



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	SENADO FEDERAL	CÂMARA DOS DEPUTADOS	CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO	SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL
--------------------------------	----------------	-------------------------	------------------------------------	------------------------------------

**Henrique Marques Ribeiro**

Sistema de Controle Interno e Qualidade das Informações de Desempenho no  
Âmbito das Políticas Públicas Executadas de Forma Descentralizada

Brasília  
2012

**Henrique Marques Ribeiro**

**Sistema de Controle Interno e Qualidade das Informações de Desempenho no  
Âmbito das Políticas Públicas Executadas de Forma Descentralizada**

Monografia/TCC apresentado(a) ao Instituto Serzedello  
Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da avaliação  
do Curso de Especialização em Orçamento Público.

Brasília  
**2012**

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio dos órgãos parceiros e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_/\_\_/\_\_

[Apague este texto e insira a ficha catalográfica enviada pelo CEDI]

Sistema de Controle Interno e Qualidade das Informações de Desempenho no  
Âmbito das Políticas Públicas Executadas de Forma Descentralizada

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público

2º Semestre de 2012

Henrique Marques Ribeiro

Banca Examinadora:

---

Carlos Alberto dos Santos Silva

---

Francisco Eduardo de Hollanda Bessa

Brasília, 7 de dezembro de 2012

Dedico esse trabalho a [pessoa(s)] por [motivo(s)]

Agradecimentos

[escrever os agradecimentos]

“A mente que se abre a uma nova ideia  
jamais voltará ao seu tamanho original”  
Albert Einstein

## **RESUMO**

O processo de modernização da gestão pública brasileira tem demandado o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento que permitam acompanhar o desempenho de cada um dos atores bem como os resultados alcançados no âmbito dos programas governamentais. Nesse contexto, vem ganhando projeção a atuação dos órgãos de controle na realização das auditorias de desempenho, ou operacionais, tal como a Avaliação da Execução de Programas de Governo, empreendida pela Controladoria Geral da União, que mais do que verificar a conformidade dos atos de gestão à lei, busca avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da atuação governamental. Atualmente, a abordagem utilizada pela CGU para avaliar a execução de programas baseia-se na coleta, pela própria CGU, de dados primários acerca dos resultados alcançados no âmbito da atividade avaliada. Contudo, a coleta de dados primários pela CGU, no âmbito dos programas executados de forma descentralizada, depende de grande esforço de trabalho para abranger uma amostra estatisticamente significativa. Destarte, a partir de uma revisão bibliográfica, em especial de manuais desenvolvidos no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) e de manuais e relatórios elaborados pela CGU, o presente trabalho apresenta uma abordagem alternativa à coleta de dados primários pela Controladoria na avaliação da execução dos programas governamentais. Proposta que se baseia na integração de princípios, diretrizes e ferramentas de gestão desenvolvidos no âmbito do GesPública à metodologia de acompanhamento sistemático de programas de governo desenvolvida pela CGU.

**Palavras-Chave:** controle interno, gestão pública por resultado, auditoria de desempenho.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO .....	10
1.2	OBJETIVOS .....	12
1.3	METODOLOGIA .....	12
1.4	ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....	13
1.5	JUSTIFICATIVA .....	14
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>15</b>
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS: DESCENTRALIZAÇÃO E SEUS DESAFIOS .....	15
2.1.1	<i>A governança de políticas públicas</i> .....	18
2.1.1.1	Modelo principal-agente .....	21
2.1.1.2	Redes de Políticas Públicas .....	23
2.1.2	<i>Processo de descentralização da execução de políticas públicas no Brasil</i> .....	23
2.1.3	<i>Desafios à governança de políticas públicas executadas de forma descentralizada</i> .....	25
2.2	GESTÃO BASEADA EM RESULTADO NO SETOR PÚBLICO .....	28
2.2.1	<i>Repensando o conceito de resultado: qualidade do gasto público</i> .....	30
2.2.2	<i>Por que gerenciar por resultado?</i> .....	32
2.2.3	<i>Instrumentos de monitoramento de desempenho</i> .....	33
2.2.3.1	Indicadores de desempenho .....	34
2.2.3.2	Sistema de Informações Gerenciais .....	37
2.2.3.3	Avaliação de programas .....	37
2.2.3.4	Auditorias de desempenho .....	39
2.3	PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO – GES PÚBLICA .....	41
2.3.1	<i>Modelo de Excelência em Gestão Pública</i> .....	43
2.3.2	<i>Cadeia de Valor e os 6 E's do Desempenho</i> .....	47
2.3.3	<i>Guia "d" Simplificação</i> .....	50
2.4	SISTEMA DE CONTROLE INTERNO E GESTÃO PÚBLICA BASEADA EM RESULTADO .....	52
2.4.1	<i>Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal</i> .....	54
2.4.1.1	Diretrizes e princípios do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal .....	56
2.4.1.2	Formas de atuação da Secretaria Federal de Controle Interno .....	59
2.4.2	<i>SFC/CGU como instrumento de governança das políticas públicas</i> .....	60
2.4.3	<i>Avaliação da Execução de Programas de Governo - AEPG</i> .....	64
2.4.3.1	Metodologia da AEPG .....	64
2.4.3.2	Relatórios publicados .....	66
<b>3</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>70</b>
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>75</b>
<b>5</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>79</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

O Estado, de acordo com Bobbio (1987), pode ser representado por um modelo sistêmico, em que o relacionamento entre as instituições políticas e a sociedade se dá em conformidade com uma relação demanda-resposta, no âmbito da qual as instituições públicas, em especial as políticas, devem atuar com o objetivo de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social. As demandas sociais, desta feita, são tratadas como problemas públicos, cujo enfrentamento se dá mediante elaboração de políticas públicas.

Contudo, de acordo com O'Toole Jr. (2010), a evolução da sociedade tem tornado essa atuação cada vez mais complexa, uma vez que os problemas a serem enfrentados não podem ser claramente categorizados em uma única função de governo, ou mesmo relacionados a uma esfera específica de atuação governamental. De modo que o efetivo enfrentamento dos problemas públicos passa a envolver a atuação coordenada de diversos atores, quais sejam, entes públicos, de diferentes esferas de governo, entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, e a sociedade. E, uma vez que os atores podem ser representados por organizações sem vínculos hierárquicos, mesmo quando integrantes de uma mesma esfera de poder, esvazia-se, de acordo com Denhardt (2011), a capacidade de coordenação das ações empreendidas com base em princípios de controles hierárquicos da burocracia tradicional.

Diante desse desafio, o governo brasileiro, desde a década de 90, no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Estado, a exemplo de vários países comprometidos com as reformas gerenciais do setor público, vem empreendendo esforços para implantar um modelo de gestão que tenha por foco as necessidades do cidadão. De forma que o controle, o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados no âmbito das políticas públicas passam a receber atenção crescente. Contudo, de acordo com Rezende (2002), a exemplo do que ocorreu em vários países, as iniciativas reformistas brasileiras não lograram êxito em alcançar todos os objetivos pretendidos, o que torna necessário, ainda, empreender esforços para modernização da gestão pública.

Destarte, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, tem por finalidade contribuir para a

melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do país. Para tanto, desenvolveu o Modelo de Excelência em Gestão Pública com definições acerca de parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da administração pública federal, bem como ferramentas de gestão com vistas a disseminar e incorporar boas práticas de gestão a órgãos e entidades públicas que desejarem avaliar suas práticas gerenciais em busca de excelência. (BRASIL, 2005)

De acordo com Pollitt et al. (2008), na esteira do movimento das reformas gerenciais da administração pública, têm adquirido, cada vez mais, relevância a realização de auditorias operacionais ou de desempenho pelos agentes de controle responsáveis pela fiscalização da adequabilidade da aplicação dos recursos públicos. De maneira que esses agentes possam, a partir da avaliação do nível de desempenho, efetuar recomendações para correção das causas dos eventuais desvios identificados, a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

Nesse contexto, merece destaque a atividade de Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG), realizada pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que integra a Controladoria Geral da União (CGU), órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. A AEPG tem por finalidade avaliar a execução dos programas federais no que concerne ao alcance dos resultados planejados e à adequação de seu gerenciamento.

Tal avaliação, especialmente no caso das políticas públicas executadas de forma descentralizada, tem por base a realização de ações de controle a partir do estabelecimento de um cenário amostral que permita inferir sobre a execução da política pública como um todo, cuja abordagem remete à coleta de dados primários acerca dos resultados alcançados no âmbito dessas políticas. O que implica, de maneira geral, em custos financeiros e consumo de tempo com deslocamento de equipes de auditoria a diversos Municípios para a coleta dos referidos dados.

Contudo, ao considerar que, de acordo com Pollitt et al. (2008), em uma visão mais usual da relação entre auditores e entidades auditadas, o monitoramento do desempenho deve ser parte da rotina da própria atividade da administração, que é responsável por desenvolver e produzir informações úteis, tempestivas e confiáveis sobre o seu desempenho sobre suas atividades, a tarefa do auditor poderia ser definida como a verificação se a informação de desempenho está, de fato, disponível e é qualitativamente adequada.

Diante dessas considerações e tendo em vista as competências institucionais dos agentes

envolvidos, em especial executores e controladores, e como cada um deve ou efetivamente operacionaliza sua atividade, é possível fazer o seguinte questionamento:

Há alternativa, à abordagem atualmente utilizada para Avaliação da Execução de Programas de Governo, que se baseia na coleta de dados primários, pela própria SFC, acerca dos resultados alcançados no âmbito dos programas avaliados?

## **1.2 Objetivos**

Destarte, o objetivo principal do presente trabalho foi apresentar e discutir, a partir de referenciais teóricos existentes no âmbito do Poder Executivo Federal, em especial manuais e relatórios da CGU e do GesPública, elementos referenciais para uma abordagem alternativa à coleta de dados primários, diretamente pela CGU, na obtenção de informações de desempenho úteis, tempestivas e confiáveis para o processo de avaliação da execução de programas de governo.

Nesse contexto, os objetivos específicos foram:

- a) Abordar os desafios inerentes à gestão de políticas públicas executadas de forma descentralizada;
- b) Identificar os princípios de uma gestão pública baseada em resultados e apresentar os instrumentos de monitoramento de desempenho;
- c) Apresentar o Modelo de Excelência em Gestão Pública e algumas das ferramentas de gestão desenvolvidas no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública;
- d) Apresentar a atividade de Avaliação da Execução de Programas de Governo – AEPG – realizada pela Controladoria Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

## **1.3 Metodologia**

Com a finalidade de se atingir os objetivos propostos, foi realizada revisão bibliográfica, de modo a construir um arcabouço teórico acerca da governança de políticas públicas executadas de forma descentralizada, abordando-se aspectos conceituais relacionados ao desafio da

governança dessas políticas, em especial no que diz respeito à atuação dos órgãos de controle e de seu papel na implantação de uma gestão pública baseada em resultado.

A partir desse arcabouço teórico, mediante revisão bibliográfica de manuais elaborados no âmbito do GesPública e pela CGU, bem como dos Relatórios de Avaliação (Rav) publicados, foi apresentada discussão com o objetivo de propor a integração de técnicas e ferramentas desenvolvidas no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) à atividade de Avaliação da Execução de Programas realizada pela Controladoria Geral da União.

#### **1.4 Organização do Trabalho**

Este trabalho está organizado em quatro capítulos. Neste primeiro capítulo, Introdução, apresenta-se os objetivos, principal e específicos, do trabalho, a metodologia utilizada e a justificativa para sua realização.

No âmbito do segundo capítulo, Referencial Teórico, é apresentada a literatura que serviu de suporte básico para o desenvolvimento da pesquisa, que está estruturada em quatro seções, conforme descrito a seguir:

- a) 1ª Seção – Políticas Públicas: descentralização e seus desafios – inicia-se com a abordagem de alguns conceitos basilares acerca de políticas públicas e de sua governança, trata do processo de descentralização de sua execução, e, por fim, aborda os desafios inerentes à governança de políticas públicas executadas de forma descentralizada;
- b) 2ª Seção – Gestão Baseada em Resultado no Setor Público – uma vez que a gestão por desempenho é apresentada pela literatura como alternativa ao enfrentamento dos desafios abordados na seção anterior, esta seção apresenta os princípios de uma gestão pública baseada em resultado, bem como os instrumentos de monitoramento de desempenho utilizados, dentre os quais a auditoria de desempenho, categoria que engloba a AEPG.
- c) 3ª Seção – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – esta seção apresenta o Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP – e algumas ferramentas de gestão desenvolvidas no âmbito do GesPública, de modo a identificar elementos a serem agregados ao processo de AEPG, de modo a subsidiar teoricamente a proposta apresentada;

- d) 4ª Seção – Sistema de Controle Interno e Gestão Pública Baseada em Resultado – esta seção, após abordar a composição do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e uma discussão acerca de seu papel no âmbito da atuação governamental, apresenta a atividade de Avaliação da Execução de Programas de Governo, realizada pela Controladoria Geral da União, e uma síntese dos Relatórios de Avaliação elaborados.

No terceiro capítulo, Resultados e Discussões, apresenta-se discussão com o objetivo de propor uma abordagem alternativa à atuação da CGU, a partir da integração de técnicas e ferramentas desenvolvidas no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – à atividade de Avaliação da Execução de Programas de Governo.

Por fim, o quarto capítulo apresenta a conclusão do trabalho e o quinto as referências bibliográficas utilizadas.

## **1.5 Justificativa**

Os desafios inerentes à gestão de políticas públicas executadas de forma descentralizada, por atores diversos e sem vínculos hierárquicos, exige a criação de mecanismos de monitoramento tempestivo das ações realizadas no âmbito da execução dessas políticas.

Com o objetivo de aprimorar o acompanhamento das ações de governo, foi determinado pela Presidência da República, em reunião ministerial realizada em janeiro de 2012, que todos os Ministérios criem sistema para monitoramento online de suas ações. (FOREQUE, 2012)

Contudo, o desenvolvimento de sistema de monitoramento não assegura que as informações de desempenho agregadas sejam confiáveis, ou mesmo relevantes ao processo de tomada de decisões realizado pelos gestores responsáveis por um programa governamental.

Nesse contexto, a realização deste trabalho justifica-se por contribuir com propostas e discussões acerca da atuação da Controladoria Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em seu papel de assegurar a qualidade das informações de desempenho produzidas no âmbito de políticas públicas executadas de forma descentralizada.

## 2 Referencial Teórico

### 2.1 Políticas Públicas: descentralização e seus desafios

Nos dias atuais, o Estado pode ser representado pelo modelo sistêmico, em que a relação entre as instituições políticas e a sociedade é representada por uma relação demanda-resposta. De acordo com esse modelo, a função das instituições políticas consiste em dar respostas às demandas provenientes do ambiente social, materializadas em decisões coletivas que vinculam toda a sociedade. Tais respostas, por sua vez, retroagem com a transformação do ambiente social, o que gera novas demandas, dando origem a um processo de mudança contínua. Que pode ser gradual, quando há correspondência entre demandas e respostas, ou brusco, quando há acúmulo, socialmente insuportável, de demandas sem respostas satisfatórias. (BOBBIO, 1987)

As demandas sociais, desta feita, são tratadas como problemas públicos. Em que problema é entendido como a diferença entre a situação atual percebida pela sociedade e a situação possível idealizada no âmbito de uma realidade pública, considerado público quando apresenta implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Para enfrentar os problemas públicos são elaboradas as denominadas políticas públicas. Tais políticas são resultantes do estabelecimento de uma diretriz intencional, operacionalizadas por orientações tanto persuasivas quanto dissuasivas, e são classificadas como públicas quando relacionadas ao enfrentamento de um problema público e não, necessariamente, à atuação de atores estatais. Portanto, são políticas públicas tanto as diretrizes estruturantes, definidas em nível estratégico, como os Planos Nacionais, quanto às diretrizes de nível intermediário e operacionais. Uma vez que em cada um desses níveis há entendimentos divergentes dos problemas e das soluções, configurações institucionais diferentes e mesmo diferentes atores e interesses. (SECCHI, 2010)

Souza (2006), por sua vez, elenca como elementos principais das diversas definições e modelos de políticas públicas:

- a) Permite distinguir o que o governo pretende fazer daquilo que realmente faz;
- b) Envolve vários atores, formais e informais, e níveis de decisão, embora sejam materializadas através dos governos;
- c) Não se limita a leis e regras;
- d) É uma ação intencional, com objetivos definidos;
- e) É uma política de longo prazo, embora apresente impactos no curto prazo; e

- f) Engloba processos subsequentes à sua decisão e proposição, quais sejam, os processos de implantação, execução e avaliação.

Dessa forma, as políticas públicas estabelecem os meios, agentes e fins das ações a serem realizadas com o objetivo de materializar as estratégias estabelecidas para a solução de problemas públicos e busca de melhores níveis de bem-estar social, de forma a concretizar os direitos codificados nas leis de um país. (DIAS e MATOS, 2012)

No campo de estudo das políticas públicas, alguns modelos explicativos, ou tipos de políticas públicas, foram desenvolvidos para auxiliar a compreensão dos motivos e as formas de atuação ou omissão do governo na transformação da realidade social. (SOUZA, 2006)

Na tipologia de Lowi, baseada no critério do impacto esperado na sociedade, as políticas públicas em quatro tipos: (SECCHI, 2010)

- a) *Regulatórias*, que estabelecem padrões de comportamento, serviços ou produto;
- b) *Distributivas*, que geram benefícios concentrados para alguns grupos e custos difusos para toda a sociedade;
- c) *Redistributivas*, que concedem benefícios concentrados a alguns grupos e implicam custos concentrados a outros grupos;
- d) *Constitutivas*, que definem as regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas.

Saraiva (2006), afirma que cada política pública passa por diversos estágios, cuja distinção se torna necessária por serem campo de diferentes tipos de negociação, uma vez que, em cada um deles, atores, coalizões, processos e ênfases são diferentes. Afirma, ainda, que o ciclo de política pública, à luz da literatura acadêmica tradicional, é normalmente dividido em três etapas: formulação, implementação e avaliação. Contudo, a aplicação desses conceitos à realidade da América Latina requer maior especificação das etapas constituintes do processo de políticas públicas.

Dessa forma, a depender do enfoque de análise, diferentes autores podem dividir o ciclo de políticas públicas em etapas diversas. Secchi (2010), por exemplo, divide o ciclo de políticas públicas em sete etapas distintas: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; extinção.

Dias e Matos (2012), por sua vez, dividem o ciclo de políticas públicas em cinco fases: identificação de um problema; formulação de soluções; tomada de decisões; implementação e

avaliação.

Contudo, dados os objetivos pretendidos pelo trabalho ora apresentado, merece destaque o processo de política pública apresentado por Saraiva(2006), constituído por sete etapas sequenciais:

1. *Formação da agenda* – inclusão de uma determinada demanda ou necessidade social na lista de prioridades de decisão do poder público;
2. *Elaboração* – identificação e delimitação do problema atual ou potencial, com determinação de possíveis alternativas de solução, avaliação de custos e efeitos de cada uma delas, e estabelecimento de prioridades;
3. *Formulação* – seleção e especificação da alternativa mais conveniente, e consequente explicitação da decisão adotada, mediante definição de objetivos e de seu marco jurídico, administrativo e financeiro;
4. *Implementação* – tradução, na prática das políticas que emergem do processo decisório. Elaboração de planos, programas e projetos que permitirão executar a política pública, mediante planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos necessários;
5. *Execução* – conjunto de ações realizadas com o fim de atingir os objetivos estabelecidos no âmbito da política pública, ou seja, a transformação de enunciados em resultados;
6. *Acompanhamento* – processo sistemático de supervisão da execução, que visa a fornecer informação necessária à introdução de eventuais correções das ações realizadas, com o fim de assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos;
7. *Avaliação* – análise e mensuração dos impactos ou efeitos das políticas públicas na realidade social, com ênfase nas realizações e suas consequências, previstas ou não.

