receita total/Total de servidores);
- indicadores de qualidade (eficácia): focam as medidas de satisfação dos clientes e as características do produto/serviço. Ex.: [(nº de produtos perfeitos/total de produtos produzidos) X 100];
- indicadores de efetividade (impacto): focam as conseqüências dos produtos/serviços (fazer a coisa certa da maneira certa);

⁹ ver definição no tópico seguinte.

- indicadores de capacidade: medem a capacidade de resposta de um processo através da relação entre as saídas produzidas por unidade de tempo. Ex.: (nº atendimento/mês).

2.6.4 Metodologia de construção de indicadores

É possível encontrar na literatura especializada diversas maneiras de elaboração de indicadores. Entre aquelas conhecidas durante este estudo, destaca-se a técnica de elaboração de indicadores de desempenho apresentada num curso ministrado no TCU, em 1999, pelo professor Fábio Ferreira Batista, por ser apropriada para avaliação institucional. Neste tópico, tenta-se explorá-la, ainda que superficialmente, já que não é propósito específico deste estudo.

Cabe, inicialmente, destacar que metodologia de elaboração de indicadores já é tema de domínio das unidades técnicas do TCU, existindo inclusive orientação formal no Tribunal (TCU, 2000c). A técnica ensinada nesse documento é fundamentada na elaboração de mapas de produto, que consiste, resumidamente, na identificação dos produtos, que podem ser um bem, um serviço ou uma condição resultante de atividade da organização, e, a partir disso, formular questões específicas sobre economicidade, eficiência e eficácia, que resultarão na identificação dos indicadores.

Essa técnica vem sendo utilizada nas auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal e é possível sua aplicação na elaboração de indicadores para avaliação do desempenho da gestão, porém é importante conhecer a seguir a metodologia ensinada pelo professor Fábio Batista.

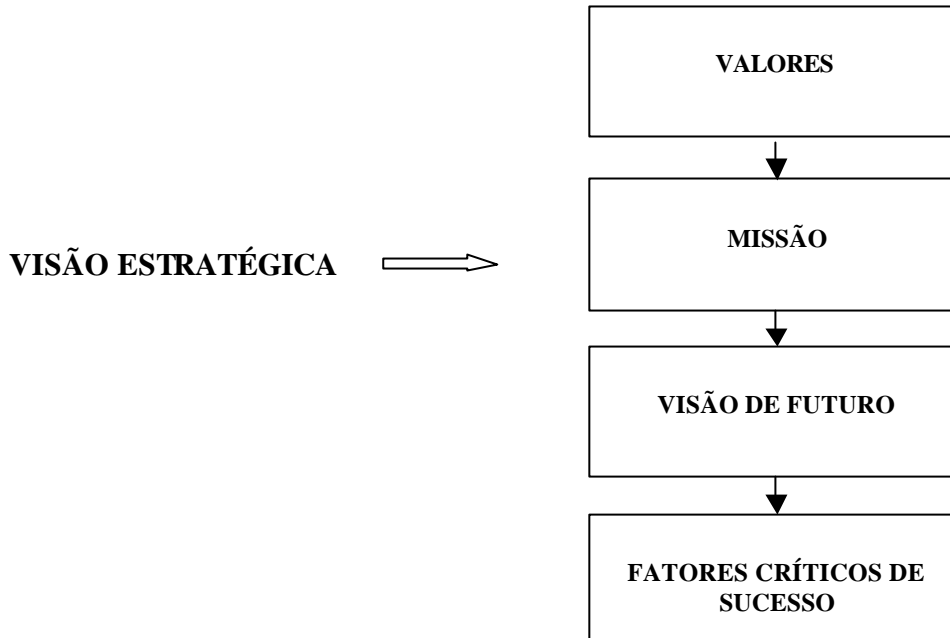
Trata-se de elaboração de indicadores de desempenho a partir da definição de visão estratégica da organização, isto é, da definição de valores, missão, visão de futuro e fatores críticos de sucesso (FCS).

Batista (1999) apresenta os seguintes conceitos:

Visão Estratégica: expressa a percepção da organização do seu passado, do seu momento atual e do direcionamento do seu futuro. Por meio dela, a organização expressa o conhecimento que tem de si mesma: seus êxitos, seus fracassos, suas potencialidades, suas limitações, suas certezas e os caminhos que pode e quer percorrer. Sem o conhecimento do caminho percorrido e de sua situação atual, é difícil para organização definir aonde quer chegar e como pode chegar lá. A partir da visão estratégica a organização tem condições de elaborar o seu plano de suporte estratégico, que envolve a definição das estratégias, metas, planos de ação e responsabilidades. Para construir essa visão estratégica, a organização deve, mediante um esforço de reflexão e análise:

- a) identificar o conjunto de valores que permeiam todas as atividades e relações que ocorrem na organização, ou seja, explicitar as crenças e convicções que defende;
- b) identificar sua missão, isto é, qual é o seu propósito;
- c) definir sua visão de futuro, isto é o que deseja ser no futuro, suas aspirações;
- d) estabelecer seus fatores críticos de sucesso, isto é, aqueles objetivos gerenciais que são indispensáveis para o cumprimento da missão e alcance da visão de futuro.

Figura 2.2
Visão Estratégica



Valores – São idéias fundamentais em torno das quais se constrói a organização. Representam as convicções dominantes, as crenças básicas, aquilo em que a maioria das pessoas da organização acredita. Os valores permeiam todas as atividades e relações existentes na organização e da organização com os clientes. Os valores descrevem como a organização pretende atuar no cotidiano enquanto busca realizar sua visão.

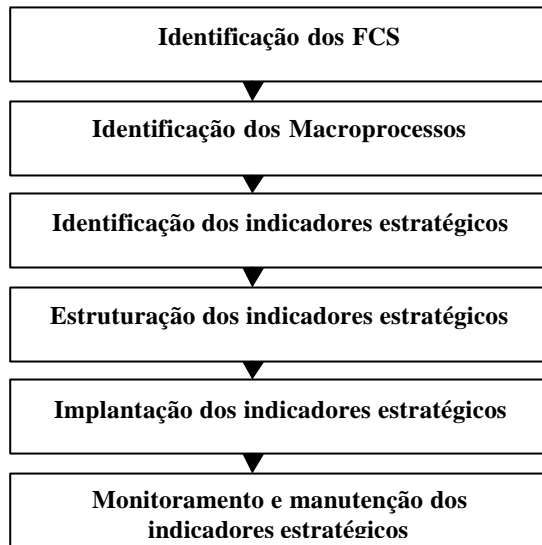
Missão – é uma declaração sobre o que a organização pública é, sobre sua razão de ser, seus clientes e os serviços que presta. A missão define o que é a organização pública hoje, seu propósito e como pretende atuar no seu dia-a-dia. Enquanto a visão de futuro sinaliza o que a escola pretende ser, a missão aponta o que ela é.

Visão de Futuro – A visão de futuro define o que a organização pública pretende ser no futuro. Ela incorpora as ambições da organização e descreve o quadro futuro que organização quer atingir.

Fatores Críticos de Sucesso (FCS) – são áreas de atividades nas quais o alcance de resultados favoráveis são absolutamente necessários para o êxito na implantação da visão da organização pública. Os FCS devem ser definidos no nível estratégico da organização. Deve-se escolher um número limitado de áreas, cujos resultados satisfatórios assegurarão um desempenho adequado para a organização. A identificação dos FCS é uma forma de sinalizar para os colaboradores da organização (servidores e gestores públicos) as áreas de atividades onde o êxito é fundamental para o cumprimento da missão e atingimento da visão de futuro. Os FCS podem ser usados como meios de mobilização dos colaboradores em prol de objetivos da organização pública. Exemplos de FCS: rapidez no atendimento; desenvolvimento de habilidades na área de serviços; melhoria da imagem junto à comunidade; desenvolvimento de alianças estratégicas; aumentar a produtividade.

Macroprocessos – conjunto de processos que se interrelacionam diretamente com clientes e fornecedores, fundamentais no desempenho da missão da organização e no atendimento às expectativas dos clientes. São seguintes suas principais características: são grandes sistemas de uso repetitivo; são multifuncionais ou interfuncionais; em sua maioria, são processos de negócios. Exemplo de macroprocessos identificados pelo Instituto Nacional de Metrologia – Inmetro: avaliação de conformidade; controle metrológico; educação para metrologia e qualidade; padronização e disseminação das unidades de medida; informação tecnológica para a qualidade.

