

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR**  
**NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO: MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Ricardo Plácido Ribeiro**

**ESTUDO DO COMPORTAMENTO DAS VARIÁVEIS RESTRITIVAS**  
**AO SUCESSO DOS PROGRAMAS FEDERAIS, EXECUTADOS**  
**PELOS MUNICÍPIOS, FRENTE AOS PRINCÍPIOS**  
**DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Dissertação de Mestrado

**PORTO VELHO – RO**

**2008**

**RICARDO PLÁCIDO RIBEIRO**

**ESTUDO DO COMPORTAMENTO DAS VARIÁVEIS RESTRITIVAS  
AO SUCESSO DOS PROGRAMAS FEDERAIS, EXECUTADOS  
PELOS MUNICÍPIOS, FRENTE AOS PRINCÍPIOS  
DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Administração da Fundação Universidade Federal de Rondônia, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Administração.

**José Moreira da Silva Neto, Dr.**

**Orientador**

**PORTO VELHO – RO**

**2008**

Catálogo na Fonte elaborada pela  
Bibliotecária: Marta de Lucia Silva – CRB-11<sup>a</sup>/335

RIBEIRO, Ricardo Plácido. Estudo do comportamento das variáveis restritivas ao sucesso dos programas federais, executados pelos municípios, frente aos princípios da nova administração pública /Ricardo Plácido Ribeiro. - 2008  
155f.

Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR – Núcleo de Ciências Sociais – Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Administração - PPGMAD, 2008.  
Orientação: Prof. Dr. José Moreira da Silva Neto, Núcleo de Ciências Sociais.

1. Avaliação de Programas Governamentais 2.Nova Administração Pública. 3.Controladoria Geral da União.

I. Título

**RICARDO PLÁCIDO RIBEIRO**

**ESTUDO DO COMPORTAMENTO DAS VARIÁVEIS RESTRITIVAS  
AO SUCESSO DOS PROGRAMAS FEDERAIS, EXECUTADOS  
PELOS MUNICÍPIOS, FRENTE AOS PRINCÍPIOS  
DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Administração, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), em 15 de julho de 2008.

---

Prof. José Moreira da Silva Neto, Dr.  
*Coordenador do Programa – PPGMAD/UNIR*

Comissão Examinadora:

---

Prof. José Moreira da Silva Neto, Dr.  
*Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR*  
*Orientador*

---

Prof. Valmor Slomski, Dr.  
*Universidade de São Paulo – USP*  
*Membro Externo*

---

Prof. Sidinei Aparecido Pereira, Dr.  
*Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR*  
*Membro*

Dedico este trabalho à minha esposa, *Josinéia* e aos meus pais, *Felipe e Casciana*.

## AGRADECIMENTO

Primeiramente a Deus, por ter me concedido a oportunidade de participar e concluir mais este desafio.

À minha esposa, pelo companheirismo, carinho, compreensão e incentivo que me deram a força e coragem necessária para concluir este projeto.

Aos meus pais, que sempre primaram e se esforçaram para me oferecer uma boa educação.

Aos meus irmãos, por me apoiarem e incentivarem nesta empreitada.

Ao meu orientador, Prof. Moreira, por sua dedicação e valiosa orientação oferecida durante toda a etapa de construção desta dissertação.

Aos Professores Sidinei e Valmor por aceitarem o convite para participar da Banca de examinadora deste trabalho, pelos comentários e orientações emitidas.

Aos Professores Clarides, Eramos, Haroldo e Tomás contribuições oferecidas à elaboração desta dissertação.

Aos amigos, Alexandre, João Guilherme, Marcelo, Mourão e Raphael pelo auxílio, incentivo e idéias que enriqueceram este trabalho.

Aos Professores Theophilo e Mariluce pelo apoio e incentivo nesta jornada.

Aos colegas do mestrado, pelos ricos debates e discussões geradas durante o curso e pelas críticas e contribuições que ajudaram a amadurecer este trabalho.

A todos os professores do Mestrado, por contribuírem de forma direta ou indireta para a conclusão desta dissertação.

Aos colegas da CGU pelo incentivo e compreensão nos períodos de minha ausência.