É importante ressaltar que a divisão do ciclo de políticas públicas em etapas sequencialmente ordenadas tem, precipuamente, um caráter didático, uma vez que, embora as fases estejam geralmente presentes, habitualmente se apresentam de forma improvisada e desordenada. (SARAIVA, 2006)

O destaque ao processo apresentado por Saraiva (2006) justifica-se, pela especial atenção conferida às etapas de implementação e de avaliação. Dividindo a etapa de implementação, conforme abordada por outros autores em duas distintas: implementação e execução. E a etapa de avaliação, da mesma forma, em outras duas: acompanhamento e

avaliação.

Nesse contexto, a etapa de avaliação se restringe à mensuração dos impactos da política pública na realidade social, ou seja, da efetividade da política pública. Enquanto a etapa de acompanhamento se destinaria a verificar se as ações realizadas na etapa de execução estão em consonância com os planos, projetos e programas elaborados na fase de implementação, avaliando, dessa forma aspectos relacionados à eficiência e eficácia dessas ações.

### *2.1.1 A governança de políticas públicas*

O processo contemporâneo de alargamento da democracia por que passam as sociedades democráticas mais avançadas não ocorre apenas por meio da integração da democracia representativa (eleição de agentes políticos representantes dos interesses da coletividade) com mecanismos da democracia direta (referendo, plebiscito, ação popular etc.) mas, principalmente, mediante a extensão da democratização, entendida como instituição e exercício de procedimentos que possibilitam a participação nas deliberações de uma coletividade, a agentes diferentes daqueles propriamente políticos. A demanda pela democratização da sociedade parte da percepção de que já não é suficiente a escolha de representantes políticos, uma vez que mesmo no âmbito de um Estado democrático a maior parte das instituições, da família à escola, das empresas aos serviços públicos, podem não ser governadas democraticamente. Por isso, a indicação do grau de desenvolvimento democrático de um país não se dá mais somente pelo número de pessoas com direito a votar, mas pelo número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito de voto. (BOBBIO, 1987)

A discussão acerca do novo Estado, comprometido com a Reforma do Estado, com o resgate da dívida social e com a ordem democrática, tem atentado aos requisitos políticos, sociais, organizacionais e gerenciais que o tornem capaz de vencer os dilemas que se apresentam e os desafios que se impõem em um cenário caracterizado pela necessidade de se aumentar a eficiência da atuação governamental ao mesmo tempo em que se busca a democratização dessa atuação. De modo que um número crescente de resultados públicos, efetivados com o objetivo de servir ao bem público e ao interesse coletivo, apenas podem ser alcançados se o governo incorporar, a suas ações e decisões, a atuação de outros atores sociais. Fazendo-se necessário buscar o equilíbrio entre a autoridade governamental e o poder coletivo. (BOURGON, 2010)

Destarte, diante dos desafios apresentados pela necessidade de coordenação da ação de atores públicos e privados na realização dos objetivos públicos, seja mediante parcerias público-privadas ou entre entes governamentais com funções ou mesmo pertencentes a esferas distintas, tendências recentes no campo da gestão de políticas públicas têm apontado para o desenvolvimento da chamada governança pública. (SECCHI, 2010)

Aplicado inicialmente às análises do mundo empresarial, a utilização do conceito de governança (*governance*), aplicado à análise do funcionamento do setor público, foi introduzida em estudos e relatórios de agências multilaterais, em especial o Banco Mundial, realizados no início da década de 1990, e tinha por referência a concepção de bom governo e na avaliação da capacidade do Estado de executar de forma consistente as políticas públicas, restringindo-se à noção de desempenho gerencial e administrativo. Contudo, a partir da intensificação do debate acadêmico, o conceito passou a incorporar outras variáveis, em especial a atuação da sociedade civil como ator político e a cooperação e colaboração, em lugar da hierarquia e coerção, como princípios organizadores da relação do Estado com a sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 2010)

É possível conceituar governança pública (*public governance*) como “um modelo de interação horizontal entre atores estatais e não estatais no processo de construção de políticas públicas”. (KOOIMAN, 1993; RICHARDS e SMITH, 2002. Apud SECCHI, 2010, p. 93) Tal conceito baseia-se na maior participação da sociedade em todo o processo de política pública como forma de alcançar o ideal democrático de maior *accountability* e legitimidade das ações governamentais, bem como da substituição da confrontação de preferências pela construção conjunta destas. (SECCHI, 2010)

*Accountability*, por sua vez, pode ser definido como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas” (MATIAS-PEREIRA, 2010) Portanto, quanto maior a capacidade da sociedade avaliar se a ação dos governantes é consonante com o interesse público, maior será o grau de *accountability* do governo.

Por fim, é importante conceituar o termo governabilidade (*governability*), que “se refere às condições do ambiente político em que se efetivam as ações do sistema de governança, que podem gerar legitimidade das ações empreendidas, a credibilidade e a imagem pública positiva”. (DIAS e MATOS, 2012, p. 96)

Portanto, de acordo com Diniz (1996), a governabilidade se refere ao sistema de relações que caracterizam o exercício do poder em uma determinada sociedade, tais como o regime político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses etc. A governança, por sua vez, relaciona-se com a capacidade governativa em sentido amplo, englobando a capacidade de ação governamental na implementação das políticas públicas e consecução dos objetivos públicos, bem como o conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão plural e participativa da sociedade. Dotando o Estado de maior flexibilidade, com a capacidade de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar o universo de participantes, sem abrir mão do controle e da supervisão necessários a assegurar o alcance dos resultados almejados no âmbito das políticas públicas implementadas.

Complementarmente, a literatura trata, ainda, do conceito de boa governança, de caráter normativo, que informa as características desejáveis de um bom governo, seja na dimensão econômica, seja na dimensão política. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) elenca nove características inerentes à boa governança: (DIAS e MATOS, 2012)

- a. Participação – ampla liberdade de associação e de expressão da população e capacidade de participar de forma direta ou indireta do processo de tomada de decisões políticas;
- b. Estado de Direito – as leis que regem a sociedade devem ser aplicadas de forma imparcial;
- c. Transparência – construída pelo livre fluxo de informações acerca do funcionamento da máquina administrativa, permitindo o seu monitoramento;
- d. Receptividade – instituições e processos tentam servir a todos os interessados;
- e. Orientação de consenso – mediação dos diversos interesses existentes no âmbito da sociedade, de forma a criar um amplo consenso acerca do que é interesse de toda a coletividade, e dos meios para seu alcance;
- f. Equidade – todos devem ter oportunidade de melhorar ou manter seu bem-estar;
- g. Eficiência e eficácia – as instituições e os processos devem produzir os resultados que atendam às necessidades mediante o melhor uso dos recursos utilizados;
- h. Prestação de contas (accountability) – todos aqueles responsáveis pelas ações governamentais, sejam agentes públicos ou privados, são responsáveis por seus atos perante a sociedade;
- i. Visão estratégica – perspectiva ampla e de longo prazo acerca do desenvolvimento da sociedade e dos passos necessários ao alcance desse desenvolvimento.

Cumprir destacar que tais características se interrelacionam, reforçando-se mutuamente, e, portanto, não devem ser consideradas isoladamente. Uma vez que, por exemplo, a “ampla participação contribui tanto para a troca de informações quanto para legitimidade dessas decisões”. (DIAS e MATOS, 2012, p. 103)

De forma a auxiliar a análise das relações de poder no âmbito do processo da política pública, a literatura apresenta construções teóricas acerca da interação entre atores, suas conexões, coalizões e enfrentamentos mais prováveis, os denominados modelos de relação de atores nos processos de políticas públicas. Dentre os modelos elaborados, merecem destaque o modelo principal-agente e as redes de políticas públicas. (SECCHI, 2010)

#### 2.1.1.1 Modelo principal-agente

O modelo principal-agente enfatiza uma relação contratual entre dois tipos ideais de atores, o principal e o agente. De acordo com o modelo, o principal é aquele que contrata uma pessoa ou organização para que ele faça coisas em seu nome, enquanto o agente é a pessoa ou organização contratada pelo principal. Tal modelo pode ser utilizado para interpretar tanto as relações no âmbito das organizações privadas, entre acionistas e diretoria da empresa, e entre empresa e funcionários, por exemplo, quanto no setor público. (SECCHI, 2010)

A utilização do modelo na interpretação de fenômenos relacionados às políticas públicas governamentais remete a uma cadeia de relacionamentos composta por três elos principais: (SECCHI, 2010)

- a. Os *cidadãos*, principal, elegem os *políticos*, seus agentes;
- b. Os *políticos* eleitos, principal, nomeiam os servidores *designados politicamente*, seus agentes;
- c. Os *designados politicamente*, principal, comandam a *burocracia*, agente responsável por executar as ações.

Portanto, de acordo com o modelo, os políticos são eleitos para representar os interesses dos cidadãos e assegurar a implementação de políticas com objetivo de solucionar ou enfrentar os problemas públicos. Para tanto, os políticos nomeiam os servidores designados politicamente, servidores de carreira ou não, que são responsáveis por liderar os burocratas das organizações integrantes da máquina administrativa na implementação das políticas públicas de acordo com as diretrizes democraticamente estabelecidas. Dessa forma, “o problema implícito em uma relação entre agente e principal é fazer que os interesses do principal sejam efetivamente levados adiante

pelo agente”. (SECCHI, 2010, p. 95)

Contudo, um problema bastante comum é a captura do poder político pela tecnocracia, uma vez que, se para os governantes a existência das organizações se destina ao atendimento dos objetivos politicamente definidos, para os agentes designados para geri-las, seu controle pode estar relacionado a projetos pessoais de expansão de poder, relacionamentos e mesmo de visibilidade política. (FONTES Filho, 2003)

Além da existência de interesses divergentes, outro grande problema apontado pelo modelo principal-agente é a assimetria de informação, uma vez que o agente possui um maior conjunto de informações acerca de requisitos e resultados referentes às atividades desenvolvidas em seu relacionamento com o principal. O que pode induzir o agente a buscar benefícios adicionais. (FONTES Filho, 2003)

A assimetria de informação entre principal e agente pode ocorrer, por exemplo, entre políticos recém-eleitos(principal) e burocratas(agente), pela diferença de conhecimentos acerca do funcionamento da máquina administrativa. Ou, ainda, entre o cidadão(principal) e o político(agente) que é capaz de mascarar a baixa performance dos resultados alcançados no âmbito das políticas públicas implementadas. (SECCHI, 2010)

Da assimetria de informação derivam duas questões fundamentais na análise dos problemas da relação principal-agente: a seleção adversa (*adverse selection*); e o risco moral (*moral hazard*). Onde a seleção adversa constitui o risco do principal escolher mal o seu agente, como ocorreria, por exemplo, caso se contratasse uma empreiteira, mediante regular processo licitatório, que se mostre ineficiente e ineficaz na realização da obra, fazendo o governo incorrer em custos adicionais de tempo, de recursos financeiros e de credibilidade. E o risco moral diz respeito à possibilidade do agente ludibriar o principal, como ocorreria, por exemplo, mediante mascaramento do baixo desempenho de funcionários de um hospital público no âmbito de um relatório enviado a uma Secretaria de Saúde. (SECCHI, 2010)

Portanto, uma vez que o agente nem sempre agirá no melhor interesse do principal, é necessário estabelecer, em todos os elos da relação principal-agente referentes à implementação das políticas públicas, incentivos que visem à harmonização dos interesses entre os atores, bem como mecanismos de monitoramento destinados a limitar extravagâncias ou atividades anômalas do agente. (FONTES Filho, 2003)

### 2.1.1.2 Redes de Políticas Públicas

Redes de políticas públicas, ou *policy networks*, podem ser definidas como as “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy*” (HECLO, 1978, p. 102, apud FREY, 2000, p. 221), isto é, política pública. Dessa forma, as redes de atores formadas em torno de políticas específicas representam uma forma de organização com caráter antagônico à tradicional organização institucional hierárquica.

De acordo com Massardier (2006) há três tipos de redes de políticas públicas:

- a) As redes de projetos, ou redes temáticas, que apenas são acionadas em função de um objetivo específico e que só existem no âmbito da realização do projeto, em resposta a um problema, em que os atores mobilizados têm interesse em investir. Tais redes são pouco comprometidas com crenças ou representações comuns, sendo constituídas por atores heterogêneos com objetivos comuns, cujo processo de seleção é menos severo e os sistemas de reconhecimento mútuo são pouco rígidos;
- b) As comunidades de políticas públicas, por sua vez, são um tipo de rede mais densa e fechada, uma vez que seus membros partilham de um sentido cognitivo e uma razão para agir sobre uma política pública (educação, saúde etc.), e não sobre um problema como a rede de projetos. São, dessa forma, mais estáveis e as relações entre seus atores são mais estreitas e duráveis, o que permite construir compromissos mais longevos acerca de objetivos comuns
- c) As comunidades epistêmicas, por fim, reúnem especialistas (cientistas, peritos, consultores) de um determinado campo que partilham ideias e crenças acerca de causas e efeitos de ações no âmbito de uma política pública. Apresentam grande eficácia na promoção de ideias, uma vez que trazem aos decisores respostas precisas e informadas no contexto de incerteza que caracteriza a realidade complexa sobre a qual atuará a política pública.

### 2.1.2 *Processo de descentralização da execução de políticas públicas no Brasil*

Até o início dos anos 1980, a promoção de políticas públicas pelo Estado Brasileiro apresentou cinco características básicas: centralização decisória e financeira, com estabelecimento de uma articulação de cunho clientelista entre governos federal, estaduais e

municipais; fragmentação institucional, com sobreposição de agências, sem a devida coordenação da ação dos diversos órgãos; setorialização da atuação governamental, prejudicando políticas dependentes da coordenação de ações; exclusão da sociedade do processo de formulação e implementação das políticas e de controle da atuação governamental; e posicionamento do Estado como responsável pela provisão de bens e serviços à sociedade. (FARAH, 2001)

Contudo, o aumento da complexidade das sociedades modernas, aumentou, em consequência, principalmente na esfera local, a diversidade de demandas da sociedade para com o Estado, tornando necessária a ampliação da necessidade de intervenção na realidade social em novas áreas de atuação, tais como meio ambiente, turismo, idosos etc. O protagonismo da esfera local no surgimento das novas demandas explica-se “devido a maior proximidade do poder político com a comunidade, fazendo com que as pressões que estas exercem sejam mais efetivas num tempo menor que aquelas que ocorrem no âmbito estadual ou federal.” (DIAS E MATOS, 2012, p. 20)

Nesse contexto, na década de 1980, no Brasil, a demanda pela descentralização surgiu como contraponto aos vinte anos de centralização política, financeira e administrativa característico do regime autoritário que se findava e dos problemas que o caracterizaram, em especial a falta de responsabilidade de governantes e burocratas perante a sociedade. Consequência do anseio por maior participação cidadã e de inovação no campo da gestão pública, levando em consideração a realidade e potencialidades locais (ABRUCIO, 2010)

Complementarmente, a crise fiscal e do Estado, enfrentada por vários países, Brasil inclusive, no final da década de 1980 e início da década de 1990, introduziu na agenda de reforma institucional brasileira, ao lado da preocupação com a democratização de processos e a equidade de resultados, a preocupação com a eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal, bem como com a qualidade dos serviços públicos oferecidos. (FARAH, 2001)

Dessa forma, a partir de perspectivas políticas distintas criou-se um grande consenso em torno da descentralização. Tal consenso baseou-se na concepção de que a prestação de serviços públicos de forma descentralizada seriam mais democráticas e eficientes, e que “viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado”. (ARRETICHE, 1996, p. 1)

Nesse contexto, Arretche (1993, apud FARAH, 2001) afirma que a agenda de reforma das políticas sociais que se desenhou no país, a partir do final de década de 1980, tomou por

referência os seguintes elementos:

- a) Coordenação entre metas de política econômica e de política social;
- b) Definição de metas próprias à política social, de forma a integrar a população aos benefícios do desenvolvimento;
- c) Articulação entre programas sociais universais, em áreas como saúde educação e nutrição, e programas seletivos para atendimento de setores vulneráveis;
- d) Integração da política social ao projeto de desenvolvimento, enquanto investimento em capital humano;
- e) Articulação entre programas sociais como forma de consolidar um sistema de proteção social; e
- f) Racionalização do gasto social, mediante articulação entre os setores público e privado para prestação de serviços públicos, com o Estado assumindo o papel de coordenador e fiscalizador de serviços prestados a partir da interação de agentes públicos e privados.

Nesse contexto, “as tendências da reforma do Estado brasileiro apontam para um novo papel a ser desempenhado pelo governo federal: de forte regulação de políticas nacionais, de correção das desigualdades regionais e de compensação das insuficiências locais” (ARRETCHE, 1996, p. 17) Portanto, em lugar do enfraquecimento do governo central, a transição para um Estado que atue de forma mais próxima ao cidadão exige o fortalecimento da capacidade do governo federal desempenhar funções de coordenação, regulamentação e fiscalização das ações de governo descentralizadas, seja para outros níveis de governo, seja para o setor privado.

Mais do que coordenar, regulamentar e fiscalizar, os governos, em especial o governo central, passam a assumir a responsabilidade de desenvolver a capacidade de ação de outros atores envolvidos na implementação das políticas, de modo a “construir a força dos outros, prover o suporte necessário e garantir a supervisão e a partilha razoável de riscos entre as esferas públicas, privadas e da sociedade civil”. (BOURGON, 2010, p. 15)

### *2.1.3 Desafios à governança de políticas públicas executadas de forma descentralizada*

A descentralização administrativa, fiscal e política das ações do Estado brasileiro, assim como em vários países, foi idealizada como forma de alcançar a combinação e a congruência entre, de um lado, a eficiência e a eficácia do aparato estatal e, de outro lado, a promoção de

mecanismos redutores das assimetrias regionais mediante provisão, com equidade, de bens e serviços públicos. (BRANDÃO, 2011)

Contudo, de acordo com Peters (2008), essa reforma pode ter reduzido a capacidade das autoridades políticas exercerem o controle acerca dos resultados apresentados pelas políticas públicas de seus governos, em especial devido a cinco problemas inerentes à governança das políticas públicas implementadas:

- a) *Políticos e direção* – o deslocamento da ação estatal para longe do centro do governo reduz a capacidade das autoridades eleitas de controlar os rumos das políticas com as quais se comprometeram junto a seu eleitorado, uma vez que dispõem de poucos mecanismos capazes de influenciar no funcionamento das políticas;
- b) *Coordenação* – a instituição de diversas organizações autônomas tende a exacerbar os problemas de coordenação e coerência na atuação do setor público, bem como dificulta o exercício do controle político da atuação dessas organizações;
- c) *Complexidade* – o aumento no número de organizações envolvidas na ação governamental e a diversidade de meios de ligação dessas organizações com o setor público convencional aumentam a complexidade do ato de governar, podendo aumentar o custo na implementação das políticas. Tal complexidade tende, inclusive, a reduzir a transparência do sistema público, afetando a responsabilização;
- d) *Captura* – ao separar as organizações das conexões com as autoridades políticas, a descentralização tende a torná-las suscetíveis a serem capturadas por outros interesses, sejam geográficos ou funcionais. É um problema clássico das agências reguladoras independentes em diversos países cuja lógica pode ser estendida a outros tipos de organizações desligadas do apoio político;
- e) *Accountability* – o grande número de relações alternativas entre os políticos eleitos e a efetiva prestação dos serviços públicos, realizada por diversos prestadores agindo de forma autônoma, dificulta a identificação da responsabilidade pelas ações governamentais.

Portanto, a atuação governamental de forma descentralizada traz desafios a todas as fases do processo da política pública. Nas fases de definição da agenda e de elaboração das políticas o desafio reside no fato de que “sem um mínimo de cooperação, solidariedade e conciliação dos interesses intra e interregionais de natureza fragmentária, dificilmente se

avançará na construção de um projeto nacional de desenvolvimento”. (BRANDÃO, 2011, p. 118)

No que concerne às fases de formulação e implementação das políticas, em contextos interorganizacionais, O’Toole Jr.(2010) afirma que a transformação de intenções políticas gerais em um leque de regras, rotinas e processos sociais, que permitam a efetiva atuação do Estado, ganha complexidade à medida que os problemas a serem enfrentados não podem ser claramente categorizados em uma única função de governo, ou mesmo relacionados a uma esfera específica de atuação governamental.