Assim, os indicadores seriam construídos e implantados a partir da identificação dos fatores críticos de sucesso e dos macroprocessos, conforme esquema abaixo:



Exemplos de indicadores elaborados a partir de um fator crítico de sucesso (FCS):

Fator Crítico de Sucesso (FCS):	Desenvolvimento de habilidades na área técnico-científica
Macroprocesso:	capacidade de pessoal
Indicadores:	treinamento de pessoal satisfação com o curso índice de frequência índice de aproveitamento participação em congressos titulação produção técnico-científica número de citações número de patentes obtidas

3. Utilização de indicadores na avaliação do desempenho da gestão pelo TCU

3.1 Origem e tendências

Conforme já tratado no tópico “Fundamentação Conceitual”, a competência do Tribunal de Contas da União estava adstrita ao controle externo da administração financeira e orçamentária da União. Com a nova Constituição Federal, a abrangência do controle externo foi estendida para os campos operacional e patrimonial da União, sob os aspectos da legalidade,

legitimidade e economicidade. Essa inovação, juntamente com a tendência mundial do controle externo, de se buscar enfoque de avaliação de resultados das instituições públicas, aceleraram algumas transformações no TCU.

Em relação ao julgamento das contas dos administradores públicos, foi editada pelo TCU instrução normativa em 1994¹⁰ modificando disposições até então vigentes, especialmente, quanto à composição dos processos de tomadas e prestações de contas dos administradores públicos. Procurou-se a obtenção de informações que espelhassem também os aspectos de desempenho da gestão.

Foi a partir dessa norma que o TCU passou a exigir dos responsáveis a apresentação de indicadores de gestão que permitissem aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelo órgão e entidade (TCU, 1994). Essa exigência foi preservada pela norma atualmente em vigor¹¹.

Percebia-se, naquela oportunidade, a essencialidade dos indicadores para mensurar o desempenho das instituições públicas. Contudo, poucas foram as ocasiões em que esses dados subsidiaram, de forma efetiva, os exames proferidos pelas unidades técnicas do Tribunal na análise de contas, uma vez que se mantém ainda o enfoque estritamente legalista pelas unidades técnicas do TCU.

Visando reformular o processo de análise de contas, criou-se em 2002 o Projeto de Certificação da Gestão Pública, conduzido pela Secretaria Adjunta de Contas (ADCON) do TCU. Entre os desafios do projeto, está o desenvolvimento de mecanismos que contribuam para a transformação da apreciação das contas anuais em instrumento que permita ir além dos aspectos

¹⁰ Instrução Normativa/TCU nº 6, de 8/6/1994.

O TCU possui poder regulamentar que lhe confere o art. 3º da Lei nº 8.443/92 para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

¹¹ Instrução Normativa/TCU nº 12, de 24/04/1996.

relacionados à legalidade e passe também a induzir à administração gerencial e de avaliação da gestão pública, a partir da exigência de informações sobre as funções essenciais da unidade administrativa e do desempenho alcançado pela sua gestão, à luz da missão/visão que lhe cabe e dos seus objetivos/metastratégicos (TCU, 2003).

Um dos objetivos do projeto é o desenvolvimento de metodologia de elaboração e utilização de indicadores, a serem apresentados pelos responsáveis pelas tomadas e prestações de contas anuais, para subsidiar a avaliação do desempenho da gestão.

Apesar da pouca aplicação dos indicadores no exame das contas anuais, essa ferramenta faz parte das metodologias utilizadas há algum tempo nas auditorias operacionais realizadas pelo TCU, inclusive já sendo editado, em 2000¹², documento de orientação denominado “Indicadores de desempenho e mapa de produtos”, contendo instruções importantes para a elaboração e utilização, conforme mencionado no item 2.6 deste trabalho.

3.2 Exemplo prático de utilização de indicadores de desempenho pelo TCU

O caso a ser retratado é o que mais avançou no TCU em termos de utilização de indicadores para a avaliação do desempenho da gestão, representando grande referencial para o objetivo deste estudo.

A experiência partiu do interesse do Tribunal de conhecer e avaliar o desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES (Decisão/TCU nº 731/1997 – Plenário).

Com o decorrer dos trabalhos, deparou-se com a necessidade de se estabelecer, juntamente com aquelas entidades, indicadores que espelhassem o comportamento da gestão. Tarefa que vem se demonstrando de grande complexidade, conforme a seguir.

¹² Portaria/Segecex/TCU nº 23, de 30/06/2000.

3.2.1 Origem e primeiros desafios

Por meio da Decisão/TCU 543/1999 – Plenário, proferida no processo do TCU 625.083/1998-9, relativo a auditoria operacional feita pela Secretaria de Controle Externo do Rio Grande do Sul (unidade técnica do TCU) na Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre/RS, o Tribunal resolveu requisitar à Secretaria de Educação Superior - SESu/MEC informações acerca da participação do Governo Federal no financiamento das instituições privadas de ensino superior e determinar a unidades internas que realizassem estudos, com base nos elementos solicitados e na Decisão/TCU nº 731/97 - Plenário¹³, da viabilidade de incluir no Plano de Auditoria do TCU (atualmente denominado Plano de Fiscalização) a realização de auditoria operacional para avaliação do sistema de ensino superior no Brasil, com a finalidade de obter-se um diagnóstico de âmbito nacional nessa área estratégica.

A Secretaria de Auditoria (Saudi) e a 6ª Secretaria de Controle Externo (então unidades do Tribunal), ao apreciar os dados encaminhados em diligência pela SESu/MEC, propuseram, por meio da Representação conjunta nº 01/99, a realização de fiscalização nas seguintes instituições federais: Fundação Universidade Federal do Amazonas, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (voto do relator – Decisão/TCU 358/2000 - Plenário, de

¹³ Decisão 731/1997 – Plenário:

O Tribunal Pleno diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

1.2. seja determinada à Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais que inclua no exame anual das Contas do Presidente da República, de 1997 ou 1998, análise sobre todas as Instituições Federais de Ensino Superior, vinculadas ao MEC, juntamente com os órgãos financiadores de pesquisa (FINEP, CNPq, etc) verificando, em cada uma delas, a produção científica e também os custos dos cursos oferecidos e o custo médio por aluno matriculado em cada curso, as relações professor/aluno, professor/funcionário, aluno/funcionário, alunos diplomados/ingressantes, nº de vagas no vestibular, nº de alunos matriculados e diplomados na graduação e pós-graduação, nº de professores e funcionários, titulação dos professores cursos de graduação e pós-graduação oferecidos e conceito CAPES, dispêndio total anual, percentual gasto com pessoal e encargos e outras variáveis julgadas necessárias.

03/05/2000). Tal proposta resultou na inclusão das auditorias no Plano de Auditoria do TCU de 2000.

A referida representação mencionou a auditoria-piloto programada para ser realizada na Fundação Universidade de Brasília - FUB, cujos resultados poderiam vir a nortear um trabalho mais amplo de avaliação do ensino superior do país.

A fiscalização na FUB foi realizada pela 6ª Secretaria de Controle Externo, em cumprimento ao Plano de Auditorias do TCU do 2º semestre de 1999, objetivando proceder a um levantamento de indicadores de desempenho na fundação para servir como base na realização de estudo comparativo entre outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

A auditoria contou com uma equipe de dois Analistas de Controle Externo (ACE) e durou 29 dias úteis (início:12/11/99 e término: 17/12/1999¹⁴).

Inicialmente, os técnicos do TCU constataram que a avaliação das IFES é uma tarefa extremamente complexa devido à grande heterogeneidade das instituições, uma vez que existem grandes diferenças, como a forma de financiamento, oferta de cursos, volume de recursos destinados à pós-graduação e pesquisa, prestação de serviços à comunidade etc. No relatório, a equipe citou o seguinte trecho de Tyler e Bernasconi (TCU, 1999, p. 56/71):

Não existe um critério único de qualidade igualmente aplicável a todas as instituições de educação superior, nem um modelo único de excelência (...). O padrão de medida da avaliação, então, deve ser aquele que a instituição é razoavelmente capaz de obter, dada a sua missão específica e sua realidade presente.

A equipe deparou-se com vários indicadores já existentes, porém tratavam de aspectos específicos, não possibilitando uma visão ampla da situação real da instituição.

Preliminarmente à proposição de indicadores, os técnicos julgaram útil a classificação de indicadores em três categorias. Os de eficiência buscam informar o custo de se atingir

¹⁴ Portaria/6ªSecex/TCU 13, de 12/11/1999.

determinado resultado, sendo que o mais comum é o custo por aluno. Os indicadores de produtividade tentam estabelecer relações entre recursos utilizados e produtos obtidos, como, por exemplo, as proporções entre alunos, professores e funcionários. Os de eficácia mostram o grau de consecução das metas da instituição, tendo como exemplo a taxa de sucesso na graduação.

O grande desafio, naquele momento, era descobrir em que medida o indicador retrata adequadamente a realidade que se quer estudar. Em outras palavras, trata-se da própria definição de como deve ser elaborado o indicador.

Segundo a equipe, a construção e interpretação de informações fidedignas exigiam um conhecimento profundo da situação a ser retratada. Todos os fatores relevantes, bem como as relações entre eles, deveriam ser adequadamente considerados. Sem isso, há risco grande de gerar indicador cuja leitura acaba por distorcer e prejudicar a análise.