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi de evidenciar, por região, área e ação de governo, o comportamento das variáveis restritivas ao sucesso dos programas governamentais federais, executados pelos municípios, frente aos princípios da Nova Administração Pública - NAP. O referencial teórico-empírico foi dividido em três vertentes: a primeira trata do levantamento do estado da arte quanto às principais características e princípios da NAP e como este movimento foi implementado na administração pública brasileira. Posteriormente é realizada a descrição do processo de avaliação na administração pública federal, especialmente, quanto aos aspectos teóricos ligados à avaliação de programas, utilizando-se como referência conceitos descritos por *United States Government Accountability Office* - GAO e *International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI. Por último, é apresentado como se desenvolve o processo de avaliação de programas no âmbito da Controladoria Geral da União - CGU. Para atingir o objetivo desta pesquisa foi realizada a análise do conteúdo de 197 (cento e noventa e sete) relatórios produzidos pela CGU nos anos de 2005, 2006 e 2007 mediante a avaliação da execução de programas nos municípios, a fim de identificar e classificar as variáveis restritivas apontadas nestes documentos. Para tanto foi construído um instrumento de coleta de dados composto por seis categorias (resultados, eficiência, conformidade com normas, controles internos e controles democráticos) criadas a partir da correlação entre as duas teorias que fundamentam este trabalho: Nova Administração Pública e Auditoria Pública (*GAO* e *INTOSAI*). Ao final do processo de coleta de dados foram catalogadas e classificadas nas categorias definidas 7.841 (sete mil, oitocentas e quarenta e uma) variáveis restritivas ao sucesso dos programas evidenciadas nos relatórios de avaliação. Para a classificação e análise dessas informações foi utilizada a técnica de análise de conteúdos, bem como a estatística descritiva para auxiliar a apresentação e interpretação dos resultados. As informações coletadas na pesquisa foram apresentadas de três formas: primeira, para cada região geográfica do país; segunda, consolidada para as áreas de Assistência Social, Educação e Saúde e por último, para as quinze ações de governo mais presentes nos relatórios. Por fim, o estudo indicou que a avaliação de programas da CGU contempla aspectos ligados aos princípios da Nova Administração Pública, embora esteja mais orientada para o processo de gestão dos recursos do programa do que para os seus resultados. Mostrou, ainda, que as avaliações informam quanto aos aspectos críticos na execução dos programas nos municípios e que contém subsídios que podem ser utilizados para melhoria contínua de seu processo de gestão. Contudo, também, verificou-se que na prática essas informações não refletiram na eliminação ou diminuição significativa das variáveis restritivas aos sucessos do programa avaliados.

**Palavras-chaves:** Avaliação de Programas Governamentais; Nova Administração Pública; Controladoria Geral da União.

## ABSTRACT

The aim of this research is to evidence, per region, area and government's action, the behavior of the variables of the restrictive to the federal government programs success, performed by the municipal districts, according to the New Public Management principles. The theoretical-empiric referential is divided in three branches: the first one regards to art state rising while the main NAP characteristic and principles and how this activity was implemented in the Brazilian public administration. After that, the description of the evaluation process is accomplished in the federal public administration, especially, concerning to the linked theoretical aspects to the evaluation of programs, being used as reference concepts described by United States Government Accountability Office - GAO and International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI. At last, it is presented how the process of evaluation of programs is developed in the extent of Controladoria Geral da União - CGU. To reach the objective of this research the analysis of the content of 197 reports were accomplished (one hundred and ninety seven) produced by CGU in the years of 2005, 2006 and 2007 through the evaluation of the execution of programs in the municipal districts, in order to identify and to classify the pointed restrictive variables in these documents. For that, an instrument of data collection was built composed by six categories (results, efficiency, conformity with norms, internal controls and democratic controls) established starting from the correlation among the two theories which supports this work: New Public Management and Public Auditing (GAO and INTOSAI). At the end of the process of data collection it could be catalogued and classified in the defined categories 7.841 (seven thousand, eight hundred and forty and a) restrictive variables evidenced in the evaluation reports. For the classification and analysis of those information it was used the technique of analysis of contents, as well as the descriptive statistics to aid the presentation and interpretation of the results. The information collected in the research was presented in three ways: first, for each geographical area of the country; Second, consolidated for the areas of Social Assistance, Education and Health and last, for the fifteen most present government actions in the reports. Finally, the study indicated that the evaluation of programs by CGU contemplates linked aspects to the principles of the New Public Administration, although it is more guided for the process of administration of the resources of the program than for their results. In addition to all that, is has shown that the evaluations inform as for the critical aspects in the execution of the programs in the municipal districts and that it contains subsidies that can be used for constant improvement of its administration process. But, also, it was verified that, those information, in use, it didn't contemplate in the elimination or significant decrease of the restrictive variables to the successes of the program evaluated.