O sucesso na implementação das políticas, portanto, depende da capacidade de compreender os elementos motivacionais e conflitos potenciais entre os interesses dos diversos atores envolvidos, bem como os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, “além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre implementadores e cooperação por parte dos destinatários”. (SECCHI, 2010, p. 46)

Outro desafio diz respeito ao controle e monitoramento dos resultados das políticas, uma vez que, de acordo com Denhardt (2011), a pluralidade de atores envolvidos na implementação de políticas públicas esvazia a capacidade de controle com base em princípios hierárquicos da burocracia tradicional. Isso acontece porque esses atores podem ser representados por organizações sem vínculos hierárquicos, mesmo quando integrantes de uma mesma esfera de poder. O que é ainda mais crítico quando se considera que os atores envolvidos podem estar situados em esferas governamentais distintas, ou mesmo ser representados por organizações privadas.

Diante desse cenário, o ato de governar deve atentar tanto para a necessidade de melhorar a qualidade da prestação de serviços, da administração das organizações e da democratização do acesso a esses serviços, quanto para a necessidade de coordenar a atuação dos diversos atores, de forma a assegurar maior coerência entre suas ações, mediante construção de consensos políticos. (PETERS, 2008)

Portanto, uma vez que os cidadãos elegem as políticas públicas em conjunto com os líderes políticos escolhidos para conduzi-las, e que a percepção desses líderes de que exercem menos influência nos rumos da política do que, provavelmente, seus eleitores considerariam apropriado, constitui um problema fundamental de democracia, torna-se necessário buscar alternativas para aprimoramento da governança dessas políticas. (PETERS, 2008)

Diante desses desafios, Peters (2008) propõe o fortalecimento da gestão de desempenho,

ou gestão por resultado, como alternativa capaz de fornecer o controle político efetivo (democrático) da atuação governamental sem abrir mão dos ganhos de eficiência que parecem ter resultado das reformas descentralizantes.

## **2.2 Gestão Baseada em Resultado no Setor Público**

As políticas públicas estabelecem os meios, agentes e fins das ações a serem realizadas com o objetivo de materializar as estratégias estabelecidas para a solução de problemas públicos e busca de melhores níveis de bem-estar social, de forma a concretizar os direitos codificados nas leis de um país. (DIAS e MATOS, 2012)

De acordo com Bourgon (2010, p. 23), “Política e Administração são duas partes de um único sistema aberto e dinâmico no qual fins e meios, valores e fatos, políticas e entregas de serviços devem se encontrar. É onde o que se julga desejável deve convergir com o que é viável”. Portanto, cumpre à administração pública transformar ideias, intenções e decisões políticas em resultados sólidos com a finalidade de alcançar o interesse público.

Dessa forma, para alcance dos objetivos propostos no âmbito de uma política pública, a administração pública pode lançar mão de uma série de instrumentos, de forma alternativa ou complementar, tais como:

[...] programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com *stakeholders*, dentre outros. (SECCHI, 2010, p. 8)

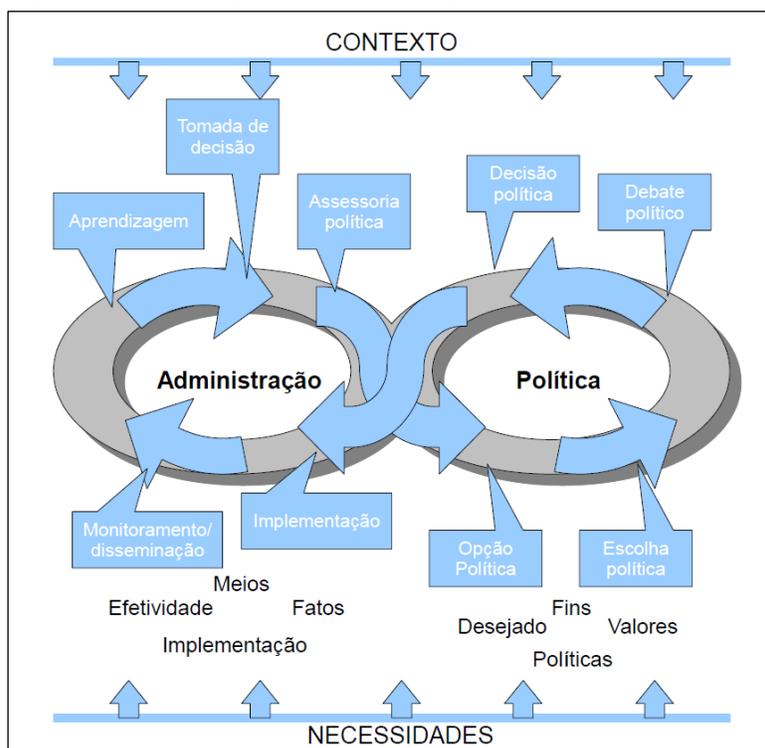
Seja qual for o instrumento escolhido, toda ação do Governo está estruturada em programas de governo, que são instrumentos de organização da ação governamental orientados para a realização dos objetivos pretendidos. (MPOG, 2012)

Cumprir destacar que, embora a intenção inicial das políticas públicas possa apresentar-se razoavelmente clara, é apenas por meio das ações governamentais que elas tomam forma e evoluem. É durante a ação que as organizações aprendem sobre si mesmas e sobre capacidades necessárias ao alcance de melhores resultados, perseguidos preferencialmente mediante pequenos passos e inovações incrementais. Em algumas situações, essas ações de melhoria contínua podem

revelar, inclusive, a necessidade de ajustes à intenção inicial da política. (BOURGON, 2010)

Em muitos casos, os resultados e impactos reais alcançados por meio das ações governamentais realizadas não correspondem aos impactos projetados na fase de formulação das políticas públicas. E isso pode estar relacionado tanto a eventuais deficiências na qualidade material e técnica de projetos ou programas, quanto a deficiências nas estruturas políticas e administrativas e na atuação dos atores envolvidos na execução das ações previstas. Dessa forma, processos de aprendizagem política e administrativa ocorrem em todas as fases do ciclo da política pública e, em especial principalmente no âmbito de programas de implementação mais complexa, o acompanhamento das diversas fases do processo e a avaliação dos resultados alcançados deve conduzir a adaptações permanentes do programa de governo, que, por sua vez, deve propiciar uma reformulação contínua da política pública. (FREY, 2000)

**Figura 1 - Ciclo de gestão das políticas públicas**



Fonte: Bourgon, 2010, com adaptações.

A forma de atuação governamental visando ao desenvolvimento da sociedade vem evoluindo nos últimos tempos. Historicamente, o termo administração pública foi associado ao papel preponderante de um aparelho estatal responsável por executar diretamente a gestão das

políticas públicas e o provimento dos serviços públicos. Dessa forma, a concepção do modelo de gestão empregado alinhava-se, de forma preponderante, com modelos burocráticos ortodoxos, baseado, portanto, em modelos organizacionais mecanicistas caracterizados pela hierarquia, verticalização, rigidez e insulamento. Nos dias atuais, os termos governança e governança para resultados são expressões que ganham importância na literatura gerencial como novas referências à atuação do Estado, que passa a ser orquestrador, direcionador estratégico, indutor e fomentador para a ativação e orientação da atuação dos diversos atores envolvidos (Estado, grupos de interesse, mercado etc.) na provisão dos serviços públicos. Dessa forma, faz-se necessária a adoção de novos paradigmas, de forma a promover “a adoção de modelos de gestão pós ou neo-burocráticos, tais como: redes, modelos de gestão orgânicos (flexíveis, orientados para resultados, foco no beneficiário), mecanismos amplos de *accountability*, controle e permeabilidade. (MPOG, 2009b, p. 5)

Nesse contexto, a gestão baseada em resultado pode ser definida como o conjunto de ações organizadas de forma sistemática com a finalidade de definir o conjunto de resultados a serem alcançados, bem como os esforços e capacidades necessários para seu alcance, o que inclui a definição de mecanismos de alinhamento entre estruturas implementadoras e os sistemas de monitoramento e avaliação da atuação dessas estruturas. Portanto, uma vez que a boa gestão está relacionada à capacidade de alcançar resultados que atendam às demandas, interesses e expectativas da sociedade, faz-se necessário desenvolver mecanismos que possibilitem a geração e incorporação de informações sobre desempenho que sejam relevantes aos processos decisórios internos e externos às organizações integrantes da administração pública, visando à melhoria de seu desempenho. Para tanto, é preciso planejar e monitorar tanto a dimensão de resultados a serem alcançados, quanto as múltiplas dimensões de esforço empreendido para alcançá-los, tais como: processos, recursos, estruturas, sistemas informacionais e, principalmente, pessoas. De forma a alinhar os esforços empreendidos ao alcance dos resultados almejados. (MPOG, 2009b)

### *2.2.1 Repensando o conceito de resultado: qualidade do gasto público*

Uma vez que os cidadãos constituem a pedra angular das instituições democráticas, o ponto de vista mais importante para a avaliação do impacto das recentes reformas do setor público passa a ser uma perspectiva centrada no cidadão. Por isso, embora atividades realizadas de forma eficiente, com alta produtividade e satisfação dos clientes possam ser consideradas um

sucesso no âmbito de atuação das organizações privadas, “o desempenho das organizações do setor público está diretamente relacionado à sua capacidade de alcançar resultados de alto valor público de uma forma que propicie o progresso dos princípios democráticos”. (BOURGON, 2010, p. 9) O que significa que assegurar o desempenho de alta qualidade no setor público passa tanto pela realização, de forma eficiente e eficaz, das ações integrantes de determinada política pública quanto pela obtenção de resultados cívicos, relacionados à observação dos ideais democráticos de participação popular, transparência e *accountability*.

Diante dessas considerações, é possível conceituar resultado de uma transação, evento, programa, projeto, política pública, entidade ou do setor público como um todo como a relação entre metas físicas e financeiras legitimamente previstas/estabelecidas e as metas físicas e financeiras efetivamente alcançadas/atingidas, durante um período específico, considerado relevante no âmbito da análise. Em que a ideia de legitimidade das metas físicas e financeiras está diretamente relacionada com a participação do cidadão no ciclo de planejamento, execução e controle social das políticas. (RIBEIRO Filho et al., 2012)

No que concerne à gestão de políticas públicas executadas de forma descentralizada, Peters (2008) afirma que, em quase todas as democracias desenvolvidas, a gestão de desempenho, ou por resultado, foi adotada como solução para coordenação das ações de atores diversos envolvidos na implementação da política. Em que tal coordenação tem se dado, principalmente, mediante estabelecimento de metas mensuráveis para monitoramento, pelo governo central, dos resultados alcançados pelas organizações incumbidas de executar as políticas.

Contudo, é possível constatar a tendência de que as metas estabelecidas sejam mais flexíveis, ou progressivas, de forma que as organizações envolvidas passem a dispor de certa liberdade nos esforços empreendidos para o alcance do desempenho. São estabelecidos níveis de conformidade ao desempenho acordado, que tendem a ser progressivos e negociados, ano após ano, de modo a buscar uma evolução continuada na prestação dos serviços. Gestão e medidas de desempenho passam a ser utilizadas, também, no âmbito da gestão interna dos ministérios e seus componentes. Dessa forma, o monitoramento do desempenho tanto da estrutura governamental quanto dos atores parceiros passa a constituir importante insumo para a tomada de decisão governamental. E, uma vez que esses padrões de desempenho se tornam públicos, passam a constituir importante instrumento de *accountability*, ou responsabilização, dos atores envolvidos

na implementação das políticas públicas. (PETERS, 2008)

### 2.2.2 *Por que gerenciar por resultado?*

A gestão de desempenho, ou orientada por resultado, tem por finalidade melhorar a performance da administração pública. Tem por valor definitivo do sistema, portanto, a utilização, por governantes, gestores e cidadãos, das informações produzidas, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento do processo decisório de gestores e governantes acerca dos rumos das políticas públicas, bem como propiciar um melhor entendimento, pelos cidadãos, das escolhas realizadas. Complementarmente, contribuem para a identificação e remoção de eventuais obstáculos ao alcance de melhores resultados, esclarecendo razões para fracassos e necessidades de ajustes. (BOURGON, 2010)

Dessa forma, o desenvolvimento e o monitoramento de informações acerca do desempenho de programas, órgãos e atores na execução das ações realizadas no âmbito das políticas públicas implementadas apresenta três objetivos principais: (FARIA, 2010)

- a) Qualificação do processo de tomada de decisão – a disponibilidade de informações relevantes acerca do desempenho de programas e atores envolvidos em sua execução provê ao Governo e ao Poder Legislativo subsídios para a definição de prioridades e estabelecimento de metas para uso eficiente dos recursos públicos;
- b) Aperfeiçoamento da gestão de programas – medidas de desempenho ou avaliações podem contribuir para a adoção de medidas corretivas com o objetivo de aperfeiçoar os processos de trabalho, ou mesmo para implantação ou aperfeiçoamento do estabelecimento de metas, definição de objetivos e de seleção de indicadores, dentre outras intervenções possíveis;
- c) Aumento da transparência e responsabilização (*accountability*) – mediante disponibilização de melhores informações, tanto à sociedade quanto aos integrantes do Poder Legislativo, acerca da atuação dos atores envolvidos na execução dos programas governamentais.

O desenvolvimento de sistemas de gestão de desempenho deve levar em conta que usuários diferentes demandam informações também diferentes, embora interrelacionadas. Dessa forma, as informações produzidas devem ser capazes de atender às necessidades distintas de informação, sejam aquelas requeridas por gestores responsáveis pela execução dos programas

governamentais, interessados em acompanhar a performance dos agentes burocráticos, sejam aquelas requeridas por parte de ministros e governantes eleitos, acerca do funcionamento sistêmico do governo, e, por fim, aquelas destinadas aos cidadãos, necessárias à *accountability* e à governança. (BOURGON, 2010)

Um sistema de gestão baseado em resultado que tenha por objetivo fornecer informações acerca da performance de uma determinada organização inicia-se pela análise da própria entidade, considerando seu ambiente de atuação, os atores com que interage na realização de seus objetivos, e, em especial, as características, as expectativas e as demandas específicas de seus usuários e clientes. De modo que a organização seja capaz de formular o enunciado de sua missão organizacional, identificando resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) esperados de sua atuação. O que servirá de guia e balizador de todo o processo organizacional, bem como permitirá identificar as “áreas-chave de resultado” (ACR), que são as esferas organizacionais incumbidas de atuar, concretamente, na prestação de serviços com reflexos nos resultados e na geração de impactos na sociedade. (RIBEIRO Filho et al., 2012)

Cumprir destacar, contudo, que a gestão de desempenho deve ser um instrumento de inovação e melhoria de desempenho, e, portanto, não tem o condão de substituir controles estabelecidos para assegurar a conformidade dos atos de gestão daqueles incumbidos de administrar os recursos públicos. Embora ambos os papéis sejam necessários, muitas vezes mostram-se conflitantes e, por isso, “a gestão de desempenho para resultados deve ajudar a defender a tese da redução ordenada de controles e do impacto deles nos resultados”. (BOURGON, 2010, p. 25)

### 2.2.3 Instrumentos de monitoramento de desempenho

As informações de desempenho podem ser fornecidas tanto por monitoramento de indicadores de desempenho quanto por realização de avaliações de programas governamentais. Enquanto os indicadores têm por finalidade “traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação”(BRASIL, 2010 p. 21), a realização de avaliações permite conhecer, de forma mais aprofundada, “as causas relativas aos êxitos ou falhas dos programas e, frequentemente, incluem recomendações sobre mudanças em atividades ou programas com vistas à melhoria da performance”.(FARIA, 2010, p. 25)

Contudo, para que a informação sobre desempenho, além de disponível, seja utilizável é necessário que se assegure a sua qualidade mediante observação de quatro requisitos mínimos: relevância; tempestividade; confiabilidade; e clareza. Dessa forma, a utilidade das informações sobre desempenho remete à capacidade de identificação e seleção de questões centrais, capazes de contribuir, efetivamente, com a melhor qualificação do processo de tomada de decisão, evitando os riscos da insuficiência ou da sobrecarga de informações. As informações sobre desempenho deverão, ainda, encontrar-se disponíveis em tempo hábil para a sua utilização, além de expressar, de forma fidedigna, a realidade, ou seja, deve ser confiável. Por fim, é preciso assegurar a clareza quanto ao mecanismo de utilização da informação sobre desempenho, de forma a inibir eventual resistência de atores envolvidos em sua produção. (FARIA, 2010)

### 2.2.3.1 Indicadores de desempenho

De modo geral, os indicadores “são atribuições de valor a objetivos, acontecimentos ou situações, de acordo com regras, que possam ser aplicados critérios de avaliação, como, por exemplo, eficácia, efetividade e eficiência.” (MPOG, 2009b, p.13) E servem para:

- a) Mensurar resultados e gerir desempenho;
- b) Embasar a análise crítica dos resultados alcançados e do próprio processo de tomada de decisão;
- c) Contribuir para a melhoria continuada dos processos organizacionais;
- d) Facilitar o planejamento e o controle do desempenho; e
- e) Viabilizar a análise comparativa do desempenho da organização em comparação com diversas outras atuantes em áreas ou ambientes semelhantes.

Dito de outro modo, “os indicadores consistem em métricas que proporcionam informações e permitem a avaliação do desempenho da organização, seguindo três aspectos relevantes: controle, comunicação e melhoria”. (MARTINS e MARINI, 2010, p.107) São especificados por métricas estatísticas, normalmente representados por porcentagem, média, número bruto, proporção e índice. Os indicadores apresentam quatro componentes básicos:

- a) Medida – grandeza qualitativa e quantitativa que possibilita classificar características, atributos, e consequências do objeto mensurado, quais sejam produtos, processos ou sistemas;
- b) Fórmula – expressa, matematicamente, a forma de realização do cálculo do indicador;

- c) Índice (número) – valor do indicador em um certo momento;
- d) Benchmark – índice definido como parâmetro para uma avaliação comparativa de desempenho.

Os indicadores possuem duas funções básicas: a função descritiva, que consiste em fornecer informação sobre determinada realidade empírica, situação social ou ação pública; e a função valorativa, ou avaliativa, que permite agregar juízo de valor à situação em foco, de modo a possibilitar a adequação do desempenho alcançado no âmbito de um programa governamental, por exemplo. Tais funções permitem a utilização dos indicadores em diferentes momentos do ciclo de gestão de políticas públicas. Seja em momento anterior à implementação da política, uma vez que possibilitam diagnosticar situações que constituem problemas públicos e fixar referências para a intervenção pretendida pela política. Seja durante a execução da política com o objetivo de monitorar, avaliar e promover eventuais ajustes de curso das ações empreendidas. Ou mesmo após a fase de execução, com o objetivo de avaliar o alcance de metas, resultados e impactos verificados na sociedade. (MPOG, 2010)

Contudo, caso um indicador não represente adequadamente a realidade que pretende medir ou não seja considerado nas diversas etapas do ciclo das políticas, planos e programas governamentais, sua elaboração constituirá desperdício de tempo e de recursos públicos. Desse modo, os indicadores selecionados devem apresentar o maior grau possível de aderência a certas propriedades e requisitos que caracterizam uma boa medida de desempenho, dentre os quais destacamos: (MPOG, 2010; MPOG, 2009b; MARTINS e MARINI, 2010)

- a) Representatividade (devem ser capazes de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que pretende medir);
- b) Atendimento às necessidades de informação das partes interessadas;
- c) Confiabilidade metodológica;
- d) Confiabilidade da fonte;
- e) Simplicidade;
- f) Objetividade, clareza e comunicabilidade;
- g) Exequibilidade da mensuração;
- h) Economicidade de obtenção;
- i) Estabilidade ao longo do tempo;
- j) Tempestividade;

- k) Comparabilidade;
- l) Sensibilidade (capazes de refletir, tempestivamente, as mudanças decorrentes das intervenções realizadas);
- m) Auditabilidade (deve ser possível verificar a boa aplicação de suas regras de uso, quais sejam, de obtenção, tratamento, formatação, difusão e interpretação);
- n) Desagregabilidade (capazes de representar de forma regionalizada os grupos sociodemográficos, uma vez que a dimensão territorial representa um componente essencial na implementação de políticas públicas).