A equipe realizou estudo preliminar visando identificar as principais fontes de informações existentes sobre o sistema de ensino superior no Brasil, bem como as principais limitações dos dados disponibilizados por essas fontes. Foram apontados: o Sistema de Informações de Ensino Superior (SIES) supervisionado pela Secretaria de Educação Superior do MEC (SESu/MEC), o Censo do Ensino Superior promovido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), o Exame Nacional de Cursos (conhecido como provão), e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

3.2.2 Seleção dos indicadores e definição da metodologia de cálculo

Diante das considerações gerais tecidas na instrução da equipe e dos objetivos da auditoria, selecionou-se um conjunto de indicadores que pudessem espelhar diferentes aspectos da atividade acadêmica de ensino e pesquisa. Segundo comentários no relatório, os indicadores selecionados já haviam sido pesquisados, com maior ou menor detalhamento, tanto por

especialistas quanto por entidades não-governamentais e unidades do MEC voltadas para o ensino superior, estando presentes em boa parte da literatura brasileira sobre o assunto, e atendem a três requisitos essenciais (TCU, 1999b, p. 60):

- a) ser operacionalmente passíveis de apuração. A postura pragmática é essencial, dada a limitada disponibilidade de dados necessários à construção de indicadores;
- b) possuir atributo de comparabilidade. Não se pode esquecer que o objetivo central da auditoria é selecionar e testar indicadores que possam de futuro, ser aplicados em IFES com distintos objetivos, com vistas a viabilizar comparações e subsidiar a elaboração de diagnóstico das atividades desenvolvidas por essas instituições;
- c) apresentar a capacidade de representar confiavelmente aspectos da realidade acadêmica. De nada valerá ao indicador atender os dois requisitos anteriores se ele não puder refletir a realidade examinada.

Foram selecionados nove indicadores, sendo um de eficiência, três de produtividade da Instituição, um de produtividade do aluno, um de envolvimento com pós-graduação, dois de qualidade e um de eficácia, conforme abaixo:

1. custo corrente/aluno (indicador de eficiência);
2. aluno/professor (produtividade da instituição);
3. aluno/funcionário (produtividade da instituição);
4. funcionário/professor (produtividade da instituição);
5. grau de participação estudantil – GPE (produtividade do aluno);
6. grau de envolvimento com pós-graduação - GEPG (envolvimento com pós-graduação);
7. conceito CAPES/MEC sobre programas de pós-graduação (qualidade);
8. índice de qualificação do corpo docente - IQCD (qualidade);
9. taxa de sucesso na graduação – TSG (eficácia)

Esses indicadores referem-se a alguns aspectos das IFES considerados relevantes na caracterização das instituições. Todavia, foram necessários ajustes na metodologia de cálculo de alguns deles, objetivando contornar algumas limitações existentes.

A equipe concluiu indicando como principal benefício do trabalho a discussão sobre o tema de avaliação do ensino superior, ante a necessidade diagnosticada de aprimoramento dos

métodos de avaliação até então existentes de forma a contribuir para uma melhor gestão das IFES.

O Plenário do TCU, em deliberação sobre o trabalho de auditoria (Decisão 358/2000, de 03/05/2000), ciente de que essa metodologia envolvia matéria altamente complexa e polêmica, determinou que a proposta da equipe técnica fosse submetida, preliminarmente, à FUB e à Secretaria de Ensino Superior (SESu/MEC), bem como para as outras IFES a serem auditadas em cumprimento ao Plano de Auditoria de 2000 para que se manifestassem sobre a metodologia proposta.

Foram realizadas, na mesma oportunidade, pela 6ª Secex a análise das informações solicitadas pelo Tribunal e a consolidação das auditorias realizadas na Fundação do Amazonas (FUA), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade do Rio Grande do Sul (UFRGS) pelas secretarias do Tribunal localizadas nesses estados (TCU, 1999b, p. 144-201). Os trabalhos foram processados em virtude de terem sido incluídos no Plano de Auditoria do TCU para o exercício de 2000, em vista da Decisão/TCU nº 543/1999 –Plenário. O escopo dos trabalhos abrangia a realização de auditorias operacionais naquelas universidades com a finalidade de se obter dados regionais que pudessem contribuir para elaboração de diagnóstico na área do ensino superior em nível nacional.

As auditorias operacionais concentraram-se na tarefa de levantar indicadores de desempenho nas IFES selecionadas, utilizando, para tanto, a metodologia anteriormente empregada pela 6ª Secex (TCU, 1999b, p. 146).

Segundo o relatório que consta a análise das informações trazidas pelas demais Secex envolvidas, os refinamentos proferidos na metodologia de cálculo de alguns indicadores pela 6ª Secex minimizaram as limitações anteriormente identificadas, mas não eliminaram as diferentes

ênfases e peculiaridades existentes nas instituições de ensino. Como consequência, não foi possível a produção de valores médios dos indicadores que pudessem servir de parâmetros nacionais de desempenho.

Em relação à manifestação das universidades sobre a metodologia sugerida pelo Tribunal, em atendimento ao item 8.3 da Decisão/TCU nº 358/2000 – Plenário, cabe destacar os seguintes comentários (TCU, 1999b, p.167-170):

- a dificuldade de comparar as IFES é notória em razão da heterogeneidade e realidades distintas entre elas. Exemplo: uma grande universidade, com graduação, pesquisa e extensão, atuando em várias áreas de conhecimento, não pode ser comparada a uma instituição que oferece, apenas, cursos de graduação, estando voltada quase exclusivamente para a atividade de ensino (UFPE);
- o ponto de partida para a avaliação institucional seria o entendimento da missão e dos objetivos de cada universidade, para que se possa avaliar a execução das ações que se propôs realizar (UFPE);
- a avaliação exige, em primeiro lugar, o estabelecimento e repactuação, por meio de uma dinâmica constante e complexa das metas de desempenho. Também, faz-se necessária a definição clara dos objetivos institucionais, em função dos quais são determinados os indicadores pertinentes e os instrumentos de coleta e processamento de tais indicadores (UFRJ);
- “qualquer que seja a metodologia de avaliação adotada, há que se ter em mente que modelos de intelegibilidade são necessariamente redutores e sua eficácia se dá por graus de aproximação com a realidade que pretendem retratar” (UFRJ);

- os indicadores não são capazes de captar a complexidade e heterogeneidade das instituições. Além disso, a educação superior não pode ser concebida como um sistema parametrizado, que apresente a grandeza típica de um fenômeno (UFRGS);
- a comparação entre as IFES por meio de indicadores quantitativos de desempenho significaria retirar da avaliação a sua função educativa, pedagógica e emancipatória, concentrando-se exclusivamente nas dimensões do controle e medida (UFRGS);
- “a avaliação não é o controle, não é somente uma verificação de resultados, não é somente constatar o que acontece, mas julgar porque acontece, com vistas a melhorar o processo acadêmico” (UFRGS);

A 6ª Secex, em relação a essas alegações, comentou que os indicadores selecionados atendem aos três requisitos essenciais já mencionados: ser operacionalmente passíveis de apuração; possuir atributo de comparabilidade e apresentar capacidade de representar confiavelmente aspectos da realidade acadêmica.

Ressaltou que o objetivo da metodologia era possibilitar estudos comparativos, sendo a captação da realidade apenas aspecto secundário. Procurou-se, na escolha dos indicadores de desempenho, privilegiar aqueles com maior poder de comparabilidade em detrimento de outros que apresentassem capacidade para refletir realidades complexas, como a acadêmica.

As universidades teceram, ainda, vários comentários sobre cada indicador especificamente, os quais foram examinados e aproveitadas algumas contribuições para melhoria da metodologia de cálculo. Também foram levadas em conta as opiniões emitidas pelas demais Secex envolvidas.

Segundo a unidade técnica do Tribunal, a diversidade de críticas proferidas demonstram o quão difícil e controvertida é a matéria que permeia a definição de indicadores de desempenho.

Soma-se a isso a incapacidade das IFES em produzir algumas informações básicas para a confecção de indicadores da metodologia experimental.

No entanto, o analista opinou que a tarefa deveria prosseguir em busca do aperfeiçoamento desses instrumentos, haja vista a inegável importância desses instrumentos como ferramenta gerencial e como subsídio de avaliação das IFES.

Lembrou ainda que o conjunto de indicadores poderiam gerar benefícios na identificação de áreas cujo desempenho necessita ser aprimorado e de práticas positivas que favorecem o bom desempenho que pudessem ser estendidas a outras instituições.