**Palavras-chaves:** Evaluation of Governmental Programs; *New Public Management*; Controladoria Geral da União.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### **DIAGRAMAS**

Diagrama 1.1 – Desenho da pesquisa. ....	21
Diagrama 2.1 – Configuração Institucional do Estado. ....	34
Diagrama 2.2 – Procedimento para elaboração de programas. ....	44
Diagrama 2.3 – Lógica da construção de programas. ....	46
Diagrama 2.4 – Objetivos da auditoria operacional. ....	51
Diagrama 2.5 – Etapas do processo de avaliação de programas. ....	53
Diagrama 2.6 – Planejamento metodológico da avaliação. ....	56
Diagrama 2.7 – Esquema síntese da execução de avaliação. ....	59
Diagrama 3.1 – Categorias do instrumento de coleta de dados. ....	82

### **FLUXOGRAMAS**

Fluxograma 2.1 – Processo de planejamento das ações de controle no âmbito do SCIPPEF. ...	68
Fluxograma 2.2 – Etapas da execução da avaliação baseada em estudos estatísticos. ....	74
Fluxograma 2.3 – Etapas da execução do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. ....	79

### **GRÁFICOS**

Gráfico 2.1 – Quantitativo de ações programáticas avaliadas pela CGU. ....	73
Gráfico 4.1 - Variáveis restritivas por ação de governo. ....	100
Gráfico 4.2 - Variáveis restritivas mais freqüentes nos programas da área de assistência social. ....	101
Gráfico 4.3 - Variáveis restritivas mais freqüentes nos programas da área de educação. ....	102
Gráfico 4.4 - Variáveis restritivas mais freqüentes nos programas da área de saúde. ....	103
Gráfico 4.5 - Comportamento das variáveis restritivas por áreas. ....	104
Gráfico 4.6 - Variáveis restritivas mais freqüentes nas áreas de assistência social, educação e saúde. ....	105
Gráfico 4.7 - Comportamento das variáveis restritivas por Região. ....	106

Gráfico 4.8 - Variáveis restritivas mais frequentes em cada Região geográfica do país.....	107
Gráfico 4.9 - Percentual de variáveis restritivas por categoria.....	108
Gráfico 4.10 - Variáveis restritivas à eficácia por Região.....	111
Gráfico 4.11 - Variáveis restritivas à eficácia por Área.....	112
Gráfico 4.12 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas à eficácia.....	113
Gráfico 4.13 - Variáveis restritivas à eficiência por Região.....	115
Gráfico 4.14 - Variáveis restritivas à eficiência por Área.....	116
Gráfico 4.15 - Variáveis restritivas à eficácia por subcategoria.....	117
Gráfico 4.16 - Variáveis restritivas à qualidade por Região.....	118
Gráfico 4.17 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas à qualidade.....	118
Gráfico 4.18 - Variáveis restritivas ao uso adequado dos recursos por Região.....	120
Gráfico 4.19 - Variáveis restritivas à subcategoria objetivo-meio por Região.....	121
Gráfico 4.20 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas à subcategoria objetivo-meio.....	122
Gráfico 4.21 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas à economicidade.....	123
Gráfico 4.22 - Variáveis restritivas aos controles internos por Região.....	125
Gráfico 4.23- Variáveis restritivas aos controles internos por Área.....	125
Gráfico 4.24 - Variáveis restritivas aos controles internos por subcategoria.....	126
Gráfico 4.25 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas à fidedignidade dos documentos.....	127
Gráfico 4.26 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas aos controles internos.....	128
Gráfico 4.27- Variáveis restritivas ao accountability de conformidade por Região.....	130
Gráfico 4.28 - Variáveis restritivas ao accountability de conformidade por Área.....	131
Gráfico 4.29 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas ao accountability de regularidade.....	132
Gráfico 4.30- Variáveis restritivas aos controles democráticos por Região.....	134
Gráfico 4.31 - Variáveis restritivas aos controles democráticos por Área.....	135
Gráfico 4.32 - Variáveis restritivas aos controles democráticos por Subcategoria.....	136
Gráfico 4.33 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas ao controle social.....	137
Gráfico 4.34 - Variáveis restritivas à subcategoria controle social por natureza de falha.....	138