Após a definição dos indicadores, torna-se necessária a definição de metas, que representam o estado futuro de desempenho desejado, relacionado aos propósitos organizacionais, para cada um dos indicadores selecionados, de modo a assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos. Para tanto, as metas devem ser: alcançáveis, desafiadoras, diretas, negociáveis e fundamentadas em séries históricas, tendências e *benchmark*. Ou seja, o estabelecimento das metas deve levar em consideração os desempenhos anteriores em sua fixação e considerar os fatores que podem afetar o seu alcance, tais como o volume de recursos disponíveis, capacidade organizacional, políticas econômicas, resultados de experiências anteriores etc. (MPOG, 2009b)

Contudo, cumpre destacar que, uma vez que os indicadores são abstrações, representações, simplificações de uma dada realidade, estão sujeitos aos vieses de que os produziu, coletou ou interpretou. Estão sujeitos, ainda, à obsolescência dos conceitos teóricos em que se fundamentaram. Dessa forma, faz-se necessária a realização periódica de uma avaliação crítica dos indicadores selecionados, de modo a substituí-los, caso necessário, por outros que representem alternativas melhores, mais válidas e aprimoradas de mensuração de uma dada realidade. (MPOG, 2010)

Os indicadores, portanto, apesar das limitações inerentes a sua natureza de representações sintéticas de aspectos de uma realidade complexa, são instrumentos de gestão essenciais às atividades de monitoramento e avaliação do desempenho de governos, políticas, programas e organizações, uma vez que permitem acompanhar o alcance de metas estabelecidas e identificar avanços ou recuos no tratamento de um determinado problema social, de modo a orientar a correção de eventuais causas de problemas de performance na atuação governamental. (MPOG, 2009b)

### 2.2.3.2 Sistema de Informações Gerenciais

De modo a otimizar a capacidade das organizações públicas utilizarem, no âmbito de seu processo de tomada de decisão, as informações sobre desempenho podem ser organizadas em um Sistema de Informações Gerenciais, que pode ser definido como:

É um sistema de pessoas, equipamentos, procedimentos, documentos e comunicações que coleta, valida, executa operações, transforma, armazena, recupera e apresenta dados para uso no planejamento, orçamento, contabilidade, controle e em outros processos gerenciais para os vários propósitos administrativos. O sistema de processamento de informações tornam-se sistemas de informações gerenciais quando sua finalidade transcende uma orientação para processamento de transação, em favor de uma orientação para a tomada de decisões gerenciais. (SCHWARTZ, 1970, p. 4, apud OLIVEIRA, 2011, p. 25)

Acerca da definição apresentada, é importante destacar que o que caracteriza um Sistema de Informações Gerenciais é a sua orientação para a otimização do processo de tomada de decisão gerencial. Cumpre destacar, ainda, que não se limita a eventuais soluções de software e hardware implantadas, que, embora desejáveis, não são essenciais em sua constituição, englobando, de forma abrangente, todos os recursos utilizados na produção das informações.

É possível afirmar que a implantação de sistemas de informações gerenciais oferece vários benefícios à organização, dentre os quais destacamos: (OLIVEIRA, 2011)

- a) Melhoria nos serviços realizados e oferecidos;
- b) Melhoria no acesso às informações, disponibilizando relatórios de forma mais precisa e rápida, com menor esforço;
- c) Melhoria no processo de tomada de decisão, uma vez que são disponibilizadas informações de forma mais rápida e acessível;
- d) Melhoria na estrutura organizacional, por facilitar o fluxo de informações, permitindo a redução de níveis hierárquicos e reduzindo a necessidade de funcionários dedicados a processos de apoio;
- e) Redução do grau de centralização das decisões da organização.

### 2.2.3.3 Avaliação de programas

A avaliação é a “[...] identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios”. (WORTHEN, SANDERS e FITZPATRICK, 2004, p. 35) Dessa forma, tem por objetivo básico produzir julgamentos do valor daquilo que está sendo

avaliado, ou seja, seu objeto. Pode ter objetos variados, como um currículo escolar, um plano de marketing, um hospital etc. A avaliação de programas, portanto, tem por objetivo produzir julgamentos acerca do valor (ou mérito), da qualidade, da utilidade, da eficácia ou da importância da atuação governamental organizada em programas. (WORTHEN, SANDERS e FITZPATRICK, 2004)

A depender de seu objeto, a literatura classifica as avaliações em diversos tipos, ou modalidades. Por exemplo, de acordo com Cohen e Franco (1993, apud ARCOVERDE, 2012), é possível classificar as avaliações de acordo com o momento de sua realização: *ex-ante*, quando realizada antes do início do funcionamento do programa e que visa a conferir racionalidade ao processo decisório, ordenar projetos de acordo com sua eficiência potencial e mesmo decidir pela sua não implementação; e *ex-post*, realizada tanto durante a execução do programa, com o objetivo de fundamentar decisões qualitativas de manter ou introduzir modificações nos processos de trabalho, quanto em momento posterior à execução do programa, com o objetivo de avaliar seus impactos. Ainda de acordo com os autores citados, é possível classificar a avaliação conforme os responsáveis por sua realização: externa, quando realizada por pessoas estranhas ao quadro da instituição ou programa governamental; e interna, ou autoavaliação, quando realizada por pessoas pertencentes à instituição responsável pela formulação e/ou execução do programa. (ARCOVERDE, 2012)

De acordo com seus objetivos, as avaliações podem ser classificadas, ainda, como formativas ou somativas. Em que “a avaliação formativa é feita para dar informações avaliatórias à equipe de programa, informações úteis para a melhoria do programa”. (WORTHEN, SANDERS e FITZPATRICK, 2004, p. 46) A avaliação formativa leva, portanto, a decisões de desenvolvimento do programa, e tem como destinatário de seus resultados a equipe de programa. Enquanto “a avaliação somativa realiza-se e torna-se pública para dar aos responsáveis pela tomada de decisões do programa e aos consumidores potenciais julgamentos do valor ou mérito do programa em relação a critérios importantes”. (WORTHEN, SANDERS e FITZPATRICK, 2004, p. 47) A avaliação somativa, portanto, leva a decisões sobre a continuidade ou não de um programa, bem como pela sua ampliação, redução, adoção etc. E tem como destinatários de seus resultados os consumidores potenciais, as fontes de financiamento, supervisores e outras autoridades, bem como a própria equipe de programa.

#### 2.2.3.4 Auditorias de desempenho

A difusão de doutrinas relacionadas à implantação de uma gestão pública orientada a resultados tem-se refletido em um novo tipo de atividade burocrática denominada auditoria de desempenho, ou auditoria operacional, realizadas pelos órgãos centrais de auditoria. De modo que, ao se considerar os valores em comum, é possível afirmar que a ética fundamental da auditoria de desempenho, ou operacional, relaciona-se profundamente com a ética da reforma da administração gerencial, uma vez que apresentam valores-chave comuns, tais como a eficiência, a efetividade e a produtividade. (POLLITT et al., 2008)

A auditoria de desempenho diferencia-se da auditoria tradicional, em especial, pelos seus objetivos. Enquanto no âmbito da auditoria tradicional o principal objetivo é promover uma *accountability* de regularidade, de modo a impedir ou retificar procedimentos que representem desvios de normas legais, a auditoria de desempenho caracteriza-se por ter, por principal objetivo, a promoção de uma *accountability* de desempenho, de forma a possibilitar a responsabilização de indivíduos e organizações pelo atendimento de padrões razoáveis de economia, eficiência e efetividade. É possível afirmar, portanto, que a auditoria de desempenho é, de fato, um instrumento de avaliação, uma vez que envolve a produção ou revisão de instrumental de julgamento acerca de pontos específicos de um programa governamental, como, por exemplo, o nível de otimização dos processos produtivos. Contudo, cumpre destacar que a auditoria de desempenho diferencia-se, também, da avaliação de programas propriamente dita, uma vez que essa tem por objetivo principal a distinção dos impactos provocados pelos programas, de forma a avaliar sua efetividade no alcance dos objetivos estabelecidos, enquanto aquela avalia aspectos do programa sob um enfoque mais pontual. (BARZELAY, 2002)

Nesse contexto, "doutrinas de administração públicas voltadas para o desempenho têm conquistado espaços significativos nos países em que os órgãos centrais de auditoria procuram realizar trabalhos de auditoria de desempenho"(BARZELAY, 2002, p. 14). Uma vez que a realização dessas auditorias contribui para o alcance de dois resultados importantes, em maior ou menor grau a depender do contexto institucional, na construção de uma gestão pública orientada a resultados: contribuir para a melhoria de desempenho dos órgãos auditados; e fortalecer os laços de *accountability* entre os dirigentes governamentais e seus agentes burocráticos.

Contudo, é preciso distinguir a auditoria de desempenho do monitoramento interno de desempenho conduzido por aqueles responsáveis pela gestão dos programas governamentais. De

modo que, enquanto o monitoramento de desempenho é conduzido como parte da rotina da própria administração, que tem por dever desenvolver e produzir as informações adequadas acerca do desempenho e resultados de suas atividades, ao auditor, em uma visão mais usual, cumpriria verificar se essas informações estão, de fato, disponíveis, e se são qualitativamente adequadas. (POLLITT et al., 2008)

A avaliação das características das auditorias de desempenho realizadas por 12 países integrantes da OCDE permitiu classificá-las em sete tipos: (BARZELAY, 2002)

- a) Auditoria de eficiência - avalia o funcionamento de funções organizacionais, processos, ou elementos de programa, com o objetivo de reduzir seu custo orçamentário para a produção de resultados;
- b) Auditoria de efetividade de programa - avalia aspectos selecionados do desenho e da operação de programas, de forma a gerar informações para a avaliação do impacto das políticas públicas e efetividade do programa;
- c) Auditoria de capacidade de gerenciamento de desempenho - avalia a capacidade de uma organização atingir objetivos genéricos de economia, eficiência e eficácia;
- d) Auditoria de informações de desempenho - tem por objetivo validar a precisão das informações de desempenho produzidas pela própria organização;
- e) Avaliação de risco - objetiva identificar os principais riscos de interrupção do programa e quais as suas fontes;
- f) Revisão da melhor prática de gestão - avalia aspectos de funcionamento da organização ou do programa com o objetivo de formular normas específicas para a melhor prática da gestão, e revelar o desempenho relativo dos setores participantes; e
- g) Revisão geral da gestão - avalia a capacidade de uma organização cumprir com sua missão no exercício de suas competências legais.

Em conformidade com os objetivos desse trabalho, dois tipos de auditoria de desempenho merecem destaque: a auditoria de capacidade de gerenciamento de desempenho; e a auditoria de informações de desempenho.

A auditoria de capacidade de gerenciamento de desempenho é realizada com vistas a avaliar se o auditado tem capacidade para gerenciar processos e programas de forma eficiente e efetiva, que pode incluir a avaliação, por exemplo, da existência de mecanismos de aferição da efetividade de seus programas, a existência de rotinas de mensuração de indicadores de

desempenho e de sistemas de informação gerencial, ou, ainda, a existência de procedimentos para a avaliação de desempenho setorial e individual. Contudo, cumpre destacar que a formação de juízo de valor acerca da capacidade de gerenciamento de desempenho gerencial é extremamente afetada pela filosofia de gestão pública que prevalece no órgão auditor, ou no governo nacional. (BARZELAY, 2002)

A auditoria de informações de desempenho, por sua vez, verifica a precisão das informações de desempenho geradas pelas próprias entidades examinadas, tendo como produto a formulação de um parecer acerca da confiabilidade das informações de desempenho fornecidas às instâncias superiores. A realização desse tipo de auditoria facilita um processo de padronização de avaliações organizacionais que utilizam tais informações no processo decisório, tais como altos funcionários da área orçamentária ou formuladores de políticas públicas. Por isso, são geralmente realizadas em países cujos governos "assumiram compromissos doutrinários com uma administração pública orientada a resultados e encontram-se no processo de construção de sistemas e procedimentos de revisão e elaboração orçamentária fundamentados nessa ideia". (BARZELAY, 2002, p. 20)

Cumpre destacar que, de acordo com Barzelay(2002), o compromisso dos órgãos centrais de auditoria com a realização de auditorias de desempenho visando à maximização da probabilidade de mudança nas organizações auditadas, privilegiando, dessa forma, a melhoria do desempenho do setor público em detrimento de uma postura de apenas fortalecer o accountability entre dirigentes e o corpo burocrático, parece mais provável quando tais órgãos encontram-se vinculados ao Poder Executivo. (BARZELAY, 2002)

Portanto, é possível concluir que a auditoria de capacidade de gerenciamento de desempenho e a auditoria de informação de desempenho apresentam caráter complementar no processo de implantação de uma gestão pública orientada a resultados, uma vez que, enquanto a primeira avalia a capacidade de mensuração das informações de desempenho, verificando se as informações monitoradas são relevantes e tempestivas, a última avalia se as informações prestadas são confiáveis.

### **2.3 Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública**

De acordo com Lima Jr. (1998), em quase todos os governos foram propostas medidas

com o objetivo de reformar a administração pública federal, que oscilam entre o fortalecimento da administração direta e a descentralização administrativa. Tais propostas foram quase sempre globais e gerais, e não específicas e incrementais, e, frequentemente, foram abortadas, ou por não se transformarem em anteprojetos de lei, ou pela retirada desses projetos do Congresso Nacional pelo próprio Executivo. Na maioria das vezes, mesmo no caso das reformas implantadas, as iniciativas reformadoras não tiveram sequência, não se mostrando capazes, portanto, de alcançar todos os resultados almejados.

Dentre os movimentos reformistas da história da administração pública brasileira merecem destaque: a reforma burocrática de 1936, empreendida por Getúlio Vargas com o objetivo de implantar uma administração pública burocrática, em contraposição à patrimonialista então vigente; a reforma de 1967, empreendida pelo regime militar com o objetivo de descentralizar e desburocratizar a atuação governamental; e a reforma de 1995, empreendida no governo FHC com o objetivo de implantar uma administração pública gerencial em contraposição à burocrática, de modo a aumentar a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos com foco no cidadão. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Contudo, a despeito dos avanços proporcionados por essas reformas, ainda mostra-se necessário empreender esforços para a consolidação de uma administração pública profissional e para a melhoria da qualidade do gasto público. Nesse contexto, foi instituído, pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do país. Para tanto, o GesPública, por intermédio de seu comitê gestor e da Secretaria de Gestão Pública (SEGEP), ambos vinculados institucionalmente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas de transformação da gestão que se fizerem necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação de uma administração pública voltada ao interesse do cidadão e à utilização de instrumentos e abordagens gerenciais que tenham por objetivo: (BRASIL, 2005)

- a) Eliminar o déficit institucional, de modo a permitir o integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;
- b) Promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;

- c) Promover a eficiência, mediante melhor aproveitamento dos recursos consumidos para se alcançar os resultados das ações públicas;
- d) Assegurar a eficácia e a efetividade da ação governamental, por meio da promoção da adequação entre meios, ações, resultados e impactos; e
- e) Promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

Para a consecução de seus objetivos, o GesPública desenvolveu o Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP – com definições acerca de parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da administração pública federal. Foram desenvolvidas, ainda, ferramentas de gestão com vistas a disseminar e incorporar boas práticas de gestão a órgãos e entidades públicas que desejarem avaliar suas práticas gerenciais em busca de excelência. Cumpre destacar que a adesão ao GesPública e a utilização das ferramentas por ele desenvolvidas não são obrigatórias, cabendo aos órgãos e entidades públicas se engajarem de forma voluntária aos esforços de aprimoramento da gestão pública.

Dessa forma, em conformidade com os objetivos desse trabalho, apresentaremos o Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP – e as ferramentas de gestão relacionadas ao desenvolvimento de indicadores para mensuração de desempenho e ao aprimoramento dos processos de trabalho.

### *2.3.1 Modelo de Excelência em Gestão Pública*

O Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP – foi construído a partir dos princípios constitucionais da administração pública, que constitui a sua base, e dos fundamentos de excelência gerencial, seus pilares. Constitui, portanto, o conjunto de valores e diretrizes estruturais balizadores do sistema de gestão das organizações públicas e define o que se entende por excelência em gestão pública. (MPOG, 2009a)

O MEGP, portanto, tem por base os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e tem como pilares os seguintes fundamentos de excelência gerencial:

- a) Pensamento sistêmico – entendimento das relações interdependência entre os diversos componentes de uma organização, e das relações da própria organização com atores externos e com a sociedade;

- b) Aprendizado organizacional – busca contínua do alcance de patamares ótimos de conhecimento individual e coletivo, mediante “percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de informações e experiências.” (MPOG, 2009a, p. 14)
- c) Cultura da inovação – construção e manutenção de ambiente favorável à criatividade, à experimentação e à implementação de ideias inovadoras capazes de aprimorar a atuação da organização;
- d) Liderança e constância de propósitos – atuação de líderes de forma aberta, democrática, inspiradora e motivadora, de forma a promover o desenvolvimento da cultura da excelência, a fomentar a qualidade nas relações interpessoais e interorganizacionais, bem como a proteção do interesse público;
- e) Orientação por processos e informações – compreensão e segmentação das atividades e processos da organização, em que dados e fatos gerados por esses processos, bem como oriundos do ambiente externo originam informações que subsidiam a tomada de decisões e a execução de ações;
- f) Visão de futuro – capacidade de estabelecer um estado futuro desejado, de forma a dar coerência ao processo decisório e permitir à organização antecipar-se às expectativas e necessidades dos cidadãos;
- g) Geração de valor – assegurar o aumento de valor tangível e intangível a todas as partes interessadas, mediante ênfase no acompanhamento dos resultados alcançados em relação às suas finalidades e a suas metas;
- h) Comprometimento com as pessoas – criação de ambiente flexível e estimulante à geração do conhecimento, proporcionando às pessoas autonomia para atingir metas e alcançar resultados, de forma a fomentar sua realização profissional e humana;
- i) Foco no cidadão e na sociedade – a organização deve alinhar ações e resultados às necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade, estabelecendo compromisso com a sociedade de fazer o melhor no cumprimento de sua missão institucional;
- j) Desenvolvimento de parcerias – desenvolvimento de atividades em conjunto com outras organizações, buscando a construção de sinergias mediante uso coordenação de competências complementares;
- k) Responsabilidade social – garantia de acesso, às pessoas, da condição de cidadania e a serviços e bens essenciais, tendo como princípio a preservação da biodiversidade e dos

ecossistemas naturais;

- l) Controle social – participação da sociedade no planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades da administração e na execução das políticas públicas;
- m) Gestão participativa – reconhecimento da capacidade e potencial diferenciado de cada um, buscando a harmonização de interesses individuais e coletivos e a sinergia entre as equipes de trabalho, dando às pessoas autonomia para o alcance das metas e exigindo a cooperação e o compartilhamento de informações.