3.2.3 Implementação dos indicadores

As análises e as propostas da 6ª Secex resultaram na Decisão/TCU 408/2002 – Plenário de 24/04/2002, em que o Tribunal decidiu determinar às IFES que passassem a incluir, no relatório de gestão das contas anuais, os nove indicadores definidos, podendo ser acrescentados outros indicadores ou informações, de acordo com as necessidades de cada instituição. Além disso, determinou a constituição de grupo de contato formado por representantes da 6ª Secex, da SESu e da Secretaria Federal de Controle Interno, para, sob a coordenação da primeira, orientar as IFES na implantação padronizada do conjunto inicial de indicadores de desempenho elencados no item 8.1.2 da Decisão¹⁵, bem como estabelecer plano de ação com vistas a aprimorá-los (item 8.3 da decisão).

Após devidamente designados, os integrantes do grupo de contato reuniram-se pela primeira vez em 25/09/2002 com o objetivo de discutir as formas de orientação às IFES para

¹⁵ a) custo corrente/aluno; b) aluno/professor; c) aluno/funcionário; d) funcionário/professor; e) Grau de Participação Estudantil (GPE); f) Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG); g) Conceito CAPES; h) Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD); i) Taxa de Sucesso na Graduação (TSG)

implementação dos indicadores previstos na decisão do Tribunal e avaliar, posteriormente, os resultados, visando aprimorar o conjunto de indicadores (TCU, 1999b, p.356/358).

Naquela oportunidade, foram apontados alguns obstáculos à metodologia proposta, principalmente em relação à dificuldade da obtenção dos dados necessários ao cálculo dos indicadores. Isso demandou mais estudos por parte da SESu objetivando viabilizar a apresentação dos indicadores que seriam demonstrados em novo encontro.

Na segunda reunião do grupo em 16/10/2002, optou-se pela modificação da forma de cálculo de alguns indicadores em virtude da indisponibilidade de alguns dados. Em seguida, o grupo decidiu pela produção de documento de orientação sobre o cálculo de indicadores com o objetivo de subsidiar o trabalho das IFES. Ficou estabelecido que a versão preliminar seria elaborada pela 6ª Secex e encaminhada aos demais membros do grupo para críticas e sugestões a serem consolidadas (TCU, 1999b, p.359).

Na reunião seguinte de 04/11/2002, foram avaliadas as sugestões e promovidos os ajustes devidos no documento de orientação. Ficou acordado que esse documento seria distribuído no encontro de Pró-Reitores em Foz do Iguaçu-PR, ocasião mais propícia para se abrandar possíveis resistências das IFES, segundo o representante da SESu. Definiu-se que a participação dos membros do grupo nesse encontro teria por objetivo prestar esclarecimentos sobre os indicadores e sobre as motivações que levaram à determinação para sua inclusão nas contas das entidades. Foi discutida ainda a possibilidade de produção de cartilha, com orientações mais detalhadas, para encaminhamento a público maior. A incumbência de apoio às IFES na solução das dúvidas de cálculo e apresentação dos indicadores ficou a cargo da SESu, que se daria por meio da página do órgão na *internet* (TCU, 1999b, p.361-362).

Reunidos pela quarta vez em 04/12/2002, o secretário da 6ª Secex destacou, em relação à participação no Fórum de Pro-Reitores da Administração – Forplad, em Foz do Iguaçu, que,

apesar de algumas críticas a indicadores específicos e à sua utilização como instrumentos de avaliação, prevaleceu o reconhecimento sobre a importância dos indicadores. Decidiu-se que os indicadores passassem a constituir anexo ao Relatório de Gestão visando preservar as IFES de uso indevido das informações, pelo menos na fase de implantação, já que o relatório fica disponibilizado na *internet*. Quanto à cartilha, optou-se por aguardar a incorporação das críticas e sugestões das IFES para confeccioná-la, o que ocorreria no 2º semestre/2003 (TCU, 1999b, p.363-364).

O documento produzido pelo grupo, “Orientações para o Cálculo dos Indicadores de Gestão”, traz informações sobre as origens, a forma de apuração e as finalidades dos indicadores de desempenho que foram fixados pela Decisão/TCU nº 408/2002 – Plenário e que deverão ser incluídos nos Relatórios de Gestão das IFES a partir de 2002 (TCU, 1999b, p.365-371).

Nesse trabalho, é ressaltada a grande heterogeneidade apresentada pelas instituições de ensino, o que impossibilita conclusões sobre o desempenho das instituições a partir do conjunto de indicadores selecionados. Salienta, no entanto, que a decisão do TCU não teve por objetivo a obtenção de dados para avaliação da conduta gerencial das IFES. Tampouco há intenção de estabelecer classificação hierárquica e alternativa de instituições, duplicando-se o trabalho já sistematicamente realizado pela SESu.

O documento ainda dispõe o seguinte:

o que se pretende, com a inclusão desses dados nos relatórios de gestão, é a construção de série histórica para acompanhar a evolução de aspectos relevantes do desempenho de todas as IFES, o que poderá indicar, ao longo dos anos, a necessidade de aperfeiçoamentos em áreas específicas, ou mesmo a correção de eventuais disfunções. As informações gerenciais extraídas desse acompanhamento deverão servir de subsídio para selecionar áreas a serem estudadas com maior profundidade pelos Controles Interno e Externo. Essa seleção orientará trabalhos como a análise de Contas do Governo e auditoria de natureza operacional, direcionadas à identificação de boas práticas e de oportunidades de melhoria na gestão. No mesmo sentido, esses dados poderão ser utilizados pelo Ministério da Educação, no monitoramento já realizado das ações e resultados das IFES. Espera-se também que o acompanhamento da evolução desses

indicadores possa ser útil como ferramenta de apoio à necessária auto-avaliação institucional.

Em nova reunião do grupo de contato em 20/11/2003, o titular da 6ª Secex tentou sensibilizar os integrantes do grupo, especialmente os representantes do MEC, sobre a importância dos indicadores para o TCU, haja vista a ocorrência de inconsistências e ausência de informações quando da consolidação dos dados encaminhados pelas IFES para a secretaria. Foi acordado plano de ação do grupo para 2003/04, prevendo as seguintes atividades (TCU, 1999b, p.405/407):

- efetuar análise preliminar da conformidade dos dados informados pelas IFES, nas contas de 2002, ao TCU com aqueles informados ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP no Censo escolar;
- verificar a conformidade nas prestações de contas
- produzir roteiro de análise de conformidade dos indicadores;
- tomar providências contra as IFES faltantes;
- disponibilizar os indicadores de forma consolidada em sistema informatizado.

Além disso, foi comentado que a SFC e o TCU iriam realizar, conjuntamente, fiscalização-piloto *in loco* para testar a confiabilidade dos indicadores informados pelas IFES.

Essa fiscalização foi autorizada pelo ministro-relator sob a modalidade inspeção. Tal procedimento está sendo realizado de forma conjunta entre as unidades técnicas do TCU (6ª Secex e secretarias nos estados) e a SFC, contemplando as seguintes estratégias¹⁶:

- a) analisar a conformidade dos indicadores de gestão informados nas contas de 2002;
- b) identificadas eventuais inconsistências, orientar os gestores das IFES sobre a correta forma de apuração dos índices, objetivando garantir, minimamente, a conformidade dos indicadores relativos ao exercício de 2003, que balizarão a análise setorial das contas do governo do mesmo ano;
- c) composição das equipes com 2 (dois) membros por IFES, um do TCU e outro da SFC, sob coordenação do TCU, mediante portaria de designação assinada pelo titular da Secex, consoante modelo a ser encaminhado pela ADFIS;

¹⁶ Memo -Circular nº 44 – Segecex, de 30/12/2003 (p. 420).

- d) expedição de ofício às IFES, pela Secretaria Adjunta de Fiscalização, anteriormente ao início dos trabalhos, comunicando da fiscalização a ser empreendida, bem como solicitando a efetiva disponibilização das informações e documentos necessários ao trabalho;
- e) prazo de realização do trabalho e elaboração do relatório – entre 3 e 5 dias úteis – a ser definido após teste na Fundação Universidade de Brasília, a cargo da 6ª Secex;
- f) encaminhamento dos respectivos relatórios à 6ª Secex que consolidará os achados de auditoria com vistas à elaboração de orientações às IFES visando à não-repetição das inconsistências porventura apuradas.

Até março/2004, ainda não havia sido realizada a consolidação pela 6ª Secex.

É importante ressaltar que se encontram disponibilizados no *site* da SESu¹⁷, com acesso restrito, as orientações para o cálculo dos indicadores, os formulários para alimentação desses dados e a consolidação feita pela secretaria do MEC das informações apresentadas pelas IFES.