## **QUADROS**

Quadro 2.1 - Resumo dos princípios da Nova Administração Pública. ....	29
Quadro 2.2 - Arquitetura dos controles no contexto da NAP.....	39
Quadro 2.3 – Conceito de economicidade, eficiência e eficácia. ....	49
Quadro 2.4 – Documentos e informações oriundas do planejamento das avaliações da CGU. .....	69
Quadro 2.5 – Diferenças entre auditoria e fiscalização para a CGU. ....	71
Quadro 2.6 – Descrição dos instrumentos de coleta de evidência nas avaliações da CGU.....	72
Quadro 2.7 – Visão geral do escopo e das áreas fiscalizadas nos municípios.....	77
Quadro 3.1 – Categorias e subcategorias do instrumento de coleta dos dados. (CONTINUA) .....	83
Quadro 3.1 – Categorias e subcategorias do instrumento de coleta dos dados. (CONTINUAÇÃO) .....	84
Quadro 3.1 – Categorias e subcategorias do instrumento de coleta dos dados. (CONCLUSÃO) .....	85
Quadro 3.2 – Quantitativo de relatórios constante da população e amostra da pesquisa. ....	93
Quadro 4.1 - Variáveis restritivas à eficácia mais frequentes nas ações Agente Jovem, PETI e Vigilância epidemiológica. ....	114

## **ORGANOGRAMAS**

Organograma 2.1 – Estrutura orgânica da CGU.....	65
--	----

## LISTA DE REDUÇÕES

<u>REDUÇÃO</u>	<u>DEFINIÇÃO</u>
APP	Associação de Pais e Professores
CDC	Centers for Disease Control and Prevention
CGU	Controladoria Geral da União
CGU-Regionais	Controladorias-Regionais da União nos Estados
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
GAO	United States Government Accountability Office
IN	Instrução Normativa
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NAP	Nova Administração Pública
OAG	Office of the Auditor General of Canada
ONG	Organização Não Governamental
OS	Ordem de Serviço
PAC	Pedido de Ação de Controle
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEJA	Programa de Educação de Jovens e Adultos
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PPA	Plano Plurianual
PSF	Programa Saúde da Família
SIAB	Sistema de Informação de Atenção Básica
SFC	Secretaria Federal de Controle
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SCIPEF	Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.2. Pergunta e Objetivos da Pesquisa .....	17
1.2.1. Pergunta da pesquisa.....	17
1.2.2. Objetivos.....	17
1.3. Relevância do Estudo.....	18
1.4. Metodologia da Pesquisa .....	19
1.5. Estrutura do Trabalho .....	20
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>22</b>
2.1. Nova Administração Pública .....	22
2.1.1. Nova Administração Pública no Contexto Brasileiro.....	30
2.2. Processo de avaliação na administração pública .....	41
2.2.1. Processo de planejamento do governo federal.....	41
2.2.2. Conceito e estrutura dos programas governamentais federais.....	44
2.2.3. Avaliação de programas governamentais .....	46
2.2.4. Auditoria operacional: conceitos e objetivos.....	48
2.2.5. Etapas do processo de auditoria operacional .....	53
2.3. Processo Contemporâneo de Avaliação de Programas da CGU.....	63
2.3.1. Processo de formação da CGU.....	63
2.3.2. Estrutura orgânica da CGU.....	65
2.3.3. Avaliação da execução de programas no âmbito da CGU.....	67
<b>3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO .....</b>	<b>82</b>
3.1. Instrumento de coleta de dados.....	82
3.2. Termos e conceitos sobre o instrumento.....	86
3.2.1. Restrições aos resultados dos programas.....	86
3.2.2. Restrições à eficiência .....	87
3.2.3. Restrições aos mecanismos de controles internos .....	88
3.2.4. Restrições à conformidade com as normas.....	88
3.2.5. Restrições aos controles democráticos .....	89
3.2.6. Restrições à análise prospectiva .....	90
3.3. Orientação metodológica para aplicação do instrumento .....	90

3.3.1. Definição da população .....	90
3.3.2. Definição da amostra .....	92
3.3.3. Características dos dados a ser pesquisados .....	93
3.3.4. Classificação dos dados .....	96
<b>4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>98</b>
4.1. Ações de governo presentes nos relatórios .....	98
4.2. Variáveis restritivas por ações de governo .....	100
4.3. Variável restritiva por áreas .....	103
4.4. Variáveis restritivas por Regiões .....	105
4.5. Comportamento das variáveis restritivas por categoria .....	108
4.5.1. Categoria resultados .....	110
4.5.2. Categoria eficiência .....	115
4.5.3. Categoria controles internos .....	124
4.5.4. Categoria conformidade com as normas .....	129
4.5.5. Categoria controles democráticos .....	133
4.5.6. Restrições à Análise Prospectiva .....	139
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>141</b>
<b>Referências .....</b>	<b>143</b>
<b>Apêndice A – Quantidade de relatórios analisados por Estado. ....</b>	<b>150</b>
<b>Apêndice B – Relação dos relatórios analisados. ....</b>	<b>151</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A necessidade de tornar a administração pública mais ágil e flexível para responder aos novos desafios impostos, principalmente, pela redução das receitas públicas dos estados nacionais e a uma maior cobrança de resultados, pela sociedade, motivou o desencadeamento em vários países, dentre eles, o Reino Unido, os Estados Unidos, a Austrália, a Suécia e a Nova Zelândia, de uma série de reformas administrativas a partir da década de 1970.