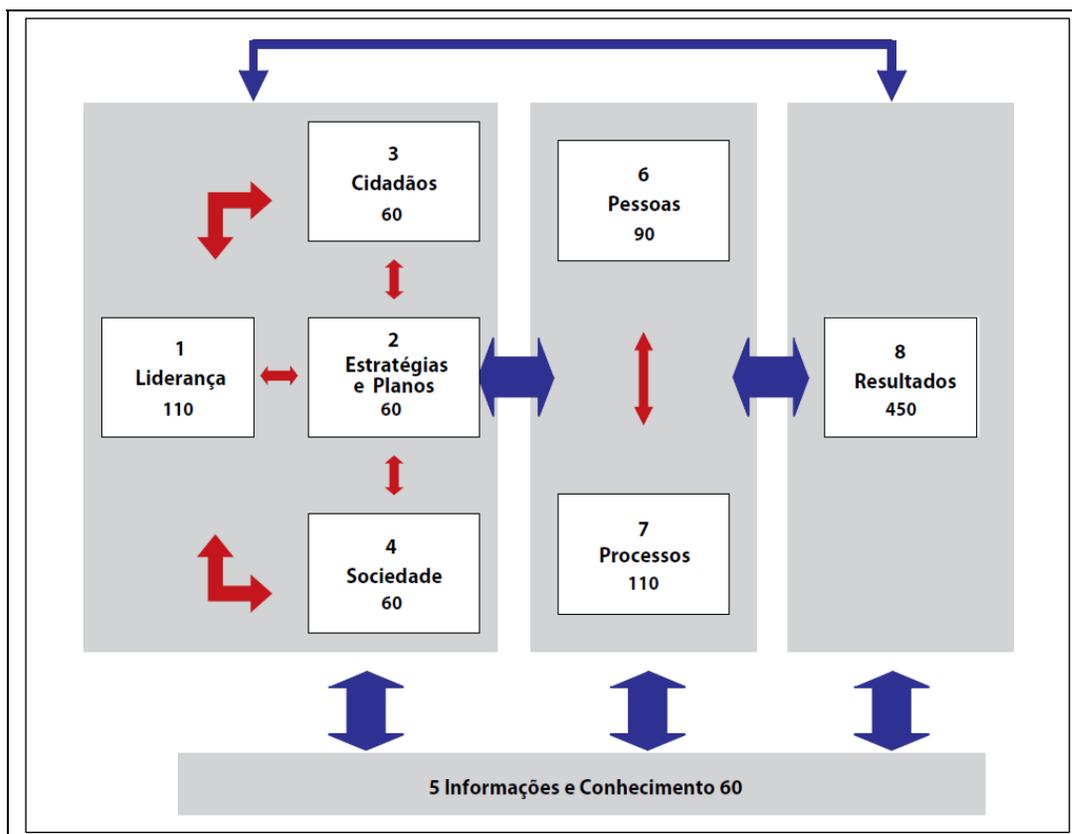
Dessa forma, tendo por base os princípios constitucionais orientadores do funcionamento da Administração Pública e, como pilares, fundamentos de excelência gerencial adaptados à realidade das organizações públicas, o Modelo de Excelência em Gestão Pública é representado por um sistema gerencial constituído de oito partes integradas, “que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e excelência em gestão” (MPOG, 2009a, p. 22): Liderança; Estratégias e Planos; Cidadãos; Sociedade; Pessoas; Processos; Resultados; Informações e Conhecimento.

Essas partes integrantes são organizadas em quatro blocos:

- a) Primeiro bloco – Planejamento – por meio da liderança, os produtos e processos são planejados para atender as demandas da sociedade. Agrega as partes: Liderança; Estratégias e Planos; Cidadãos; e Sociedade.
- b) Segundo bloco – Execução – são concretizadas as ações que transformam objetivos e metas anteriormente definidos em resultados. Agrega as partes: Pessoas; e Processos.
- c) Terceiro bloco – Resultados – representa o controle, serve para acompanhar o atendimento das demandas da sociedade.
- d) Quarto bloco – Informações e Conhecimento – representa a inteligência da organização, sua capacidade de corrigir ou aprimorar suas práticas de gestão.

As relações entre as partes integrantes e os blocos em que elas são organizadas, são representadas graficamente na Figura 2.

**Figura 2 - Representação do Modelo de Excelência em Gestão Pública**



Fonte: MPOG, 2009a, p. 24

Dessa forma, com a finalidade de avaliar a gestão pública, as oito partes que integram o Modelo de Excelência em Gestão Pública foram transformadas em Critérios para Avaliação da Gestão Pública, aos quais são atribuídos pesos distintos. Aos critérios foram incorporados, ainda, referenciais de excelência com o objetivo de implementar ciclos contínuos de avaliação e aprimoramento da gestão. De modo que, foram elaborados três instrumentos de avaliação distintos: (MPOG, 2009a)

- Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 250 pontos – destinado a servir de parâmetro para a autoavaliação de organizações que desejam iniciar o ciclo de aprimoramento;
- Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 500 pontos – destinado a servir de parâmetro para autoavaliação de organizações em um patamar mais avançado de implantação do MEGP;
- Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 1000 pontos – destinado à avaliação de

organizações no âmbito do Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF.

### 2.3.2 *Cadeia de Valor e os 6 E's do Desempenho*

Diante do desafio representado pela construção de um modelo de gestão orientado para resultado baseado em um conceito abrangente de desempenho, que incluísse as dimensões tanto do esforço quanto do resultado, foi desenvolvido o modelo da Cadeia de Valor e os 6 E's do Desempenho<sup>®</sup>, o que possibilita a construção de definições específicas do desempenho de múltiplos objetos, tais como: organizações, políticas, governos, programas, projetos etc. (MARTINS e MARINI, 2010)

A cadeia de valor representa a atuação pública desde a obtenção dos recursos até a geração dos impactos na realidade social produzidos pelos produtos ou serviços disponibilizados, mediante estabelecimento de processos e projetos. Portanto, a mensuração de desempenho com base nesses elementos permite a análise das principais variáveis, associadas ao cumprimento dos objetivos do objeto (organização, programa, governo, políticas etc.), relacionadas a cada um dos elementos da cadeia de valor: (MPOG, 2009b)

- a) 1º Elemento: Insumos (inputs) – quais os insumos e a quantidade necessários para gerar os produtos e serviços estabelecidos;
- b) 2º Elemento: Processos/projetos (ações) – quais são as ações, projetos e processos executados, tempo médio de seu ciclo e qual o seu custo, bem como as relações de poder, padrões éticos, cultura organizacional e outros fatores que os influenciam;
- c) 3º Elemento: Produtos/serviços (outputs) – quais e quantos são os produtos e os serviços gerados, e qual a qualidade desses produtos e serviços;
- d) 4º Elemento: Impactos (outcomes) – quais mudanças os produtos e serviços trazem para os beneficiários e a sociedade.

De acordo com o modelo, a mensuração de desempenho de um determinado objeto, seja uma organização, um programa, um governo, ou política pública, deve considerar, ainda, tanto dimensões de desempenho relacionadas aos resultados como dimensões relacionadas aos esforços empreendidos, bem como o necessário alinhamento entre essas dimensões na construção da cadeia de valor. Dessa forma, são elencadas seis dimensões, os 6 E's do Desempenho, três delas relacionadas aos resultados alcançados e outras três relacionadas aos esforços empreendidos para alcançá-los. (MARTINS e MARINI, 2010)

Estão relacionadas aos resultados alcançados as seguintes dimensões de desempenho: (MPOG, 2009b)

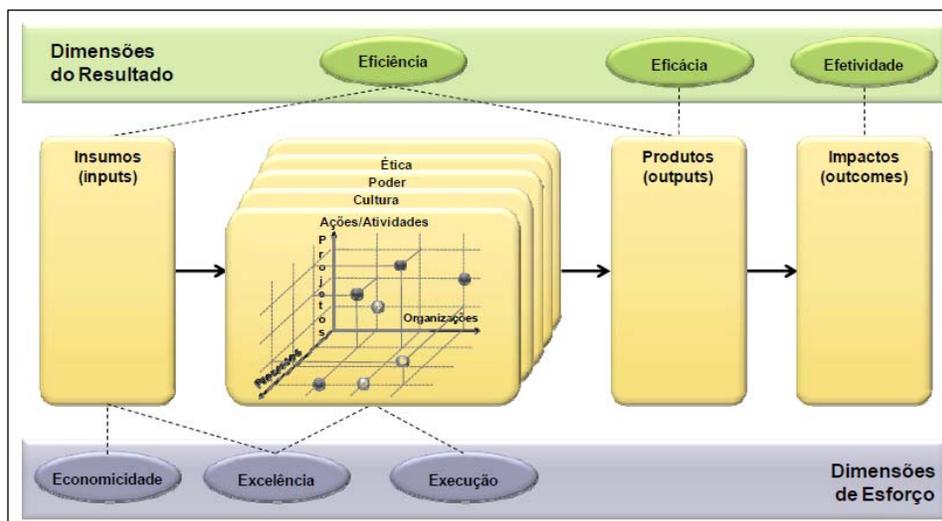
- a) E1 – Efetividade – Impactos gerados pelos produtos, processos ou projetos. Busca a relação entre o impacto previsto e o esperado, bem como a análise dos resultados alcançados;
- b) E2 – Eficácia – Quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao beneficiário direto do produto ou serviço da organização;
- c) E3 – Eficiência – Relação entre os produtos gerados (outputs) e os insumos empregados (recursos, pessoas, tempo), medindo o esforço de transformação.

Enquanto relacionam-se aos esforços empreendidos as seguintes dimensões de desempenho: (MPOG, 2009b)

- d) E4 – Execução – Referente à realização de processos e atividades segundo os prazos e requisitos estabelecidos;
- e) E5 – Excelência – Caracterizada pela conformidade aos critérios e padrões de qualidade. Constitui elemento transversal à cadeia de valor, uma vez que visa à busca da melhor execução, eficiência e eficácia; e
- f) E6 – Economicidade – Processo de captação de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e das quantidades exigidas de insumos (recursos, pessoas, tempo).

A Figura 3 representa a integração entre os 6 E's do Desempenho à Cadeia de Valor, de acordo com o modelo proposto.

**Figura 3 - Cadeia de Valor e 6 E's do Desempenho**



Fonte: MPOG (2009b, p. 16)

Por fim, de acordo com o modelo, os 6 E's do Desempenho são desdobrados em subdimensões com o objetivo de qualificar e auxiliar a caracterização de tipologias de indicadores a serem utilizados. Dessa forma, por exemplo, a dimensão efetividade é desmembrada em impacto final e impacto intermediário, enquanto a dimensão eficiência é por sua vez desmembrada em custo-efetividade, produtividade, tempo, dentre outras subdimensões.

O modelo da Cadeia de Valor e os 6 E's do Desempenho possibilitam a construção de definições específicas de desempenho para cada objeto de análise, seja organização, programa, governo, ou política pública. Nesse contexto, a seleção dos indicadores deve observar a necessidade de monitoramento adequada aos variados níveis da administração pública, quais sejam o nível macro, correspondente ao Governo, o nível meso, relativo a determinada política pública ou setor de governo), o nível meso-micro, que diz respeito a redes de organizações e, por fim, o nível nano, correspondente à unidade de organização. De modo a tratar das especificidades concernentes à realidade do contexto de sua aplicação, evitando tratamento igual a realidades distintas. (MPOG, 2009b)

O desempenho ótimo, no âmbito do modelo, é aquele que atende a todas as dimensões de desempenho, sendo, portanto, efetivo, eficaz, eficiente, econômico e cujas ações e atividades ocorrem em conformidade com os requisitos e prazos definidos. Dessa forma, embora haja precedência da dimensão efetividade, seguida da eficácia e eficiência, excelência, execução e economicidade, conforme sua ordem na cadeia de valor, o modelo propõe que a atribuição de uma nota de desempenho do objeto da avaliação deve considerar o desempenho em cada uma das dimensões. Seja atribuindo a cada uma delas o mesmo peso, seja atribuindo pesos diferenciados a cada uma das dimensões e aos indicadores que a compõe, de acordo com os objetivos pretendidos. (MPOG, 2009b)

Portanto, segundo o modelo apresentado, a otimização do desempenho requer a atuação ao longo de toda a cadeia de valor, de forma que as ações realizadas sejam eficientes, eficazes e efetivas. E, embora haja precedência da dimensão efetividade, uma vez que mensura o impacto na sociedade, a baixa performance em qualquer das outras dimensões impõe padrões subótimos de desempenho. (MARTINS e MARINI, 2010)

### 2.3.3 Guia "d" Simplificação

O Guia “d” Simplificação foi elaborado com a finalidade de auxiliar qualquer organização pública interessada em aprimorar seus processos de trabalho, possibilitando a simplificação de processos e normas, mediante eliminação da exigência de rotinas geradoras de fluxos desconexos que não agregam valor ao serviço prestado pela organização e, conseqüentemente, pelo Estado. Pode ser entendido como uma ferramenta de trabalho concebida para possibilitar, de forma prática, a análise e melhoria dos processos organizacionais. Para tanto, apresenta uma sequência lógica de 10 passos, subdivididos em 4 grandes etapas: planejamento da simplificação; mapeamento do processo; análise e melhoria dos processos; e implementação das melhorias. (MPOG, 2009c)

No âmbito da etapa de planejamento da simplificação, são previstos dois passos: (MPOG, 2009c)

- a) 1º Passo: Pré-requisitos da Simplificação – que tem por objetivo assegurar as condições necessárias para se iniciar o processo de simplificação, quais sejam a composição e capacitação da equipe “d”, responsável pela condução dos trabalhos, e mobilizar a organização mediante a disseminação dos conceitos do GesPública, de modo a despertar nos servidores o interesse de participar dos esforços empreendidos;
- b) 2º Passo: Elaboração do Plano de Trabalho – consiste no planejamento de ações a serem desenvolvidas, permitindo formalizar e acompanhar o andamento do aprimoramento dos processos organizacionais considerados prioritários pela equipe de simplificação administrativa;

Após a elaboração de um Plano de Trabalho passa-se à etapa de Mapeamento do Processo que se deseja aprimorar. Tal etapa é constituída por três passos: (MPOG, 2009c)

- c) 3º Passo: Levantamento das etapas e normas – trata da identificação das etapas em que se divide o processo priorizado, bem como das normas que o norteiam. Resulta na identificação dos subprocessos que compõem o processo organizacional analisado;
- d) 4º Passo: Identificação dos elementos do processo – consiste na identificação e visualização dos 4 elementos essenciais do processo de trabalho, quais sejam o fornecedor responsável pela disponibilização dos insumos, as entradas ou insumos que serão transformados pelo processo, as saídas ou produtos que constituem o resultado do

processo, e os clientes ou usuários ao quais se destina o resultado produzido;

- e) 5º Passo: Desenho dos fluxogramas – consiste na elaboração das representações gráficas, como símbolos padronizados, da sequência lógica das etapas de realização de um processo de trabalho, bem como de todos os subprocessos que o compõem;

Após a realização dos três passos relativos ao mapeamento dos processos que se deseja aprimorar, passa-se à etapa de Análise e Melhoria dos Processos, também constituída por três passos distintos: (MPOG, 2009c)

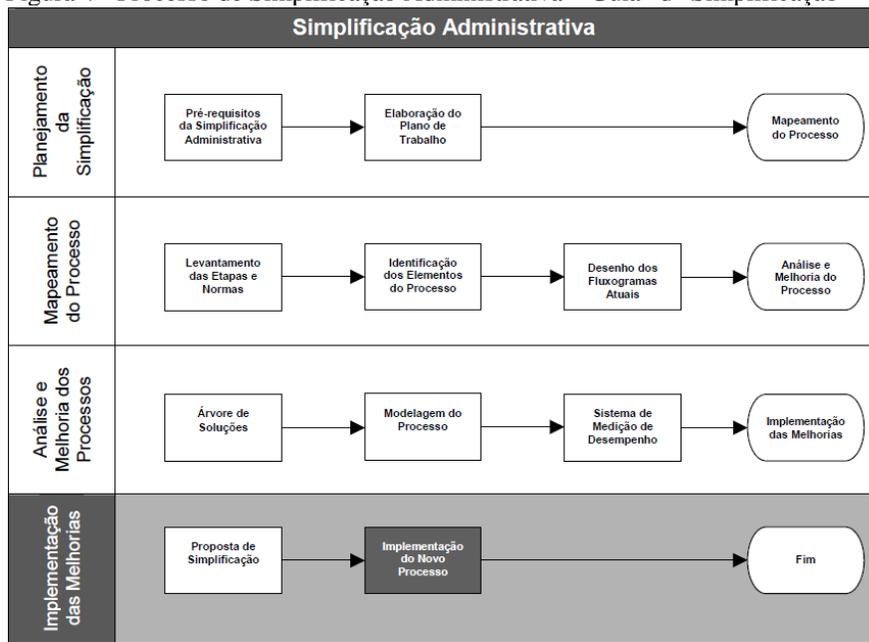
- f) 6º Passo: Árvore de Soluções – consiste na identificação dos principais problemas que afetam um processo de trabalho, suas causas, e os respectivos encaminhamentos para sua solução. Tal solução pode tomar a forma de correções de curto prazo, ações corretivas com o objetivo de eliminar a causa do problema, ações preventivas para eliminar a causa de um potencial problema, e ações de encaminhamento, quando envolvem negociação ou articulação com outros atores;
- g) 7º Passo: Modelagem dos processos – examina os diversos aspectos do processo de trabalho de modo a possibilitar a implementação de melhorias. Esse passo abrange a identificação das condições de realização dos subprocessos, sua análise e melhoria e resulta no desenho do novo processo de trabalho com as propostas de melhoria;
- h) 8º Passo: Sistema de medição de desempenho – consiste na elaboração da sistemática de medição e avaliação da eficiência, da eficácia, da economicidade e da efetividade dos processos aprimorados, mediante aplicação de indicadores previamente formulados ao processo e a cada um dos seus subprocessos;

Após a etapa de análise e melhoria dos processos, inicia-se a etapa de Implementação das Melhorias, que é constituída pelos dois últimos passos previstos no Guia: (MPOG, 2009c)

- i) 9º Passo: Proposta de simplificação – que consiste na formulação do documento que apresenta a síntese do novo desenho do processo de trabalho e é submetido à apreciação da autoridade competente para que a proposta de melhoria seja aprovada e implementada;
- j) 10º Passo: Implementação do novo processo – uma vez aprovada a proposta de melhoria, esse passo compreende as ações necessárias para que o novo funcionamento do processo seja introduzido na rotina organizacional. Engloba a elaboração de um manual de procedimentos, a capacitação dos envolvidos no novo processo e a divulgação da sua nova forma de funcionamento.

Por fim, uma vez melhorados os processos, pode-se gerar novas demandas de aprimoramento de processos, dando ensejo a novos ciclos de aplicação dos passos constantes no Guia, proporcionando um processo cíclico de melhoria contínua dos processos organizacionais.

Figura 4 - Processo de Simplificação Administrativa – Guia “d” Simplificação



Fonte: MPOG, 2009c.

## 2.4 Sistema de Controle Interno e gestão pública baseada em resultado

No âmbito da teoria administrativa, tanto os autores clássicos, como Taylor e Fayol, quanto os mais recentes estudiosos, apesar de suas divergências quanto aos princípios gerais de administração, apontam quatro princípios básicos à função administrativa: planejar, organizar, dirigir e controlar. O planejamento precede as demais funções administrativas, que nele se baseiam, e determina, antecipadamente, os objetivos a atingir e o caminho para alcançá-los. A organização foca seus esforços em estruturar e integrar os recursos e seus administradores, estabelecendo relações entre eles e as responsabilidades e prerrogativas de cada um. A direção tem por papel dar dinâmica à entidade dentro do planejamento e organização definidos, fazendo as coisas acontecerem. O controle, por sua vez, tem por finalidade garantir que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido sejam compatíveis com os objetivos anteriormente estabelecidos. Verifica se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados almejados. (CASTRO, 2008)

Destarte, em essência, controlar “é um processo de tomar decisões que tem por finalidade manter um sistema na direção de um objetivo, com base em informações contínuas sobre as atividades do próprio sistema e sobre o objetivo.” (Maximiano, 2007. p. 91) O objetivo planejado torna-se o critério ou padrão de avaliação do desempenho do sistema, ou ainda, o objetivo torna-se o padrão de controle. Portanto, o processo de controle informa o sistema acerca de seu desempenho frente aos objetivos estabelecidos e sobre o que deve ser feito para assegurar a realização dos mesmos.