3.2.4 Outros casos de utilização de indicadores

Também podem ser citados como exemplos de utilização de indicadores pelo TCU com a finalidade de avaliar o desempenho da gestão os seguintes casos:

Colégio Pedro II – RJ – Processo TCU 007.408/2001-0 - trata-se de auditoria de natureza operacional realizada pela Secex/RJ na unidade em epígrafe com o objetivo de elaborar um diagnóstico da gestão e de criar indicadores de avaliação do Ensino Médio para futuro monitoramento da entidade e de instituições similares do Sistema Federal de Ensino. O Tribunal deliberou, por meio da Decisão nº 1.512/2002 - Plenário – TCU, no sentido de recomendar à unidade que elaborasse parecer de apreciação dos indicadores de desempenho estabelecidos no âmbito da auditoria, em especial quanto às suas validades para a instituição, assim como sugestões de aperfeiçoamento para acompanhamento posterior e evolução qualitativa de futuros

¹⁷ http://www.mec.gov.br/sesu/sist_gestao/apps/acesso_indicadores_tcu.asp.

trabalhos na instituição ou em outras similares. Posteriormente, o TCU ordenou¹⁸ à unidade que passasse a incluir em suas contas anuais tópico específico sobre a situação qualitativa e/ou quantitativa dos indicadores apresentados, incluindo sua mensuração. Determinou ainda às demais instituições de ensino médio do Rio de Janeiro, vinculadas ao Ministério da Educação, que apreciassem os indicadores de desempenho, objeto da Decisão nº 1.512/2002 - Plenário - TCU, para que futuramente, caso considerado viável o seu levantamento, passem a ser incluídos em suas contas anuais em tópico específico sobre a situação qualitativa e/ou quantitativa dos aludidos indicadores.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – Processo TCU

930.055/1998-5 - trata-se de auditoria de natureza operacional realizada com o objetivo de verificar a sistemática de repasse de recursos pelo FNDE. Essa fiscalização resultou na elaboração de indicadores para avaliação futura do desempenho das recomendações decorrentes da auditoria. A metodologia utilizada para a construção dos indicadores foi a de mapeamento de produtos (utilizada pelo TCU nas auditorias operacionais). Por meio da Decisão 244/1999 – Plenário, o Tribunal recomendou à unidade que estabelecesse procedimentos e desenvolvesse sistemas para gerar informações relativas aos indicadores de desempenho, elaborasse relatórios periódicos para acompanhamento dos indicadores e incluísse um resumo das informações no Relatório de Gestão da prestação de contas anual da autarquia. Determinou também ao órgão de controle interno que estabelecesse um grupo de contato de auditoria para promover o intercâmbio de informações com o FNDE e com

¹⁸ Relação nº 111/2003 - Segunda Câmara - TCU

o TCU, acerca da implementação e aperfeiçoamento dos indicadores de desempenho. Posteriormente, veio a Decisão 589/2002 – Plenário determinando ao FNDE que passasse a informar nas contas anuais a evolução dos indicadores de desempenho definidos.

Serviço Social da Indústria – SESI – Processo 650.138/1997-0 – Cuidam os autos de auditoria operacional realizada no SESI para avaliação do cumprimento dos objetivos da entidade. Por meio da Decisão 575/1999 – Plenário, o Tribunal recomendou à unidade que aperfeiçoasse o sistema de indicadores de desempenho institucional, de modo a consignar, por exemplo, o número real de pessoas atendidas pelo SESI, a demanda existente pelo serviços oferecidos, a satisfação dos clientes, a fim de que tal instrumento possa ser utilizado na aferição da eficiência/eficácia/efetividade do "Sistema SESI".

Esses casos são decorrentes de auditorias operacionais e resultam de imediato, quase sempre, em recomendações às UJs para incorporação de indicadores visando, especialmente, acompanhar deliberações resultantes das auditorias.

Não é comum, nas auditorias operacionais, correspondência dos indicadores com as contas anuais das UJs auditadas. Esses exemplos são exceções, em que houve recomendação ou determinação às entidades que apresentassem os indicadores nos relatórios de gestão. Tal prática deveria ser estendida a todos os casos, contribuindo assim para a análise do desempenho da unidade.

4. Proposta de roteiro de elaboração e implementação de indicadores

A experiência das IFES descrita no tópico anterior demonstrou todo o esforço despendido pelo Tribunal, especificamente pela 6ª Secex, na definição dos indicadores e da sua forma de cálculo. Os obstáculos encontrados são resultantes principalmente da grande heterogeneidade das IFES e da resistência de algumas delas em se submeter a um processo de avaliação de desempenho levando em conta a comparação com outras instituições públicas de ensino superior.

O objeto desta proposta difere em parte do caso retratado, uma vez que, neste, procurou-se a obtenção de indicadores visando a uma avaliação especialmente comparativa entre as instituições de ensino, enquanto a sugestão direciona-se, principalmente, à avaliação individual da performance dos órgão e entidades que estão obrigados a prestar contas anualmente para o TCU, onde o interesse seria a obtenção de uma série histórica para avaliar a evolução do desempenho.

Apesar dessa diferença, é possível aproveitar-se importantes contribuições do caso retratado, uma vez que este indica alguns caminhos a serem trilhados em busca da implantação de indicadores.

Feitas essas considerações, propõe-se a seguir roteiro de implantação de indicadores para avaliação do desempenho da gestão. A fim de facilitar a compreensão, optou-se por dividi-lo em etapas.

1ª etapa: identificar as unidades jurisdicionadas (UJs) que participarão do processo de implementação de indicadores de desempenho.

Conforme observado no caso das IFES, a implantação de indicadores demanda grande esforço, o que impossibilita que tal prática alcance todos os entes obrigados a prestar contas anualmente, haja vista as limitações de recursos humanos, materiais e financeiros.

Em virtude disso, devem ser selecionados, num primeiro momento, alguns órgãos e entidades para participar do processo e, a medida do possível, estender-se gradativamente a outros.

As escolhas devem recair, inicialmente, sobre aqueles que apresentam maior pontuação na Matriz de Risco existente no Tribunal (ver último parágrafo do item 2.2.3.1) e possuam, preferencialmente, sistema de gestão voltado para resultados, cultura de avaliação institucional (como os integrantes do PQSP do governo federal) e planejamento estratégico, considerando este um processo metodologicamente estruturado mediante o qual a organização mostra a especificação de sua missão e a segmentação desta em objetivos. Talvez a administração indireta, especialmente fundações e autarquias, enquadrem-se melhor nessas características, pelo menos teoricamente, já que a autonomia administrativa, operacional e financeira requer uma administração mais gerencial, bem como estão sujeitas à supervisão ministerial.

Além disso, espera-se que as experiências resultantes nas entidades com esse perfil gerem informações sobre boas práticas e que possam ser estendidas a outras UJs.

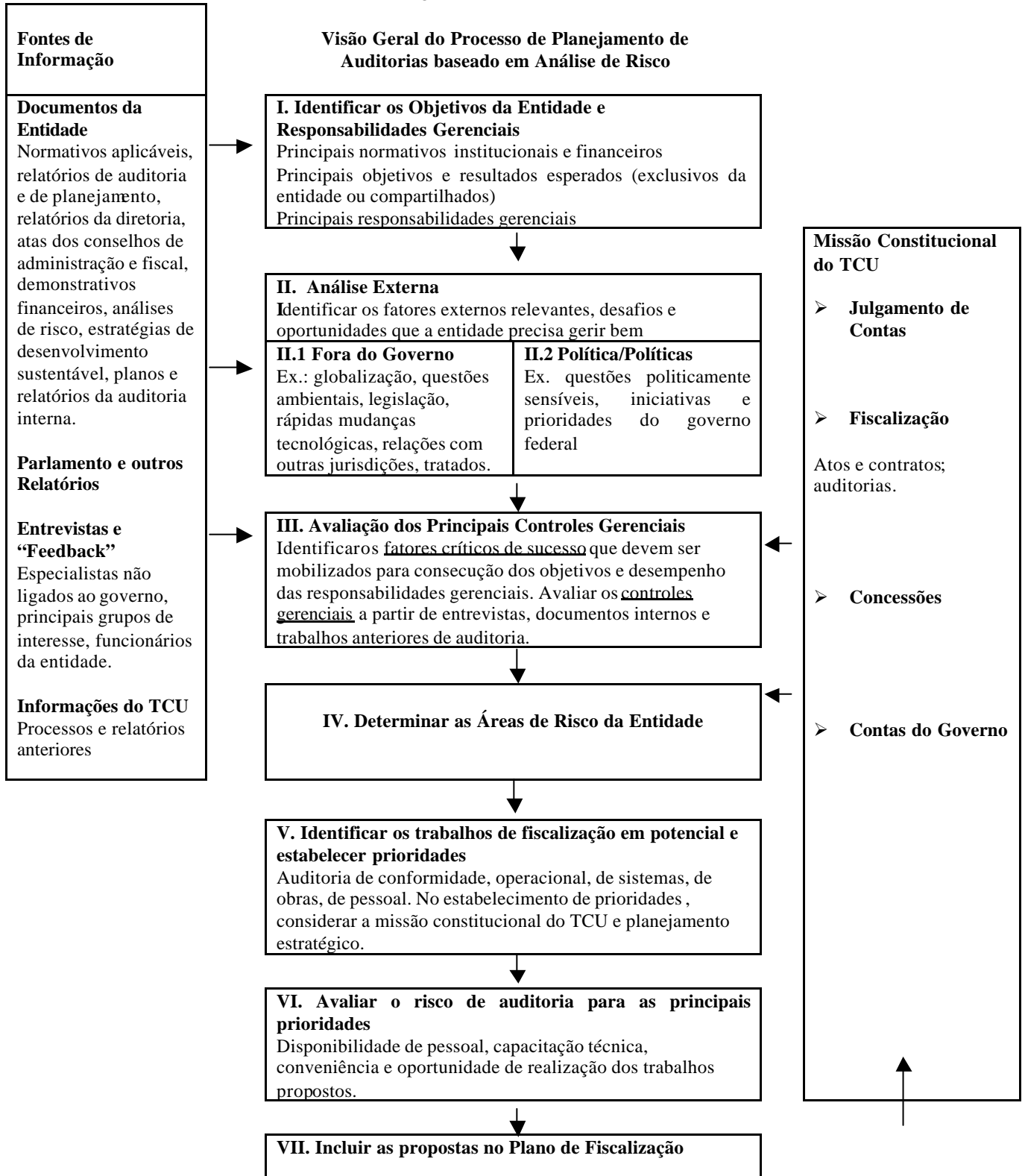
Quanto às demais UJs que ainda não possuem cultura de avaliação de resultado, o TCU deve, seja nas contas anuais seja nas fiscalizações, procurar induzi-las a uma administração gerencial, como recomendar ao responsável pela supervisão ministerial que exija tal postura.