Esse movimento, que foi denominado de Nova Administração Pública<sup>1</sup> (NAP) ou Administração Gerencial (AG), tem como pressuposto a busca de alternativas para superar a inflexibilidade e previsibilidade criticadas no modelo burocrático weberiano adotado pelas organizações públicas, onde, segundo Mintzberg (1998, p.156) “o governo é visto como uma máquina dominada por regras, regulamentos e padrões de todo tipo”.

Bresser Pereira (2006a, p.28) alega que a administração gerencial busca um realinhamento do Estado voltando-o para o atendimento das necessidades do cidadão e a obtenção de resultados, sendo utilizada como estratégia para atingir seus fins e incentivar a inovação, partindo-se do pressuposto de que “os políticos e funcionários são merecedores de grau limitado de confiança”.

No entendimento de Ferlie *et al* (1999), corroborado por Bresser Pereira (2006b), a NAP se fundamenta em pressupostos básicos para a melhoria do desempenho da administração pública, os quais se destacam:

- preocupação com a eficiência da ação governamental;
- orientação para obtenção de resultados;
- foco no atendimento às necessidades dos cidadãos-usuários;
- controle voltado para os resultados (*a posteriori*);
- fortalecimento do controle social; e
- transparência e gestão responsável.

Já no entendimento de Figueiredo e Tavares (2006, p. 57), tais pressupostos implicam na necessidade de se empreender uma administração por objetivos, que pressupõe a estruturação das atividades do governo em projetos e programas que devem ser dirigidos, acompanhados e avaliados constantemente.

---

<sup>1</sup> *New Public Management – NPM.* (Em inglês)

Atualmente a ação governamental brasileira é organizada por programas de governo, os quais são constituídos para reduzirem ou eliminarem um problema específico da sociedade e são instrumentos de organização dos recursos alocados pelo governo para o alcance de objetivos previamente definidos.

Contudo, a execução dos programas federais não é restrita a uma esfera de governo. Em especial nos programas ligados as áreas de educação, assistência social e saúde, essa implementação é realizada simultaneamente pela União, Estados e Municípios, sendo este último responsável pela execução finalística dos programas, na maioria dos casos.

Assim, ao analisar a dimensão territorial do Brasil, que conta com 5.564 municípios e 26 Estados, mais o Distrito Federal e as características do Plano Plurianual 2004-2007 que tem 374 (trezentos e setenta e quatro) programas governamentais e aproximadamente 3.854 ações programáticas (BRASIL, 2003a), pode-se inferir as dificuldades de se implementar e se mensurar os resultados qualitativos e quantitativos desses programas.

Nesse contexto, ganha relevância a atividade de avaliação e acompanhamento das organizações e programas governamentais, vez que essas avaliações tornam-se importantes instrumentos para a revisão, realocação e aperfeiçoamento das políticas públicas. Por outro lado, para alcançar esse objetivo, exige-se que essas ações acompanhem as inovações incorporadas à gestão pública e sejam capazes de oferecer informações que subsidiem as decisões dos gestores e ofereçam *feedback* sobre o desempenho dos programas e das respectivas organizações públicas.

Dentre as entidades e órgãos que executam avaliação de políticas públicas no Brasil, destaca-se a Controladoria-Geral da União - CGU. Este órgão de controle tem função de avaliar a execução dos programas governamentais, a fim de oferecer aos Ministérios, à sociedade e aos demais partícipes, informações quanto à sua implementação nos estados e municípios da federação.

Esta atividade de avaliação da execução dos programas empreendida pela CGU tem sido efetuada, principalmente, por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Unidades Municipais e Estaduais, assim, periodicamente são definidas as Unidades a serem fiscalizadas. Após concluídos os trabalhos, os resultados são encaminhados aos partícipes e publicados na *Internet*.