Há diversas formas pelas quais o controle dos gastos públicos é realizado no âmbito de um regime democrático, tais como, a eleição periódica de governantes, o sistema de freios e contrapesos estabelecido entre os Poderes da União e refletido nos entes subnacionais, a fiscalização empreendida por partidos políticos, a pressão exercida tanto pela opinião pública quanto pela imprensa, bem como os sistemas de controle interno e externo. (CASTRO, 2008)

Sob um ponto de vista mais específico, no âmbito do funcionamento da Administração Pública, é possível conceituar o controle como “a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente.” (GASPARINI, 2008, p. 947)

De acordo com Gasparini (2008), os controles podem ser classificados de acordo com uma variedade de critérios. Em relação ao órgão que o exercita, o controle pode ser classificado em: a) administrativo, quando realizado pelo Executivo ou pelos órgãos administrativos do Legislativo e do Judiciário, acerca de seus próprios atos; b) legislativo, ou controle parlamentar, desempenhado pelo Poder Legislativo em relação a determinados atos da Administração Pública; e c) judiciário, realizado por órgão do Poder Judiciário com o objetivo de controlar a legalidade das atividades e dos atos administrativos do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Quanto ao objeto, o controle pode ser classificado como: a) de legalidade, ou de conformidade, quando objetiva verificar se os atos de gestão respeitaram as normas jurídicas, desde a Constituição até as instruções normativas; e b) de mérito, quando objetiva aferir a adequação da atuação governamental a critérios de conveniência, oportunidade e eficiência. (GASPARINI, 2008)

Por fim, em relação à posição do órgão controlador à estrutura do controlado, o controle pode ser: a) interno, quando realizado pela própria entidade controlada; b) externo, quando

efetivado por entidade diversa da entidade controlada. Dessa forma, o controle realizado por cada um dos poderes sobre seus próprios atos é denominado controle interno, enquanto o controle efetivado pelo poder Judiciário, quando provocado, bem como aquele realizado pelo Congresso Nacional, com auxílio do TCU, conforme preconizado no texto constitucional, sobre os atos do Executivo, são denominados de controle externo. Outra forma de controle exercido por controlador externo à organização controlada é o controle social exercido pela população. (CASTRO, 2008)

Acerca dos controles externos, Castro(2008) apresenta formas distintas de sua materialização, dentre as quais destacamos:

- a) controle entre poderes – que tem a sua representação no sistema de freios e contrapesos previsto na Constituição Federal, de forma que cada um dos poderes autônomos possui atribuições de controle sobre os outros poderes. Por exemplo, enquanto o Poder Legislativo possui a prerrogativa de julgar as contas do Presidente da República, chefe do Poder Executivo, este último tem o poder de sanção ou veto integral ou parcial das leis aprovadas pelo Legislativo;
- b) controle de contas – efetivado pelos tribunais de contas, que possuem a prerrogativa de julgamento da regularidade das contas apresentadas pelos gestores públicos;
- c) controle social – aquele exercido pela população, seja mediante o exercício periódico do voto para escolha dos governantes para representá-la, seja mediante controle das ações do governo, realizado, por exemplo, por meio de representação e petição a órgãos públicos, assim como por meio de institutos jurídicos, tais como mandado de segurança, ação popular e ação civil pública, dentre outros.

Para cumprir o que estabelece a Constituição de 1988, o modelo de sistema de controle interno do Poder Executivo Federal vem passando por evolução ao longo da história.

#### *2.4.1 Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal*

A Reforma do Aparelho do Estado, iniciada em 1995 deu sustentação a transformações no Sistema de Controle Interno, que, por sua vez, "serviu de instrumento para influenciar as mudanças necessárias na máquina pública federal, que enfrentavam uma cultura burocrática enraizada no setor público". (CASTRO, 2008, p. 131) Nesse contexto, no final da década de 90, foram promovidas mudanças com o objetivo de reorientar os mecanismos de controle, de modo a

rever os procedimentos eminentemente burocráticos, focados no passado, e passar a focalizar a atenção nos resultados alcançados, ou seja, nos objetivos da ação governamental.

De forma que o modelo inicial, nascido como controle interno administrativo, evoluiu para controle financeiro, a cargo da Secretaria de Tesouro Nacional (STN, criada em 1986), e foi consolidado como Auditoria, com a criação, em 1994, da Secretaria de Federal de Controle (SFC), vinculada ao Ministério da Fazenda, que agregou, sob uma mesma estrutura administrativa, as áreas responsáveis pela realização de auditorias anteriormente vinculadas à STN, como administração central, as CISET, unidades organizacionais de controle interno anteriormente vinculadas a cada um dos ministérios civis, como seccionais, as Delegacias Regionais do Tesouro Nacional, que foram transformadas em Delegacias Regionais de Controle, como unidades regionais do controle interno em cada ente da federação. (CASTRO, 2008)

A Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o denominado "Ciclo de Gestão", define a estrutura do sistema de controle interno. De acordo com a referida legislação, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é integrado pela Secretaria Federal de Controle Interno, seu órgão central, responsável por avaliar, mediante realização de auditorias e fiscalizações, o cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e gestão dos administradores públicos federais de todos os órgãos do Poder Executivo Federal, com exceção do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil, que apresentam seus próprios órgãos setoriais de controle interno, que, embora subordinados ao ministério que integram, estão sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central. (BRASIL, 2001)

Em 2002, a Secretaria Federal de Controle Interno, após breve vinculação à Casa Civil, foi transferida para a Corregedoria-Geral da União (CGU), ambas vinculadas diretamente à Presidência da República. A CGU, dessa forma, passou a ser o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, cabendo à SFC desempenhar as funções operacionais relacionadas a essa atribuição. Em 2003, a CGU passou a ser denominada de Controladoria Geral da União. (OLIVIERI, 2010)

Destarte, conforme preconiza a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, à Controladoria Geral da União (CGU) compete: (BRASIL, 2003)

Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

A CGU, portanto, integra a estrutura da Presidência da República e tem por finalidade assistir direta e imediatamente ao seu titular. Para tanto, ocupa uma posição de supervisão em relação aos atos de gestão dos ministérios, o que realiza por meio da atuação coordenada de quatro órgãos com focos de ação distintos: (OLIVIERI, 2010)

- a) A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) - responsável pelo Sistema de Controle Interno, realiza as atividades de avaliação da execução dos programas de governo e da legalidade da gestão orçamentária, patrimonial e financeira dos órgãos do Executivo Federal;
- b) A Corregedoria-Geral da União - responsável pelo Sistema de Correição, supervisiona a apuração de responsabilidades por irregularidades administrativas, a aplicação das sanções cabíveis e a reposição de valores aos cofres públicos, no âmbito do Poder Executivo Federal;
- c) A Ouvidoria-Geral da União (OGU) - responsável pela orientação normativa e supervisão técnica das unidades de ouvidoria, que recebem as manifestações dos cidadãos sobre a prestação dos serviços públicos; e
- d) A Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) - visa à promoção da transparência da gestão pública e ao desenvolvimento de projetos preventivos para inibir e dissuadir a corrupção.

Cumprir destacar que a fiscalização da gestão de órgãos federais situados fora de Brasília e da utilização de verbas públicas federais por estados e municípios é realizada pelas Controladorias-Regionais da União (CRU, antigas Delegacias Regionais de Controle), órgãos descentralizados da CGU presentes em todos os estados da federação. (OLIVIERI, 2010)

#### 2.4.1.1 Diretrizes e princípios do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

Em conformidade com sua atribuição de expedir orientações normativas, a Secretaria Federal de Controle Interno publicou a Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, com a definição de diretrizes, princípios, conceitos e aprovação de normas técnicas para a atuação do

Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Destarte, o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, refletindo as disposições do texto constitucional, apresenta as finalidades do sistema: (BRASIL, 2001)

- a) Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, bem como a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- d) Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- e) Para atingir tais finalidades, conforme o manual, realiza as seguintes atividades: (SFC, 2001)
- f) Atividades precípua relacionadas ao controle da despesa pública, que engloba as avaliações do cumprimento das metas do plano plurianual, da execução dos programas de governo, da adequação da execução dos orçamentos aos limites definidos, da gestão dos administradores públicos federais etc.;
- g) Atividade de apoio ao controle externo, mediante fornecimento de informações acerca dos resultados das ações do sistema de controle interno;
- h) Atividade de orientação aos administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes a sua área de competência, inclusive sobre a forma de prestar contas;
- i) Atividades subsidiárias ao exercício da direção superior da Administração Pública Federal, a cargo do Presidente da República, de modo que as ações de controle possam subsidiar a supervisão ministerial, o aperfeiçoamento da gestão pública federal nos aspectos da formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento das políticas públicas, bem como subsidiar a atuação dos órgãos responsáveis pelas ações de planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e administração federal, no ciclo de gestão governamental;
- j) Atividades complementares, dentre as quais merece destaque a criação de condições para o exercício do controle social, mediante disponibilização das informações sobre as atividades desenvolvidas, particularmente aquelas referentes à avaliação da execução dos

programas governamentais e à avaliação da gestão. Atua, ainda, na avaliação dos mecanismos de controle social previstos nos programas de governo, principalmente no âmbito daqueles executados de forma descentralizada, de modo a destacar se os mesmos encontram-se devidamente constituídos e operando adequadamente.

Estão sujeitos à atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, "quaisquer pessoas física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária" (SFC, 2001, p. 18), o que engloba os atos de gestão das unidades da administração direta e indireta da União, relacionados a quaisquer programas de trabalho, recursos e sistemas de controle administrativo, operacional e contábil, bem como a aplicação de recursos repassados pela União mediante contratos de gestão, transferências fundo a fundo, convênio, acordo, ajuste ou qualquer instrumento de descentralização similar.

A partir do pressuposto de que, quanto maior for o grau de adequação dos controles internos administrativos, menor será a vulnerabilidade aos riscos inerentes à gestão propriamente dita, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem como um dos objetivos fundamentais a avaliação desses controles. Dessa forma, de acordo com a Secretaria Federal de Controle Interno, os controles internos administrativos devem ser instrumentos auxiliares de gestão, uma vez que, em caráter prioritariamente preventivo, devem estar permanentemente voltados para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos. Devem, ainda, observar os seguintes princípios: (SFC, 2001)

- a) Relação custo-benefício do controle, que consiste na avaliação do custo de um controle em relação aos benefícios que ele pode proporcionar;
- b) Qualificação adequada, treinamento e rodízio de funções, ou seja, é imprescindível que a política de pessoal contemple a seleção e o treinamento de pessoal de forma criteriosa, bem como promova o rodízio de funções e o gozo de férias regulares entre os funcionários, de modo a evitar a dissimulação de irregularidades;
- c) Delegação de poderes e definição de responsabilidades como instrumento de descentralização administrativa, com vistas a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. De forma que qualquer unidade organizacional deverá definir a distribuição de autoridade e responsabilidades em regimentos ou estatutos adequados, bem como possuir

manuais de rotinas e procedimentos que considere a função de todos os setores do órgão ou entidade;

- d) Segregação de funções, de modo que nenhuma pessoa detenha competências de autorização, execução, controle e contabilização de operações;
- e) Ações, procedimentos e instruções devem ser devidamente formalizadas, por autoridade competente;
- f) Controle sobre as transações, sendo imprescindível estabelecer mecanismos de acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais;
- g) Aderência a diretrizes e normas legais, com vistas a assegurar que os atos e fatos de gestão sejam efetuados de forma regular e legítima, relacionados com a finalidade da unidade organizacional.

#### 2.4.1.2 Formas de atuação da Secretaria Federal de Controle Interno

De acordo com a Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001:

Art. 21. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.

Destarte, os órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, dentre eles a Secretaria Federal de Controle Interno, utilizarão como instrumentos para a realização de suas atividades a auditoria e a fiscalização. (BRASIL, 2001)

De acordo com Castro(2008), a fiscalização visa verificar se o objeto dos programas de governo corresponde às especificações estabelecidas, se atende às necessidades para as quais foi definido, se é coerente com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes. A auditoria, por sua vez, visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais "mediante a confrontação entre a situação encontrada e determinado critério técnico, operacional ou legal [...] buscando garantir os resultados pretendidos e contribuir para agregar valor ao corpo gerencial". (CASTRO, 2008, p. 160) Dessa forma, enquanto a fiscalização objetiva avaliar a execução dos programas governamentais a partir dos produtos ou serviços resultantes, a auditoria utiliza essas informações, dentre outras, para avaliar a gestão pública a partir dos processos e resultados gerenciais, com a finalidade de agregar valor a essa gestão. (CASTRO, 2008)

A Controladoria Geral da União, por intermédio da Secretaria Federal de Controle

Interno, com o objetivo de fiscalizar a implementação dos programas de governo e fazer auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, atua em diferentes eixos, dentre os quais, em conformidade com os objetivos deste trabalho, destacamos: (CGU, 2012)

- a) Avaliação da Execução de Programas de Governo - AEPG - realizada com vistas a avaliar a execução, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento de programas federais considerados prioritários, de acordo com critérios de materialidade, criticidade e relevância;
- b) Auditorias Anuais de Contas - realizadas com o propósito de verificar as informações prestadas pelos gestores públicos federais e analisar os atos e fatos da gestão, de forma a instruir o processo anual de prestação de contas e subsidiar o julgamento, realizado pelo Tribunal de Contas da União, acerca da regularidade da gestão;
- c) Auditorias e Operações Especiais - realizada em conjunto com o Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ) e o Ministério Público, tanto Federal como Estadual, de forma a subsidiar investigações realizadas por esses órgãos;
- d) Auditoria da Tomada de Contas Especial - manifestando-se acerca da adequabilidade da apuração dos fatos, da correta identificação do responsável e da precisa quantificação do dano no âmbito de processo de Tomada de Contas Especial instaurado com o objetivo de ressarcir os cofres públicos de eventuais prejuízos.

#### *2.4.2 SFC/CGU como instrumento de governança das políticas públicas*

A burocracia não é apenas o conjunto de servidores públicos e de processos administrativos, mas um dos fundamentos do exercício do poder estatal e do governo democrático. Destarte, é necessário compreender sua composição, funcionamento e sua relação com os dirigentes políticos eleitos pela sociedade. (OLIVIERI, 2011)

Acerca das relações entre burocracia e governo mostram-se particularmente importantes para o estudo do controle da atuação dessa burocracia: a tendência da expansão da burocracia nos domínios público e privado devido a sua superioridade técnica; e o conflito latente entre burocratização e democratização. De forma que, a despeito do aparato burocrático profissional ser responsável, no âmbito de um governo democrático, por assegurar o cumprimento das regras legais que sustentam o sistema político e mitigar o risco de práticas patrimonialistas e

clientelistas, o desenvolvimento da burocracia pode representar uma ameaça à democracia, uma vez que os burocratas, mesmo sem assumir responsabilidade frente à sociedade, podem usurpar dos governantes democraticamente eleitos, responsáveis perante a sociedade pelo desempenho do aparelho administrativo, o poder de decidir acerca dos assuntos do governo. (OLIVIERI, 2011)

Cumprido destacar que a posição de poder da burocracia se fundamenta no domínio do conhecimento técnico especializado necessário à condução do Estado e ao acesso e controle sobre as informações exclusivas advindas do exercício do cargo. A burocracia tende a aumentar esse poder utilizando-se, dentre outras armas, do segredo sobre seus conhecimentos e suas intenções. E, embora a manutenção de certas questões fora da discussão pública se justifique em áreas sensíveis como a militar e diplomática, o segredo como mecanismo de poder deve ser combatido, uma vez que contrário ao processo de democratização, ou seja, do aumento dos mecanismos de participação popular nas decisões governamentais. Nesse contexto, o poder da burocracia sofre contrapontos e resistências por parte dos agentes políticos eleitos, que, ao longo do exercício do seu mandato, disputam com a burocracia o protagonismo na supervisão da execução das leis, ou ainda, dito de outra maneira, disputam o controle sobre a implementação administrativa das políticas públicas pelas quais são responsáveis perante a sociedade. (OLIVIERI, 2011)

Destarte, uma das formas encontradas para se fortalecer o poder político frente ao poder burocrático é a politização de parte da burocracia, em especial o alto escalão, outra forma é a geração de disputas ou competição entre especialistas burocráticos. Há, portanto, dois instrumentos comuns de controle político sobre a burocracia: a nomeação de funcionários pessoalmente próximos ou ideologicamente afinados com o dirigente para cargos de direção da burocracia; e a construção de uma estrutura organizacional que possibilite a criação de contraposições e de mútuo controle entre órgãos burocráticos. Nesse contexto, a estrutura organizacional do Estado prevê um corpo burocrático formado tanto por burocratas propriamente ditos, quanto por designados politicamente para cargos de direção, chefia e assessoramento (que podem ser ocupados tanto por burocratas quanto por pessoas externas à administração pública), caracterizados pela livre nomeação e exoneração pelo dirigente, que têm por função precípua assegurar a governabilidade da máquina administrativa. Prevê, ainda, a existência de órgãos burocráticos cuja missão institucional é assegurar que a atuação da burocracia seja coerente com os objetivos definidos pelos dirigentes políticos democraticamente eleitos. (OLIVIERI, 2011)

No âmbito da atuação do Poder Executivo Federal, nenhum órgão é responsável por

todas as fases inerentes ao ciclo de gestão das políticas públicas, de modo que as atribuições referentes a cada uma das fases são distribuídas entre os ministérios, a Presidência e outros órgãos. Aos ministérios finalísticos compete implementar as políticas públicas de acordo com as prioridades definidas pelo Presidente da República, bem como assegurar que sua execução se dá em conformidade com o planejado, mediante utilização de mecanismos de controles primários, ou autocontroles, ou, ainda, controles internos administrativos. De modo que esses controles primários devem ser capazes de fornecer informações acerca do desempenho alcançado no âmbito dos programas de governo que materializam as políticas públicas implementadas. Tais informações são utilizadas pelo Ministério do Planejamento e pela Casa Civil, órgão integrante da Presidência da República, para a avaliação, de forma global, do andamento da execução dessas políticas. (OLIVIERI, 2010)

Nesse ciclo, compete à Secretaria Federal de Controle Interno, integrante da Controladoria Geral da União, fiscalizar os controles primários dos ministérios, atestando seu bom funcionamento e a qualidade das informações de desempenho produzidas. Dessa forma, “a SFC funciona como os ‘olhos’ do Presidente dentro dos ministérios, já que o Presidente não controla, diretamente, os mecanismos de autocontrole dos ministérios”. (OLIVIERI, 2010, p. 25) De modo que o sistema de controle interno, que monitora a execução das políticas públicas, articula-se, ou pelo menos deveria articular-se, com outros tipos de fiscalização, monitoramento e avaliação envolvidos no ciclo de gestão da políticas públicas, tais como o planejamento governamental, a formulação e a implementação das políticas públicas, o monitoramento da implementação dessas políticas. E tem, ainda, influência nas alterações realizadas no âmbito da formulação e do planejamento, uma vez que as informações provenientes dos controles subsidiam os processos de tomada de decisão inerentes a essas etapas do ciclo das políticas públicas. (OLIVIERI, 2010)

A SFC/CGU, mediante a avaliação da execução dos programas de governo e a avaliação da gestão dos administradores públicos federais, realiza o monitoramento sobre a execução das políticas públicas. E, levando em consideração as informações prestadas pelos próprios ministérios no âmbito do Processo de Contas Anuais e os resultados das auditorias e fiscalizações realizadas, produz informações acerca do funcionamento da administração pública, que apresentam diferentes finalidades e destinatários. O Presidente, por exemplo, utiliza-as para informar-se acerca do andamento da gestão dos programas governamentais e cobrar resultados

dos ministros. Enquanto os ministros, por sua vez, utilizam-nas com o objetivo de informar-se sobre o andamento dos trabalhos de seu corpo burocrático e cobrar resultados de seus funcionários. Por fim, tanto os ministros quanto o corpo burocrático utilizam essas informações para aprimorar a gestão pública, em especial no que diz respeito ao aperfeiçoamento dos controles primários e do processo de implementação dessas políticas, tanto no nível ministerial quanto nos estados e municípios, no caso de políticas executadas de forma descentralizada. (OLIVIERI, 2010)

Nesse contexto, é possível afirmar que o monitoramento da execução das ações governamentais realizado pela SFC funciona como controle político sobre a burocracia, uma vez que pode redefinir o rumo das políticas públicas. De modo que, embora tenha por objetivo primário aperfeiçoar a administração da execução das políticas públicas e não avaliar seus pressupostos ou as escolhas do governo, em certos casos, a melhoria da gestão alcança as escolhas sobre o formato do programa, seus beneficiários, seus objetivos, ou seja, inicia a discussão acerca das escolhas políticas dos ministérios. (OLIVIERI, 2010)