2ª etapa: realizar procedimento de Análise de Risco nas unidades selecionadas

A Análise de Risco (AR) é uma técnica recentemente desenvolvida no Tribunal visando otimizar a utilização de seus recursos humanos, materiais e financeiros na realização das fiscalizações de sua competência. O objetivo desta modalidade é produzir, ao final da sua aplicação, um rol das principais áreas ou temas a serem objeto de ações fiscalizadoras por parte do TCU, nas suas diversas modalidades (auditorias de natureza operacional, de conformidade, de sistemas, acompanhamentos etc.), em ordem de prioridade, explicitando as razões para tanto.

O fluxograma a seguir resume o modelo lógico da AR (TCU, 2003b):

Figura 4.1
Fluxograma – Análise de Risco



A aplicação desta técnica é muito importante para implementação de indicadores de desempenho, pois permite uma visão panorâmica da instituição, bem como obtém informações essenciais para o processo, como valores, missão, visão de futuro, objetivos estratégicos, fatores externos, desafios e oportunidades que podem afetar o atingimento dos objetivos, fatores críticos de sucesso, controles gerenciais exercidos sobre as principais áreas ou processos internos da entidade que são os mais relevantes para a consecução dos seus objetivos.

Vale frisar que a AR será realizada não exclusivamente para atender ao objetivo de viabilizar a implementação de indicadores de desempenho, mas também visando definir outras fiscalizações necessárias nas UJs.

A Análise de Risco - AR, apesar de ser bastante desejável nesse processo, não é indispensável, uma vez que pode ser suprida por um levantamento, previsto no Manual de Anop - Auditoria de Natureza Operacional do TCU, em que serão verificados os requisitos essenciais para implantação de indicadores, conforme já tratado neste tópico (TCU, 2000b).

3ª etapa: realizar auditoria de desempenho para identificar os indicadores e definir a forma de cálculo

Ocorrida a AR, deverá ser realizada auditoria de desempenho especificamente para a identificação dos indicadores e definição da forma de cálculo. Os resultados da AR facilitarão sobremaneira esse procedimento, pois muitas das informações necessárias já estarão disponíveis.

Caso não tenha havido a AR e sim o levantamento de auditoria operacional, a fiscalização terá que ser mais abrangente, nos moldes detalhados pelo manual de Anop.

Nesta etapa, serão analisados os indicadores porventura existentes na UJ, especialmente, se atendem às pretensões de avaliação do desempenho de gestão pelo TCU e se possuem as características descritas no item 2.6.2.

É necessário, nesse momento, pesquisar se a UJ já sofreu fiscalização de natureza operacional pelo Tribunal, haja vista que podem existir indicadores no âmbito do trabalho que sejam interessantes para o processo de avaliação de desempenho.

Caso não identificados indicadores, será necessária a construção desses indicadores com base na metodologia proposta no tópico 2.6 (que consiste em vinculá-lo aos propósitos essenciais da organização expostos no seu planejamento estratégico) ou em outra técnica também apropriada, como a constante no documento de orientação elaborado pelo TCU (TCU, 2000c). É fundamental, neste caso, que a equipe técnica do Tribunal envolvida no processo esteja devidamente treinada para a construção de indicadores institucionais.

A forma de cálculo também deve ser elaborada considerando algumas peculiaridades da UJ, conforme se demonstrou necessário no caso das IFES.

O exemplo prático ensinou que o processo de definição de indicadores e sua forma de cálculo provavelmente demandará postura persistente da equipe responsável pelo levantamento, para o convencimento do gestor.

4ª etapa: submeter os indicadores aos administradores das UJ

Identificados os indicadores, deverão ser submetidos aos gestores da organização para discussão e comentários. Nessa fase, devem ser levadas em conta as dificuldades e limitações alegadas, visando minimizá-las e obter o máximo de comprometimento dos administradores, sem prejudicar as características desejadas.

Após assimiladas todas as contribuições e críticas, a unidade técnica responsável pelo levantamento proporá ao Plenário do TCU os indicadores a serem utilizados na avaliação do desempenho da gestão, bem como a suas formas de cálculo.

Ratificando a proposta, o Plenário determinará ao órgão ou à entidade que apresente os indicadores definidos nas contas anuais seguintes, com fulcro na IN/TCU nº 12/96.

5ª etapa: constituir grupo de contato

Em seguida à apreciação da auditoria pelo Tribunal, deverá ser constituído grupo de contato, prática que vem sendo recomendada pelas decisões do TCU sobre auditorias de natureza operacional no âmbito do Projeto de Cooperação com o Reino Unido¹⁹. Esse grupo deve ser composto, preferencialmente, por integrantes da unidade técnica do TCU, do órgão de controle interno²⁰, da unidade jurisdicionada e do órgão responsável pela supervisão ministerial, com coordenação da primeira. É importante que pelo menos um dos representantes do Tribunal no grupo de contato tenha participado da execução da auditoria (TCU, 2002c).

São atribuições do grupo: o monitoramento da implementação dos indicadores e a identificação de possíveis necessidades de alteração na metodologia de cálculo, provocadas por alterações de rumos na política ou da forma de funcionamento do avaliado ou por impossibilidades na obtenção dos dados.

Na primeira reunião, deverá ser elaborado plano de ação do grupo, e as demais serão programadas de acordo com as necessidades identificadas pela Secex ou pelas demais entidades representadas, devendo-se documentar o que foi deliberado. Sempre que possível, as reuniões se darão nas dependências da unidade auditada para maior comodidade dos participantes que não são servidores do TCU (TCU, 2002c).

¹⁹ Em 1998, o Tribunal, com o apoio do Departamento para o Desenvolvimento Internacional - DFID do Reino Unido, iniciou a implantação de Projeto de Cooperação Técnica com o objetivo de desenvolver técnicas de auditoria de natureza operacional.

²⁰ De acordo com a IN/TCU 12/96, que estabelece normas de organização e apresentação de tomadas e prestações de contas, cabe ao órgão de controle interno, quando da emissão do certificado de auditoria, pronunciar-se sobre os resultados da unidade, especialmente, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Caberá ainda ao grupo a elaboração de um documento de orientação para subsidiar a unidade avaliada, discriminando os passos da metodologia de cálculo e da apresentação dos indicadores.

6ª etapa: realizar inspeção na UJ

Na oportunidade da análise das contas anuais pela unidade técnica do TCU, assim como ocorreu no exemplo retratado, é conveniente a realização de inspeção no órgão ou entidade, conjuntamente com o órgão de controle interno, visando analisar a conformidade dos indicadores de gestão informados, e caso necessário, orientar os gestores sobre a correta forma de apuração dos dados nos exercícios futuros.

7ª etapa: analisar os indicadores apresentados pela UJ

A análise dos indicadores será realizada nas contas anuais da UJ. Espera-se poder concluir objetivamente sobre aspectos de desempenho da administração, especialmente quanto ao grau de eficiência, eficácia e economia com que os recursos foram geridos.

Alguns critérios podem auxiliar na análise, como a confrontação dos dados apresentados com:

- os desempenhos anteriores da unidade – este critério, no início, teria sua aplicação limitada devida a falta de informações de períodos anteriores, porém, com a criação de uma série histórica poderá se tornar um bom indicativo em análises futuras;
- o desempenho de órgãos e entidades similares ou entre áreas do próprio avaliado – o caso prático das IFES é um exemplo;
- os compromissos de desempenho assumidos pela unidade com órgão supervisor (ministério);
- a programação orçamentária e as metas de desempenho fixadas no orçamento.

Ressalte-se que os indicadores, por si só, não são suficientes para se concluir sobre o desempenho da instituição, porém sinalizam a aproximação ou não da UJ do cumprimento da sua missão institucional, que é a grande norteadora da avaliação de desempenho da gestão. Outras informações também devem ser levadas em conta para um julgamento mais preciso, como as decorrentes de outros processos de fiscalização do TCU e da SFC.

5. Conclusão

O principal objetivo deste trabalho foi apresentar proposta para atuação do TCU como indutor da implantação e da institucionalização de indicadores de desempenho em unidades jurisdicionadas e para a efetivação desses indicadores como instrumentos de controle. Utilizou-se como referencial o caso prático vivenciado pelo TCU com as Instituições Federais de Ensino Superior, vinculadas ao Ministério de Educação. A experiência demonstrou quão complexa é a adoção de indicadores com a finalidade de medir os resultados institucionais.

Segundo Grateron (1999, p.117/118), a utilização e a aplicação de técnicas de gestão, como por exemplo indicadores para medir e comparar o desempenho dos gestores no setor público, são muito mais complicadas se comparadas com o setor privado. Algumas das limitações mais conhecidas, além da falta de indicadores, são a dificuldade para fixar e quantificar os objetivos sociais, a falta de clareza nos objetivos, metas e atividades realizadas, entre outros não menos importantes.

No entanto, as vantagens ao avaliar o desempenho da gestão das organizações públicas superam, de modo significante, essas limitações. Algumas dessas vantagens permitem: conhecer os objetivos e as metas que persegue a organização; obter informação em detalhe das atividades e dos custos envolvidos para atingir os objetivos; conhecer os resultados e compará-los com padrões estabelecidos, facilitando o entendimento dos termos eficácia, eficiência e economicidade; melhorar o processo de prestação de contas; controlar mais efetivamente a aplicação dos recursos.

O Tribunal de Contas da União vem demonstrando o interesse em aperfeiçoar as análises das tomadas e prestações de contas anuais, tornando esses procedimentos mais céleres, seletivos e principalmente mais efetivos. Para isso, o enfoque no desempenho é fundamental para o

conhecimento do grau de alcance dos objetivos e metas estabelecidos pela unidade jurisdicionada, contribuindo para um julgamento mais justo e abrangente da gestão.

Pretende-se com este estudo contribuir de alguma forma com essa fase inicial vivenciada pelo TCU de incorporação da cultura da avaliação de desempenho nos processos de análises de prestações e tomadas de contas anuais. Admite-se, no entanto, que há muito o que se desenvolver nessa área, especialmente no enfrentamento das inúmeras dificuldades descritas no decorrer deste trabalho.

Bibliografia

ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. Ed. Revan Ltda., 2001. Brasília: ENAP, 392 p.

BATISTA, Fábio Ferreira. *Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional*. Instituto Serzedelo Corrêa. Novembro/1999.

BOYNTON, W. C.; JOHNSON, R. N.; KELL, W. G. *Auditoria*. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2002.

BOZZI, Sonia O. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones em el caso latinoamericano. *Revista do Serviço Público*, ano 52, n.1, p.25-54, jan./mar.2001.

BRASIL. *Constituição Federal (1988). Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 40/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº1 a 6/94*. Brasília: Boletim do Tribunal de Contas da União nº 13, de 8 de agosto de 2003.

_____. Decreto-Lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências*. Brasília, 1967.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*. Brasília, 1967.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Brasília, 1964.

_____. 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*. Diário Oficial, Brasília. 17.07.92.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orientações para a Implantação da Transformação Gerencial nas Organizações Públicas*. Brasília, MARE, 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Termo de Referência – Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública – PQSP*. Brasília: MP, 2001.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública – PQSP*. Brasília: MP, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Repertório do Programa Qualidade no Serviço Público – PQSP*. Brasília: MP, 2002.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: 1995. 86 p.

BUGARIN, Maurício S.; VIEIRA, Laércio M.; GARCIA, Leice M. *Controle dos gastos públicos no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

CAIDEN, Gerlald E.; CAIDEN, Naomi J. Enfoques y lineamentos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño em programas del sector público. *Revista do Serviço Público*, ano 52, n.1, p. 77-103, jan./mar.2001.

CATELLI, Armando et al. Um sistema para gestão econômica de organizações sociais governamentais empreendedoras. *Revista do Serviço Público*, ano 52, n.3, p. 83-100, jul./set.2001.

CERETTA, Paulo S.; QUADROS, Cláudio J. *Implementação do Balanced Scorecard: um caso prático*. Disponível em: <http://read.adm.ufrgs.br/read34/artigos/Artigo%2003.pdf>. Acesso em: 15nov. 2003.

CITADINI, Antonio Roque. *El Control Externo de la Administración Pública*. Contraloría General de la República de Venezuela. Caracas, 1999. 105 p.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Makron Books, 1993.

CLAD - CONSELHO CIENTÍFICO DO CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. *La Responsabilización em la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Texto reproduzido durante o pós-graduação de controle externo promovido pelo ISC/TCU em 2003.

_____. *Uma nova gestão pública para a América Latina*. Revista do Serviço Público, Ano 50, nº 1 / Jan-Mar/1999

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Normas de auditoria de órgãos governamentais – Yellow Book*. Trad. Ana Maria Lira. Rio de Janeiro, 1995. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/cgm/publicacoes/cadernos/Ybook.pdf>.

COTTA, Tereza C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n.2, p.105-125, abr./jun.1998.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Elaboração de Indicadores de Desempenho*. Junho/1996.

FERREIRA, André R. *Sistema de avaliação da gestão pública utilizado pelo governo brasileiro*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración

Pública, Lisboa, Portugal, out.2002. Disponível em: <http://read.adm.ufrgs.br/read34/artigos/Artigo%2003.pdf>. Acesso em: 17dez.2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*. São Paulo: Nova Fronteira, 1995.

GALVÃO, Lavínia L. *Medição de desempenho organizacional: as práticas em organizações brasileiras participantes do Programa da Qualidade no Serviço Público*. 2001. 122f. Dissertação Mestrado – Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 845 p.

GHISI, Adhemar P. *Desempenho das Entidades Fiscalizadoras Superiores e Indicadores de Rendimento*. Conferência Magna proferida pelo ministro do TCU Adhemar Ghisi na X Assembléia Geral da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Superiores – OLACEFS – nov.2000. Disponível em: <http://www.olacefs.gov.br/html/Palestras/PalestraMinGhisi2.pdf>

GRATERON, Ivan R. G. *Utilização de indicadores de gestão no setor público*. 173f. Dissertação de Mestrado – Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. 1999.

GUERREIRO, Reinaldo. *Modelo conceptual de sistema de informação para a gestão econômica: uma contribuição à teoria da comunicação da contabilidade*. São Paulo, 1990. Tese de doutorado – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

HADJI, C. *A avaliação, regras do jogo. Das intenções aos instrumentos*. Lisboa: Porto Editora, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO (INA). *A Avaliação na Administração Pública*. Acta Geral do 1º Encontro INA. Lisboa, 1998.

INTOSAI. *Normas de Auditoria*. Disponível em: http://www.intosai.org/3_AUDSTe.html>.

KAPLAN, Robert. S.; NORTON, David P. *A estratégia em ação – Balanced Scorecard*. 7. ed. São Paulo: Campus Ltda. 1997.

KAPLAN, Robert. S.; NORTON, David P. *Organização Orientada para a Estratégia: Como as empresas que adotam o BALANCED SCORECARD prosperam no novo ambiente de negócios*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KIMURA, Herbert et al. *Avaliação de desempenho empresarial em novos ambientes competitivos através do balanced scorecard*. IV SemeAd. out.1999. Disponível em: http://www.ead.fea.usp.br/Semead/4semead/artigos/Operacoes/Kimura_Suen_Mori_Ishikawa_e_Hanashiro.pdf Acesso em: 17dez.2003.

MARTINS, Paulo Roberto W. *A política Administrativa do Tribunal de Contas da União: análise em face das propostas trazidas pela reforma administrativa*. 2000. Monografia apresentada no II Curso de Especialização em Políticas Públicas – Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 85p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. 702 p.

PESSOA, Mário Falcão; Abe, Selichi. *Qualidade e Participação na Administração Pública Federal – Novos Critérios para a Avaliação da Gestão Pública*. Monografia vencedora do concurso Serzedello Corrêa de 1997 promovido pelo Tribunal de Contas da União.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *O Controle Interno na Administração Pública Federal Brasileira*. Brasília: ESAF, 1988. 105 p.

QUIRÓS, Mario Mora. *Responsabilización por el control de resultados*. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf>. Acesso em: 10 dez.2003.

ROBBINS, S. P. *O processo administrativo: integrando teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 1986.