Complementarmente, é importante destacar que as regras do sistema político brasileiro respaldam a legitimidade da formação de coalizões de governo mediante a repartição dos instrumentos de poder, como nomeação de cargos políticos e burocráticos, entre os partidos integrantes da coalizão. Contudo, o domínio desses instrumentos de poder perde legitimidade quando tais cargos passam a ser utilizados para o atendimento de interesses particulares dos nomeados, ou interesses alheios aos compromissos de governo acordados no âmbito da coalizão, situação em que a atuação desses nomeados tende a ser refratária à publicidade sobre seus atos e decisões. Nesses casos, devido ao potencial prejuízo às condições de governabilidade do país, a interferência da Presidência na política pública ou órgão pode recorrer ao escudo de neutralidade burocrática, representado pela utilização de métodos formais, legais e, especialmente, impessoais do órgão de controle. De modo que a atuação da SFC pode ser considerada um mecanismo de controle burocrático da atuação da coalizão política. (OLIVIERI, 2010)

No âmbito do monitoramento das políticas públicas executadas de forma descentralizada, as mudanças empreendidas no programa de fiscalização de estados e municípios, em 2003, parecem ter expandido para as relações federativas o controle exercido pela Presidência sobre a coalizão governamental. A gestão dos entes subnacionais, em especial municípios, selecionados por meio de sorteios públicos, passaram a constituir o foco de relatórios emitidos

pela SFC, e disponibilizados no site da CGU, a partir dos resultados das fiscalizações dos programas federais descentralizados cujas execuções encontram-se sob responsabilidade desses entes. Cumpre destacar que, embora o instituto da seleção por sorteio tenha restringido a possibilidade de se fazer inferências em nível nacional sobre a execução de políticas públicas executadas de forma descentralizada, uma vez que a amostra passou a ser pouco significativa em relação ao todo, a legitimidade proporcionada pela escolha impessoal dos entes fiscalizados, bem como a divulgação dos relatórios na internet aumentou significativamente a visibilidade da CGU e da atividade de fiscalização do governo federal sobre os recursos descentralizados. (OLIVIERI, 2010)

### *2.4.3 Avaliação da Execução de Programas de Governo - AEPG*

A Avaliação da Execução de Programas de Governo – AEPG – visa a avaliar a execução dos programas federais, o alcance dos objetivos estabelecidos nas leis orçamentárias e a adequação de seu gerenciamento, de modo a cumprir parte da competência constitucional atribuída ao Sistema de Controle Interno. Cumpre destacar que, uma vez que todo gasto público, em nosso atual sistema orçamentário, é realizado no âmbito da execução de um programa de governo, seja ele finalístico ou de apoio, a avaliação da execução dos programas exerce papel central em relação às demais atribuições do sistema de controle interno, de modo que supre e é suprido com os resultados de cada uma das atividades realizadas, quais sejam: o processo de contas, a instauração de Tomadas de Contas Especiais, a apuração de denúncias e demandas externas etc. (SFC, 2010)

#### *2.4.3.1 Metodologia da AEPG*

Para orientar a atuação de seus servidores e fortalecer o caráter formal e impessoal das ações executadas no âmbito do processo de avaliação, foi elaborado, em 2010, o Manual – Metodologia para o Acompanhamento Sistemático da Execução de Programas de Governo. De acordo com o manual, o processo de avaliação é composto por cinco etapas: (SFC, 2010)

- a) Tomada de Decisão – define quais serão as políticas públicas e ações governamentais que serão objeto da avaliação, a partir da consideração de critérios de materialidade, criticidade e relevância, bem como da capacidade operacional e oportunidade de atuação;
- b) Planejamento – realizado pela unidade demandante (Coordenação Geral), contempla a

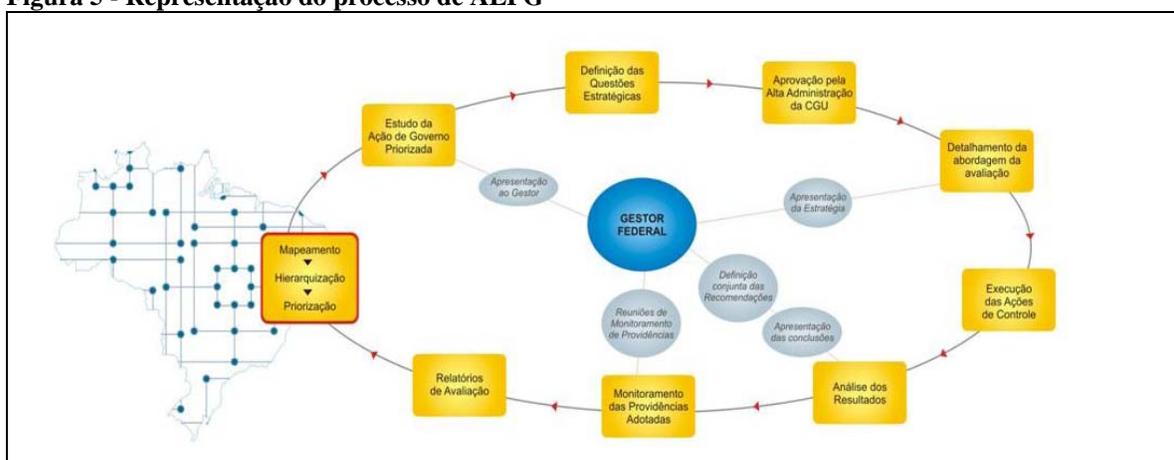
elaboração da Documentação Básica e dos procedimentos que nortearão as ações de controle, bem como a elaboração dos Pedidos de Ação de Controle (PACs) que gerarão as Ordens de Serviço (OS), que elencam o escopo e os testes de auditoria que devem ser realizados, a serem encaminhadas às unidades executoras. Cumpre destacar que a formulação da Documentação Básica prevê a elaboração do Relatório de Situação (RS), que traz informações acerca da legislação aplicável, do funcionamento do programa/ação objeto da avaliação e da identificação dos atores envolvidos no caso de programas executados de forma descentralizada, contando, inclusive, com a elaboração dos fluxogramas referentes aos processos de trabalho estabelecidos. Com base nas informações constantes nesse relatório, são definidos os Planejamentos Estratégico e Operacional (PE e PO) da abordagem de controle;

- c) Execução – realização, pelas unidades executoras (CGU Regionais ou Coordenação Geral, a depender da localização geográfica do objeto fiscalizado), das Ordens de Serviço referentes às ações de controle definidas e posterior relatoria dos resultados dessas ações;
- d) Monitoramento – compreende o monitoramento da execução das ações de controle e de suas recomendações. Caso seja verificado, no decorrer da realização das ações de controle concluídas, fatos relevantes, que exijam intervenção imediata, ou informações suficientes à elaboração de um diagnóstico preliminar, a Coordenação Geral realiza, junto aos gestores do programa/ação, uma reunião para busca conjunta de soluções onde são apresentados os elementos identificados e definidas as recomendações para solução das causas dos problemas verificados. Tais recomendações compõem Relatório emitido pela Coordenação Geral, que monitora as providências adotadas pelo gestor;
- e) Avaliação – Compreende a geração de informes parciais e final, bem como a elaboração do relatório de avaliação da execução de programas de governo. Os informes se destinam à apresentação, ao Secretário Federal de Controle Interno, dos resultados parciais relativos à execução das OS e as providências adotadas, ou não, pelos gestores do programa/ação. Por fim, caso a Coordenação-Geral considere ser possível a publicação dos resultados, será elaborado, com base no informe final, o Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo.

O processo de Avaliação da Execução de Programas de Governo é representado pela Figura 5. No âmbito da qual a etapa de Tomada de Decisão, prevista no manual, é representada

pelo passo Mapeamento, Hierarquização e Priorização. A etapa de Planejamento é desmembrada em quatro passos distintos, quais sejam, o Estudo da Ação de Governo Priorizada, a Definição das Questões Estratégicas, a Aprovação pela Alta Administração da CGU, e o Detalhamento da Abordagem da Avaliação. A etapa de Avaliação, por sua vez, é dividida em Análise dos Resultados e Relatórios de Avaliação. Enquanto a etapa de Execução e a etapa de Monitoramento, previstas no manual, são representadas, respectivamente, pelos passos Execução das Ações de Controle e Relatórios de Avaliação.

**Figura 5 - Representação do processo de AEPG**



Fonte: [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

Conforme se percebe na análise da Figura 5, o processo de avaliação é caracterizado por considerável interação entre a equipe de auditoria da Controladoria Geral da União e os gestores federais responsáveis pela ação de governo objeto da avaliação. De modo que o processo prevê, ao menos, cinco momentos de interação: apresentação do estudo da ação consubstanciado no Relatório de Situação elaborado; apresentação da estratégia de abordagem, materializada nos Planejamentos Estratégico e Operacional; apresentação das conclusões acerca dos resultados das ações de controle; definição conjunta de recomendações para a solução das causas dos problemas verificados; e reuniões de monitoramento das providências adotadas.

#### 2.4.3.2 Relatórios publicados

De acordo com o Relatório de Gestão referente ao exercício 2010, apresentado pela CGU no âmbito do Processo de Contas Anual, foram acompanhados de forma sistemática 45 dos 170 programas considerados essenciais de acordo com os critérios de hierarquização do órgão,

dentre os 298 programas integrantes do Cadastro de Ações do MPOG referente ao ano de 2010. (CGU, 2011)

Em consulta ao site oficial da Controladoria Geral da União ([www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)), verificou-se que, em setembro de 2012, encontravam-se disponíveis para consulta pública, os seguintes Relatórios de Avaliação da Execução de Programas:

- a) Ação de fiscalização da concessão dos serviços e da exploração da infraestrutura rodoviária;
- b) Concessão de Licenças de Importação na Secretaria de Comércio Exterior;
- c) Construção de cisternas para armazenamento de água.

O primeiro dos relatórios disponibilizado diz respeito à avaliação da execução da ação orçamentária Fiscalização da Concessão dos Serviços e da Exploração da Infraestrutura Rodoviária, na qual são concentradas as atividades de verificação do cumprimento das disposições contratuais e das metas estabelecidas nos contratos celebrados com as empresas concessionárias. Tal verificação é realizada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – na forma de um controle por resultados realizado com base nos parâmetros de desempenho previstos no âmbito do Programa de Exploração da Rodovia – PER – que englobam o escopo dos serviços, os procedimentos executivos, os parâmetros de desempenho e os cronogramas de execução. Para avaliar a adequabilidade das ações de fiscalização, a CGU realizou ações de controle em seis estados, no período compreendido entre janeiro de 2009 e março de 2010, com o objetivo de responder a três questões estratégicas: (SFC, 2011b)

- I) A documentação exigida no contrato e no PER está sendo apresentada pelas concessionárias?
- II) A atuação da ANTT na fiscalização dos contratos de concessão é adequada?
- III) O serviço público prestado pelas concessionárias atende aos parâmetros de desempenho previstos no PER para as estruturas físicas e operação dos trechos rodoviários concedidos?

Com base no diagnóstico realizado pela CGU e visando a contribuir com a melhoria da gestão, foram feitas recomendações com o objetivo de aprimorar os mecanismos de fiscalização empregados, sendo registrado, no âmbito do relatório, o avanço desses controles no período de realização das ações de controle. Dentre as quais, o relatório destaca: elaboração de um banco de dados para controle dos documentos exigidos e do atendimento das notificações emitidas;

aprovação de planejamentos anual e mensais de fiscalização de campo e elaboração de um manual de procedimentos dessa fiscalização, incluindo indicadores e parâmetros de desempenho a serem atingidos; aprovação de um modelo de relatório mensal de fiscalização; desenvolvimento do Sistema de Gestão e Fiscalização das Rodovias Concedidas – SIGFIS, em fase de implementação. (SFC, 2011b)

O segundo relatório disponibilizado trata da avaliação da execução da ação orçamentária Serviços de Comércio Exterior, que tem como objetivo a coordenação e a execução dos serviços de comércio exterior por meio da operacionalização do SISCOMEX, no que tange aos controles administrativos. O SISCOMEX – Sistema Integrado de Comércio Exterior – promove a integração das atividades dos diversos órgãos atuantes no âmbito da política pública de comércio exterior, de modo a permitir o acompanhamento, a orientação e o controle das diversas etapas dos processos de importação e exportação. Cumpre destacar que a avaliação realizada pela CGU restringiu-se ao processo de concessão de Licença de Importação (LI). Para tanto, foram analisadas as LI registradas entre 1º de janeiro de 2005 e 31 de dezembro de 2008, com o objetivo de responder à seguinte questão estratégica: (SFC, 2011a)

I) Os controles internos do DECEX são suficientes para mitigar os riscos de concessão indevida de licença de importação?

Para responder a essa questão, foram elaboradas cinco questões específicas relacionadas a áreas de risco identificadas no processo de análise dos pedidos de concessão de licença de importação: (SFC, 2011a)

I.1) As autorizações para importação de produtos sujeitos ao controle de cotas encontram-se dentro da cota permitida?

I.2) A importação de material usado está de acordo com a legislação?

I.3) Critérios cronológicos para a concessão de LI são adequados?

I.4) Os controles de acesso ao SISCOMEX para concessão de LI são adequados?

I.5) O acompanhamento da compatibilidade dos preços dos produtos constantes da LI com o nível internacional de preços está sendo realizado de forma eficaz?

Com base na avaliação realizada pela CGU, foram elaboradas, em conjunto com os gestores, recomendações visando ao aprimoramento dos mecanismos de controle avaliados, quais sejam: informatizar procedimentos com controles frágeis; organizar os arquivos referentes à importação de materiais usados; desenvolver e aperfeiçoar o SISCOMEX, com desenvolvimento

de rotinas de acompanhamento das exigências apostas, e que permitam maior controle do nível internacional de preços, bem como o aprimoramento dos procedimentos de obtenção, manutenção e cancelamento de senhas de acesso. (SFC, 2011a)

Por fim, o terceiro relatório disponibilizado diz respeito à avaliação da execução da ação orçamentária Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, que tem como objetivo ampliar as condições de acesso à água potável das populações de baixa renda da região do semiárido, mediante construção de uma estrutura simples e eficiente da captação de água da chuva e de aproveitamento sustentável dos recursos pluviais, as cisternas. A ação é implementada mediante convênios firmados entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – e governos estaduais e municipais, bem como termos de parceria assinados com a OSCIP Associação Programa Um Milhão de Cisternas (APIMC) que, por sua vez, firma parcerias com Unidades Gestoras Microrregionais (UGMs), para seleção dos beneficiários e capacitação dos pedreiros e das famílias beneficiadas. Para avaliar a execução da ação orçamentária, a CGU realizou ações de controle que tiveram por escopo dois termos de parceria. Para tanto, foi selecionada e fiscalizada uma amostra de 19 UGMs e 421 famílias, localizadas em 44 diferentes Municípios, em 11 Estados da Federação, no período compreendido entre julho de 2008 e setembro de 2010. A avaliação teve como foco a resposta a 4 questões estratégicas: (SFC, 2011c)

- I) As cisternas foram construídas e estão em utilização?
- II) Os beneficiários atendem aos critérios de público-alvo do Programa?
- III) Os recursos públicos foram utilizados de forma eficiente?
- IV) Houve acompanhamento da execução da Ação por parte dos atores envolvidos em sua implementação?

O relatório da avaliação realizada traz conclusões positivas acerca de cada uma das questões estratégicas avaliadas, de modo a afirmar que a Ação, a despeito das falhas pontuais, tem conseguido alcançar o seu principal objetivo, tem observado os critérios de elegibilidade do público-alvo, tem utilizado de forma eficiente os recursos, bem como adotou providências com vistas a sanar as deficiências de controle detectadas. Contudo, foi recomendada, além de medidas de correção das impropriedades verificadas, a elaboração de planos de fiscalização de modo a mitigar a ocorrência de impropriedades e irregularidades pontuais elencadas nos relatórios de fiscalização. (SFC, 2011c)

### 3 Resultados e discussão

Tomando por base o referencial teórico apresentado, verifica-se que o processo de descentralização da execução das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo Federal traz consigo desafios no que diz respeito à capacidade de governança de políticas cuja execução depende da coordenação da atuação de atores diversos, sejam eles governamentais, de diferentes esferas (União, Estados e Municípios), ou não governamentais. Nesse contexto, Peters (2008) apresenta a adoção de uma gestão pública por desempenho, ou baseada em resultado, como melhor alternativa para enfrentamento desses desafios.

O sucesso na implantação de uma gestão pública baseada em resultado depende do desenvolvimento de mecanismos para monitoramento e avaliação do desempenho, bem como da utilização das informações produzidas por esses mecanismos como subsídio ao processo de tomada de decisão. Assim, por constituir-se em um elemento indispensável ao processo de governança, cabe aos gestores públicos o estabelecimento de mecanismos de monitoramento do desempenho, capazes de gerar informações relevantes, tempestivas e confiáveis acerca dos resultados alcançados no âmbito de programas e ações governamentais sob sua responsabilidade.

Dentre os esforços empreendidos com o objetivo de desenvolver uma gestão pública baseada em resultado, merecem destaque as iniciativas do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG – que, a partir da elaboração do Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP, desenvolveu ferramentas de gestão e disponibilizou guias referenciais para sua utilização.

De acordo com tal modelo, os gestores públicos, responsáveis pela adequada execução dos programas governamentais que materializam as políticas públicas implementadas, devem, necessariamente, ser capazes de obter, de forma confiável e tempestiva, as informações referentes ao desempenho alcançado no âmbito desses programas, bem como no âmbito dos processos de trabalho que os compõem. Tais informações são importantes, uma vez que subsidiam o processo de tomada de decisão no âmbito da execução dos programas, permitem aos atores políticos monitorar a realização das políticas públicas pelas quais são responsáveis perante a sociedade, e, em especial, disponibilizam à sociedade instrumentos para acompanhar o desempenho, dos atores políticos eleitos, no enfrentamento dos problemas públicos.

Nesse contexto, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que integra a

Controladoria Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que tem por função, mediante realização de ações de controle, assegurar a adequabilidade dos gastos públicos. E, dentre as diversas atividades de controle realizadas pela SFC, merece destaque a Avaliação da Execução de Programas de Governo - AEPG, uma vez que visa a avaliar a execução dos programas de governo federais no que diz respeito ao alcance dos resultados planejados no âmbito das leis orçamentárias e à adequabilidade de seu gerenciamento.

O processo de Avaliação da Execução de Programas de Governo – AEPG – apresenta resultados a quatro destinatários distintos:

- a) À própria CGU, uma vez que proporciona maior conhecimento acerca do funcionamento das ações governamentais avaliadas, de forma a subsidiar o planejamento e a execução de outras atividades do órgão;
- b) Aos gestores responsáveis pela execução das políticas públicas avaliadas, uma vez que são propostas recomendações, em especial no que diz respeito aos controles estabelecidos, com o objetivo de mitigar o risco de ocorrência das irregularidades e impropriedades verificadas e aprimorar a gestão;
- c) À Presidência da República, uma vez que permite a avaliação da confiabilidade das informações de desempenho prestadas pelos gestores responsáveis pela execução das políticas públicas implementadas;
- d) À sociedade, uma vez que, nos casos em que julga possuir informações suficientes, emite Relatório de Avaliação acerca da execução da ação, o que constitui mecanismo de transparência e de subsídio ao controle social.

No que se refere à AEPG, verificou-se, a partir das normas e manuais existentes e dos Relatórios de Avaliação analisados, a ênfase dada à avaliação dos controles internos administrativos estabelecidos e na capacidade desses assegurarem o alcance dos resultados previstos no âmbito da ação avaliada. Abordagem que encontra respaldo no princípio de que quanto maior for o grau de adequação dos controles internos administrativos, menor será a vulnerabilidade aos riscos inerentes à gestão dos programas governamentais.

Verificou-se, ainda, que as avaliações de ações governamentais realizadas de forma descentralizada são baseadas no estabelecimento de um cenário amostral estatisticamente significativo, impondo à SFC, com vista a um posicionamento adequado sobre a ação acompanhada, a necessidade de coleta dos dados primários acerca dos resultados alcançados no

âmbito dos programas avaliados .

Por fim, conforme visto, durante o ano 2010, foram acompanhados de forma sistemática 45 dos 170 programas considerados essenciais de acordo com os critérios de hierarquização do órgão, dentre os 298 programas integrantes do Cadastro de Ações do MPOG referente ao ano de 2010. (CGU, 2011; SOF, 2010), ou seja, foram acompanhados de forma sistemática 26,5% dos programas de governo elencados como essenciais e produzidos e tornados públicos 3 (6,7%) Relatórios de Avaliação dos programas acompanhados.

Embora as causas relacionadas a esse cenário não sejam objeto de pesquisa desse trabalho, é possível verificar, a partir da análise dos relatórios emitidos, que sua elaboração envolve uma alta carga de trabalho para coleta de dados primários acerca dos resultados alcançados no âmbito dos programas avaliados. Isso porque uma amostra estatisticamente significativa desses resultados pode se mostrar deveras numerosa e geograficamente dispersa, em especial nos casos de políticas públicas executadas de forma descentralizada. No âmbito da avaliação da execução da ação orçamentária de Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, por exemplo, foram aplicados testes de auditoria que abrangeram 421 famílias beneficiadas, em 44 diferentes Municípios e 11 Estados da Federação, no período compreendido entre julho de 2008 e setembro de 2010.

Diante dessas considerações, como alternativa à coleta, por seus próprios meios, de informações acerca do desempenho alcançado no âmbito da execução de programas de governo com o objetivo de subsidiar sua avaliação, propõe-se que a CGU, no âmbito das ações de controle realizadas na AEPG, tenha como foco inicial a verificação da adequabilidade dos instrumentos e mecanismos de gerenciamento de desempenho utilizados pelos gestores, de modo a assegurar que os mesmos sejam capazes de fornecer as informações relevantes ao processo decisório, de forma tempestiva e confiável.

Para tanto, seriam realizadas, principalmente, ações de controle com o objetivo de subsidiar a avaliação da adequação dos mecanismos de monitoramento a parâmetros previamente estabelecidos, de modo que seja possível fornecer parecer acerca da capacidade do órgão responsável produzir informações sobre o desempenho atingido no âmbito programa ou ação governamental avaliada, em conformidade com esses parâmetros. De forma que a coleta, pela CGU, de dados primários acerca dos resultados alcançados no âmbito da política teria caráter subsidiário e seria realizada para averiguar a confiabilidade dessas informações, em especial nos

casos em que denúncias ou resultados de ações de controle realizadas no âmbito de outras atividades a cargo da Controladoria indiquem que as mesmas não sejam confiáveis.

Dessa forma, com vistas a avaliar se o gerenciamento dos processos que compõem o programa é realizado de forma eficiente e efetiva, seria realizada uma auditoria de capacidade de gerenciamento, conforme apresentado por Barzelay (2002). A citada auditoria incluiria, dentre outras, as seguintes avaliações: existência de mecanismos de aferição da efetividade dos programas, a existência de rotinas de mensuração de indicadores de desempenho e de sistemas de informação gerencial, a existência de procedimentos para a avaliação de desempenho setorial e individual dos atores envolvidos em sua implementação, bem como a efetiva utilização das informações de desempenho produzidas como subsídio ao processo de tomada de decisão.

Adicionalmente, com o propósito de verificar a precisão das informações de desempenho geradas no âmbito dos programas governamentais, de modo a assegurar a confiabilidade dessas informações, seria avaliada a confiabilidade das informações de desempenho produzidas, de forma similar à auditoria de informações de desempenho, também apresentada por Barzelay (2002).

Assim, tendo como referencial teórico sobre o processo de gerenciamento a abordagem proposta no GESPUBLICA, os testes de auditoria realizados pela CGU responderiam a uma questão inspirada na metodologia de avaliação continuada do Modelo de Excelência em Gestão Pública, em especial no que diz respeito ao critério de avaliação relacionado a Informações e Conhecimento:

- Os sistemas de informações gerenciais implantados são capazes de fornecer, tempestivamente, informações de desempenho, confiáveis, adequadas ao apoio às operações diárias, ao acompanhamento do progresso dos planos de ação planejados e ao subsídio do processo de tomada de decisões?

Destacando, por oportuno, que, conforme abordado no referencial teórico apresentado, o conceito de sistemas de informações gerenciais ora considerado é mais abrangente do que eventuais soluções de software e hardware implantadas, englobando todos os recursos utilizados na produção das informações. A avaliação, portanto, estaria relacionada à análise da utilidade das informações de desempenho no âmbito do processo de tomada de decisão, uma vez que visaria a verificar se todas as informações relevantes são produzidas, se elas estão disponíveis em momento oportuno e se refletem a realidade da execução da política.

Nesse contexto, a avaliação da qualidade dos sistemas de informações gerenciais implantados deve levar em consideração como os processos finalísticos e os processos de apoio são analisados e melhorados. Ou seja, de que modo esses processos são controlados, visando assegurar o cumprimento dos requisitos estabelecidos. O que abrange, para além da análise de como são selecionados os parceiros responsáveis pela execução das políticas públicas, a análise de como o desempenho desses parceiros é avaliado, bem como, de modo a subsidiar melhorias em sua atuação, de que forma esse desempenho é informado.

Conforme visto, a etapa de planejamento das ações de controle que subsidiam a Avaliação da Execução de Programas de Governo, realizada pela CGU, prevê o levantamento de uma série de informações acerca das normas regulatórias e dos mecanismos de funcionamento do programa ou ação orçamentária objeto da avaliação. Tais informações, complementadas por aquelas provenientes dos resultados das ações de controle anteriormente realizadas subsidiam a definição dos pontos críticos, aqueles considerados cruciais ao desenvolvimento da ação e ao alcance dos objetivos pretendidos. Dessa forma, a avaliação acerca da abrangência das informações de desempenho, ou seja, se todas as informações relevantes ao processo de tomada de decisões são produzidas, passa por avaliar se os resultados alcançados no âmbito de todos os subprocessos considerados críticos são monitorados de forma adequada.

Para subsidiar tal avaliação, propõe-se utilizar como referência o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, desenvolvido no âmbito do GesPública, de modo a assegurar que as informações de desempenho produzidas abarquem, na medida do possível, as 6 dimensões de desempenho e suas respectivas subdimensões. Destarte, no âmbito do programa ou ação objeto da avaliação, seria verificada a existência e a qualidade dos mecanismos de coleta das informações acerca da eficiência, eficácia, efetividade dos resultados alcançados, bem como acerca da economicidade, excelência e da adequabilidade da execução dos esforços realizados no âmbito dos subprocessos cruciais que compõem seu processo de funcionamento.

Cumprir destacar que a avaliação da qualidade dos mecanismos de coleta de dados primários e de transformação desses dados em informação envolve, necessariamente, a análise da tempestividade da disponibilização das informações de desempenho, uma vez que devem estar disponíveis a tempo de subsidiar o processo decisório, bem como servir de insumo para o aprimoramento dos atos de gestão relativos à execução de projetos ou atividades monitoradas. De

modo que, por exemplo, informações de desempenho referentes à dimensão de execução, tais como a adequação, às diretrizes traçadas pela União, de um núcleo de atividades culturais ou esportivas em funcionamento no âmbito de um convênio firmado com um município, serão mais úteis se disponibilizadas ainda durante a vigência do ajuste, em tempo de subsidiar ações que visem ao aprimoramento do funcionamento desse núcleo de atendimento ao público-alvo.

Por fim, de modo a potencializar a capacidade dos resultados das ações de controle realizadas no âmbito da AEPG contribuírem para a melhoria do desempenho da gestão pública, propõe-se que a execução de suas etapas incorporem os conceitos, diretrizes e ferramentas desenvolvidos pelo GesPública e disponibilizados no Guia “d” Simplificação. De modo que os trabalhos desenvolvidos pela equipe de auditoria no âmbito do processo de AEPG possam servir de ponto de partida para iniciativas, a ser empreendidas pelos gestores responsáveis pela execução das políticas públicas, visando ao aprimoramento dos mecanismos de monitoramento de desempenho no âmbito da execução dessas políticas, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Modelo de Excelência em Gestão Pública.

Para tanto, poderiam ser incorporados, aos esforços empreendidos no âmbito da elaboração do Relatório de Situação, os três passos integrantes da etapa de Mapeamento de Processo previstas no referido guia, quais sejam: o levantamento de etapas e normas, que trata da identificação das etapas em que se divide o processo avaliado e das normas que o norteiam; a identificação dos elementos essenciais do processo, quais sejam os insumos do processo e seus fornecedores, os resultados produzidos, bem como os atores envolvidos; e o desenho dos fluxogramas, que são as representações gráficas do processo e dos subprocessos relacionados. Outro passo previsto no Guia “d” Simplificação que poderia ser incorporado ao ciclo do AEPG é a elaboração da Árvore de Soluções (6º Passo), uma vez que seu objetivo coincide com a etapa de Busca Conjunta de Soluções, qual seja o encaminhamento de soluções para os principais problemas detectados.

## **4 Conclusão**

O presente trabalho teve por objetivo apresentar e discutir, a partir de referenciais teóricos existentes no âmbito do Poder Executivo Federal, em especial manuais e relatórios da CGU e do GesPública, elementos referenciais para uma abordagem alternativa à coleta de dados

primários, diretamente pela CGU, na obtenção de informações de desempenho para o processo de avaliação da execução de programas de governo.

A importância de tal discussão reside na possibilidade de contribuir com o aprimoramento da eficiência, eficácia e efetividade das ações de controle relacionadas à Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG), bem como servir de instrumento catalisador da disseminação de princípios de excelência gerencial a organizações integrantes da administração pública federal e seus parceiros, sejam entes públicos ou privados, no âmbito das políticas públicas executadas de forma descentralizada.

A Avaliação da Execução de Programas de Governo, por ser intrinsecamente voltada à avaliação do desempenho alcançado no âmbito dos programas governamentais federais, tem o potencial de contribuir para o sucesso na implantação de uma gestão pública baseada em resultado. Cumpre destacar que esse modelo de gestão é apresentado pela literatura como alternativa ao enfrentamento dos desafios inerentes à governança das políticas públicas executadas de forma descentralizada, nas quais a União tem assumido o papel de planejar, coordenar e financiar atividades e projetos cuja execução fica a cargo de entes subnacionais ou mesmo de entidades privadas sem fins lucrativos.

A análise dos Relatórios de Avaliação produzidos permitiu verificar que os mesmos são subsidiados pela coleta de dados primários, pela própria CGU, acerca dos resultados alcançados no âmbito da política avaliada, por meio de seleção de uma amostra. A avaliação da qualidade dos controles internos administrativos implantados, e, indiretamente, a sua capacidade de produzir informações de desempenho confiáveis, é foco recorrente das ações de controle empreendidas e se dá a partir do levantamento de eventuais falhas de controle que ensejaram o alcance insatisfatório dos resultados planejados.

Contudo, uma vez que a coleta de dados primários acerca dos resultados alcançados no âmbito de políticas públicas executadas de forma descentralizada demanda o emprego de grande força de trabalho e que tal atribuição é inerente ao ministério responsável pela gestão do programa governamental, é possível afirmar que tal lógica de atuação representa um caso de redundância na atuação de atores responsáveis pelo controle das políticas.

Dessa forma, propôs-se que as ações de controle realizadas pela CGU, relativas à AEPG, tenham por foco inicial a avaliação da capacidade de gerenciamento de desempenho no âmbito das políticas avaliadas. Para tanto, propôs-se a incorporação de referenciais teóricos

desenvolvidos no âmbito do GesPública à AEPG, em especial o Modelo de Excelência em Gestão Pública, a Cadeia de Valor e os 6 E's do Desempenho, e o Guia “d” Simplificação, como forma de definir parâmetros para avaliação dessa capacidade de gerenciamento de desempenho.

Assim, as referidas ações de controle teriam por objetivo principal aprimorar os instrumentos de monitoramento de desempenho implantados pelos ministérios, assegurando a utilidade, a tempestividade e a confiabilidade das informações de desempenho produzidas por essas entidades.

O foco inicial na avaliação da capacidade de gerenciamento de desempenho no âmbito da execução das políticas públicas executadas de forma descentralizada com base na proposta ora apresentada permitiria fomentar um processo de aperfeiçoamento contínuo dos controles internos administrativos, em consonância com os fundamentos de excelência gerencial apregoados pelo Modelo de Excelência em Gestão Pública.

Complementarmente, o fato de ser necessário, ao menos em tese, menor montante de recursos do que o necessário no âmbito de uma abordagem baseada na coleta de dados primários acerca dos resultados alcançados em um cenário amostral que permita inferir sobre a execução da política pública como um todo permitiria aumentar o número de ações governamentais avaliadas.

Por fim, uma vez que as ações de controle, em conformidade com a abordagem proposta, visariam ao aperfeiçoamento da capacidade de produção de informações de desempenho, pelos próprios gestores responsáveis pela execução das políticas públicas, permitiriam assegurar a disponibilização de dados capazes de subsidiar eventuais avaliações a serem realizadas tanto pela própria Controladoria, quanto por outros atores, sejam eles representados por integrantes do meio acadêmico, sociedade civil organizada, ou entidades públicas ou privadas.

Cumprido salientar alguns fatores limitadores do presente trabalho, inerentes ao seu próprio objetivo. Pois, uma vez que visa a apresentar e discutir uma proposta de abordagem alternativa com base em referenciais teóricos e relatórios de avaliação disponíveis, a viabilidade de tal proposta ainda não foi testada. Outra limitação diz respeito ao quantitativo de Relatórios de Avaliação disponíveis para análise, uma vez que, apesar do trabalho contemplar todos os relatórios publicados, as considerações feitas se basearam apenas em três Relatórios de Avaliação.

A partir das limitações elencadas é possível vislumbrar, ao menos, duas propostas para

trabalhos futuros, ambas vinculadas à pesquisa acerca da viabilidade prática da proposta apresentada. A primeira delas poderia se dar a partir de uma simulação de recursos envolvidos, em especial horas-homem, para análise comparativa entre custos envolvidos em cada tipo de abordagem. A segunda se daria a partir da documentação de um projeto-piloto de avaliação da execução de programa de governo, a ser realizado pela Controladoria Geral da União, cuja abordagem adote a alternativa ora proposta.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira.** In: Peters, Guy e Pierre, Jon (org). Administração Pública: coletânea - São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 537 – 548.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **Uma visão institucional para avaliação de políticas públicas.** In: MACHADO, Nelson et al.(orgs.). GBRSP – Gestão baseada em resultado no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais. – São Paulo: Atlas, 2012. p. 17 – 34.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização:** mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 31, 1996. Disponível em: [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS\\_96.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf) . Acesso em 14 jun 2012

BARZELAY, Michael. **Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho:** uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. RSP - Revista do Serviço Público – Ano 53, Número 2. Brasília, DF: ENAP. Abr.-Jun. 2002. p. 05 - Disponível em [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br) . Acesso em 10 jul 2012.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** por uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOURGON, Jocelyne. Em busca de uma nova síntese para a administração pública: textos para discussão. – Brasília: ENAP, 2010.

BRANDÃO, Carlos A. **Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e do reescalonamento territorial do Estado:** trajetória e desafios para o Brasil. In: Dallabrida, Valdir R.(org.) Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

BRASIL. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). Acesso em 15/08/2012.

BRASIL. Lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). Acesso em 15/06/2012.

BRASIL. Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). Acesso em 15/06/2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. RSP - Revista do Serviço Público v. 47, nº 1. Brasília, DF: ENAP. Jan. 1996.

BRITO, Eveline Martins; COSTA, Cláudio Azevedo. O Acompanhamento Permanente dos Gastos no âmbito do Sistema "S". VII Encontro de Auditoria e Unidades de Controle Interno do Sistema S. Brasília, 2011.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria e controle interno na Administração Pública: evolução do controle interno no Brasil: do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para a atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, municípios e ONGs. - São Paulo: Atlas, 2008.

CGU. Controladoria Geral da União. Relatório de Gestão – Exercício 2010. Brasília, 2011. Disponível em

[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2010.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2010.pdf) .

Acesso em 20 jun 2012.

CGU. Controladoria Geral da União. Sítio da Controladoria Geral da União na rede mundial de computadores. Disponível em [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br) . Acesso em 13 set. 2012.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Tradução: Francisco G. Heidemann. – São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DINIZ, Eli. **Em busca de um novo paradigma**: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. Reformas Políticas e do Estado. V.10/ nº.4/ Out-Dez 1996. p. 13-26. Disponível em

[http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04\\_02.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_02.pdf) . Acesso em 19 jul 2012.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. RAP – Revista de Administração Pública, v.35, n. 1, p. 119-145, jan./fev. 2001.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. III Prêmio SOF de Monografias. 2010. Disponível em

[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/premio/Tema\\_2\\_Rodrigo\\_Mh.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/premio/Tema_2_Rodrigo_Mh.pdf) Acesso em 18 jul 2012.

FONTES Filho, Joaquim Rubens. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. VIII Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 29-31 Oct., 2003. Disponível em

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047108.pdf> . Acesso em 18 jul 2012.

FOREQUE, Flávia. Dilma dá 6 meses para ministérios criarem sistema que monitora gastos. Folha de São Paulo, São Paulo, 23 jan. 2012.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas, nº 21. p. 211 – 259, jun 2000. Disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158> . Acesso em 17 jul 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo** – 13 ed. – São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA JR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. RSP - Revista do Serviço Público v. 49, nº 2. Brasília, DF: ENAP. Abr – Jun 1998.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Um guia de governança para resultados na administração pública. Publix Editora, 2010.

MASSARDIER, Giles. **Redes de Política Pública**. In: Políticas públicas: coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v. p. 167- 186.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo. Ed. Atlas, 2010.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração**: da revolução urbana à revolução digital. - 6ª ed. - 2ª reimpr. - São Paulo: Atlas, 2007.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; **Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2010**; Brasília; MP, SEGES, 2009a. Versão 1/2009.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**; Brasília; MP, SEGES, 2009b.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. GesPública – Guia “d” Simplificação. 2009c. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/ferramentas> Acesso em 12 jun. 2012.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas**: Guia Metodológico / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Brasília : MP, 2010.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2013. Brasília, 2012.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno**: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

OLIVIERI, Cecília. **Os controles políticos sobre a burocracia**. Revista de Administração Pública - RAP 45(5) - Rio de Janeiro: FGV/EBRAPE, SET./OUT. 2011. p. 1395-1424.

O´TOOLE JR., Laurence J. **Relações interorganizacionais no Processo de Implementação**. In: Peters, Guy e Pierre, Jon (org). Administração Pública: coletânea - São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 229 – 248.

PETERS, B. Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. RSP - Revista do Serviço Público v. 59, nº 3. Brasília, DF: ENAP, 2008. p. 289 – 308.

POLLITT, Christopher et al. **Desempenho ou legalidade**: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. RSP - Revista do Serviço Público v. 53, nº 3. Brasília, DF: ENAP, 2002. p. 53 - 77.

RIBEIRO Filho, José Francisco; LOPES, Jorge; PEDERNEIRAS, Marcleide; RIBEIRO, Izabel B. **Gestão baseada em resultado e sua implantação no setor público (GBRSP)**. In: MACHADO, Nelson et al.(orgs.). GBRSP – Gestão baseada em resultado no setor público: uma

abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais. – São Paulo: Atlas, 2012. p. 1 – 16.

SARAIVA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: Políticas públicas: coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v. p. 21- 42. Disponível em [www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br) . Acesso em 10 jul 2012.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. – São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SFC. Secretaria Federal de Controle Interno. Controladoria Geral da União. Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001.

SFC. Secretaria Federal de Controle Interno. Controladoria Geral da União. Manual – Metodologia para o Acompanhamento Sistemático da Execução de Programas de Governo. SFC, 2010.

SFC. Secretaria Federal de Controle Interno. Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 1: Concessão de licenças de importação na Secretaria de Comércio Exterior. Brasília, 2011a. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RavImportacao/Arquivos/RavImportacao.pdf> Acesso em 18 jun. 2012.

SFC. Secretaria Federal de Controle Interno. Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 2: Ação de fiscalização da concessão dos serviços e da exploração da infraestrutura rodoviária. Brasília, 2011b. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RavRodovias/Arquivos/RavRodovias.pdf> Acesso em 18 jun. 2012.

SFC. Secretaria Federal de Controle Interno. Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 3: Construção de cisternas para armazenamento de água. Brasília, 2011c. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RavCisternas/Arquivos/RavCisternas.pdf> Acesso em 18 jun. 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf> Acesso em 27 jun 2012.

WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Editora Gente, 2004.