SANTOS, Luiz A.; CARDOSO, Regina L.S. *Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas*. XV Concurso de Ensayos del Clad – Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental. Caracas – 2001. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0041201.pdf>.

SANTOS, Míriam Guimarães. *A fiscalização da aplicação de recursos públicos orientada para resultados*. 2002. 201f. Dissertação de Mestrado – Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília,.

SARAIVA, Iram. *Abertura do ciclo especial de palestras sobre controle e fiscalização. Fiscalização de gastos públicos no Brasil*. Brasília: TCU, 1999.

SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Sistema de gestão de indicadores do desempenho: a experiência da Secretaria de Gestão*. Disponível em : <http://www.planejamento.gov.br/> . Acesso em: nov.2003.

SILVA, Flávio Lúcio R. *Análise do modelo brasileiro de prestação de contas como instrumento de controle Governamental*. 1999. 56f. Dissertação de Mestrado – Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília.

TEIXEIRA, Hélio J.; SANTANA, Solange M. *Remodelando a Gestão Pública*. São Paulo: Edgard Blücher Ltda., 1995. 155 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Pesquisa tendências do controle da gestão pública: uma proposta de mudança institucional*. Tribunal de Contas da União. Brasília, nov.1999.

- _____. *Conhecendo o Tribunal*. 2ª ed. Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2003a.
- _____. Decisão TCU nº 731/1997, de 29 de outubro de 1997. Brasília, 1997.
- _____. Decisão TCU nº 543/1999, de 18 de agosto de 1999. Brasília, 1999a.
- _____. Decisão TCU nº 358/2000, de 03 de maio de 2000. Brasília, 2000a.
- _____. Decisão TCU nº 408/2002, de 24 de abril de 2002. Brasília, 2002.
- _____. Processo TCU 016.229/1999-1. *Trata de auditoria realizada na Fundação Universidade de Brasília – FUB*. Brasília. 1999b.
- _____. Instrução Normativa TCU nº 6, de 8 de junho de 1994. *Estabelece normas de organização e apresentação de tomadas e prestações de contas e rol de responsáveis*. Brasília, 1994.
- _____. Instrução Normativa TCU nº 12, de 24 de abril de 1996. *Estabelece normas de organização e apresentação de tomadas e prestações de contas e rol de responsáveis*. Brasília, 1996.
- _____. *Metodologia de Análise de Risco*. Brasília: Dez.2003b
- _____. Portaria nº 144 , de 10 de julho de 2000. *Aprova o Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000b. 114 p.
- _____. Portaria TCU nº 266, de dezembro de 2003. *Aprova o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2004*. Boletim do TCU, nº 49/2003c.
- _____. Programa de Qualidade do TCU. Disponível em: http://srv-inet2/publicacoes/Seplan/spg/2002/intranet_seplan/qualidade/home.htm Acesso em: 16mar.2004.
- _____. Proposta do Projeto Certificação da Gestão Pública. Brasília: 2003.
- _____. *Relatório de Atividades: 2º semestre de 2002*. Brasília: 2002a.
- _____. Regimento Interno do TCU. Aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002b.
- _____. *Roteiro de Acompanhamento*. Versão Preliminar. Brasília, 2004.
- _____. *Roteiro para monitoramento de auditorias de natureza operacional*. Boletim do TCU nº 21/2002c.
- _____. *Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos* - Brasília : TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000c, 32 p.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o estado se compromete*. Ed. Revan Ltda. 2001. Brasília: ENAP, 320 p.

ZYMLER, Benjamin. *Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União. Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU, 1997.

Glossário

Administração indireta - a Administração Indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: Autarquias; Empresas Públicas; Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas. As entidades compreendidas na Administração Indireta consideram-se vinculadas ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Análise do desempenho: análise da eficácia, eficiência e efetividade em aderência a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados negociados com a administração superior, e da capacidade dos controles internos de minimizar riscos e evitar falhas e irregularidades.

Auditoria Operacional - conforme o Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria/TCU nº 144/2000, auditoria de natureza operacional consiste na avaliação sistemática de programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como de órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. A auditoria de natureza operacional tem duas modalidades: auditoria de desempenho operacional e avaliação de programas. A auditoria de desempenho operacional trata do exame da ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia. A avaliação de programa, do exame da efetividade de programas e projetos governamentais, sem desconsiderar as dimensões relativas à economicidade, eficiência e eficácia das ações.

Análise de Risco (AR) – o uso sistemático de informações para identificar os possíveis eventos que podem influenciar o atingimento dos objetivos da organização, compreendendo a estimativa da probabilidade de ocorrência do evento e seu impacto potencial na consecução dos alvos organizacionais. É usual dividir a AR em duas áreas: riscos externos (oriundos de eventos cuja ocorrência independe da ação dos gestores) e riscos internos (oriundos das atividades/processos intrínsecos da entidade).

Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Cliente - pessoas física ou jurídica (pública ou privada) que demanda ou utiliza serviços ou produtos fornecidos por organizações públicas. Denominados também de usuário.

Controles internos: conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos administrativos e de aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados (Portaria/TCU 122/2004).

Eficácia - refere-se aos produtos e serviços (*outputs*) gerados pela organização, bem com aos impactos causados na população-alvo (*outcomes*). Esse critério de desempenho é definido pela proporção produtos e serviços realmente produzidos divididos pelos produtos e serviços previstos. Medida do grau de alcance de um objetivo ou meta.

Eficiência - refere-se ao modo como a organização lida com seus recursos (*inputs*). Esse critério de desempenho é definido pela proporção dos recursos esperados para serem consumidos divididos pelos recursos realmente consumidos. Medida do grau de otimização dos recursos disponíveis.

Fiscalização – o TCU, no exercício de suas atribuições, poderá realizar, por iniciativa própria ou do Congresso Nacional, fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos. São instrumentos de fiscalização: Levantamentos, Auditorias, Inspeções, Acompanhamentos e Monitoramentos (Arts. 230/243 do Regimento Interno do TCU).

Input - recursos ou insumos utilizados para a produção do *output* em um determinado processo. Os recursos podem incluir pessoal, finanças, instalações, equipamentos, métodos e técnicas, numa seqüência de etapas ou ações sistemáticas. O processo poderá exigir que a seqüência de etapas seja documentada por meio de especificações, de procedimentos e de instruções de trabalho, bem como que as etapas de medição e controle sejam adequadamente definidas.

Legalidade: conformidade dos atos administrativos em razão de autorização prévia contida em norma legal ou regulamentar;

Legitimidade: capacidade do agente, motivado pelo interesse público, de implementar a missão institucional e atingir os objetivos da gestão;

Materialidade: representatividade do valor orçamentário, financeiro e patrimonial colocados à disposição dos gestores e/ou do volume de dinheiros, bens e valores efetivamente geridos

Metas: são pontos ou posições a serem atingidas no futuro. Elas se constituem em propulsores da gestão, pois gerenciar consiste em desenvolver ações objetivando atingir metas. Uma meta é constituída por três componentes. objetivo gerencial, valor e prazo. Exemplo: reduzir o número de acidentes em 50% até o final do ano.

Organização - órgão, empresa, instituição, agência, sociedade de economia mista, organização social ou uma unidade destas, de direito público ou privado, que formam o complexo administrativo do governo.

Órgãos de controle interno: unidades administrativas integrantes dos sistemas de controle interno da administração pública federal, incumbidos, dentre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal.

Output - bens e serviços produzidos pelo governo.

Plano de Fiscalização – o plano é elaborado periodicamente (normalmente semestral) pela Presidência do Tribunal e aprovado pelo Plenário em sessão de caráter reservado, visando definir as auditorias, acompanhamentos e monitoramentos a serem realizados em determinado período (Art. 244 do Regimento Interno do TCU).

Portaria de fiscalização – ato de designação da equipe de auditoria, onde são identificados o coordenador, os demais membros da equipe e o supervisor, além do objetivo dos trabalhos, os principais órgãos/entidades auditados, a deliberação que originou a auditoria, a fase de planejamento e, quando conhecidas, as fases de execução e de elaboração do relatório (Portaria/TCU 122/2004).

Relatório de gestão das contas anuais – documento elaborado pelas unidades jurisdicionadas na ocasião das prestações e tomadas de contas anuais contendo uma série de elementos exigidos pelo TCU, conforme estabelece a Instrução Normativa/TCU nº 12, de 24/04/1996, em cumprimento à exigência do

Relevância: importância social ou econômica de uma unidade jurisdicionada para a Administração Pública Federal ou para a sociedade, em razão das suas atribuições e dos programas, projetos e atividades sob a responsabilidade de seus gestores, assim como das ações que desempenha, dos bens que produz e dos serviços prestados à população;

Risco: suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como, falhas e irregularidades em atos e procedimentos, ou do fracasso na obtenção de resultados esperados.

Supervisão ministerial - todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos submetidos à supervisão direta do presidente da República (art. 19 do Decreto-Lei 200/1967).