Dessa forma, considerando que por meio dos programas governamentais são operacionalizadas as políticas públicas do governo federal, a avaliação de sua implementação pode oferecer subsídios para identificar como estão sendo aplicados os recursos públicos federais e se estes estão alcançando os resultados e os efeitos esperados.

Assim, este trabalho está orientado para procurar identificar os aspectos observados nas avaliações da CGU e se elas oferecem subsídios à melhoria da gestão dos programas avaliados.

## **1.2. Pergunta e Objetivos da Pesquisa**

### **1.2.1. Pergunta da pesquisa**

A Nova Administração Pública tem como princípios fundamentais o aumento da eficiência e do resultado da ação governamental, bem como uma maior preocupação com o atendimento aos anseios dos cidadãos, tanto na quantidade como na qualidade dos serviços prestados.

Além disso, há a previsão de uma maior participação da sociedade na gestão e controle das políticas públicas, seja de forma direta ou indiretamente por meio de seus representantes, o que implica em maior ênfase na responsabilidade dos gestores públicos na prestação de contas (*accountability*) e transparência de sua gestão.

Assim, considerando os pressupostos da NAP e a missão da CGU, a questão crítica (problema) a ser pesquisada neste trabalho é:

***O processo de avaliação da CGU sobre os programas executados pelos municípios alinha-se aos preceitos da Nova Administração Pública e propicia feedback à eliminação de variáveis restritivas ao sucesso dos programas?***

### **1.2.2. Objetivos**

A fim de oferecer resposta ao problema de pesquisa formulado foi estabelecido como objetivo geral: Evidenciar, por região, área e ação de governo, o comportamento das variáveis restritivas ao sucesso dos programas governamentais federais, executados pelos municípios, frente aos princípios da NAP.

Para a consecução deste objetivo geral, foram definidos como objetivos específicos:

- Analisar os instrumentos e métodos que a CGU utiliza para avaliar a execução dos programas governamentais federais.
- Identificar e classificar, sob a orientação dos princípios da NAP, os tipos de variáveis restritivas existentes nos relatórios de avaliação de programas da CGU.

- Analisar se a avaliação da CGU sobre a execução dos programas governamentais federais, executados pelos municípios, está alinhada aos preceitos da NAP e tem contribuído para a eliminação das variáveis restritivas ao sucesso dos programas.

### 1.3. Relevância do Estudo

Segundo Baker (2000, p. 6) em que pese à ajuda de bilhões de dólares empregados anualmente pelas agências de fomento internacional para o desenvolvimento de países pobres pouco se sabe quanto aos reais efeitos dos programas e projetos financiados com esses recursos.

De forma análoga o Estado brasileiro investe anualmente bilhões de reais em programas governamentais com a finalidade de reduzir e/ou eliminar os problemas identificados na sociedade brasileira. Por exemplo, só o orçamento do governo federal de 2007<sup>2</sup> para as áreas da educação, saúde e assistência social somou 92,3 bilhões, deste total 8,87 bilhões foram destinados ao Programa Bolsa Família.

No entanto, quanto ao uso desses recursos e os seus respectivos resultados, há poucas respostas para as seguintes perguntas: (Baker, 2000, p. 6)

- os programas estão produzindo os benefícios e o efeito esperado sobre a sociedade?
- os recursos destinados a esses programas estão sendo empregados eficientemente?
- há como redesenhá-los para obter um melhor resultado?

Devido aos recursos financeiros envolvidos e seu respectivo impacto na sociedade, a resposta a estes questionamentos assume grande relevância econômica e social. Assim, esse trabalho se justifica, pois, analisou uma quantidade representativa dos relatórios produzidos pela CGU entre os anos de 2005 e 2007 e procurou identificar quais das respostas acima podem ser oferecidas à sociedade e ao governo a partir das avaliações de programas empreendidas pela CGU nos municípios.

Sob o aspecto teórico, essa pesquisa é relevante, pois objetivou identificar e correlacionar as teorias da NAP e da Auditoria Pública e articulá-las com as informações

---

<sup>2</sup> Corresponde ao valor autorizado para o Orçamento fiscal e de Seguridade Social, consulta realizada no sítio da Câmara Federal – <http://www.camara.gov.br> – no dia 04/04/2008. (Câmara, 2008a)

geradas pelas avaliações da execução dos programas governamentais empreendidas pela CGU nos municípios.

Buscou-se também descrever quais os principais resultados advindos da avaliação da CGU, quanto aos aspectos observados nestas avaliações, bem como a identificação das principais inconsistências verificadas na implementação dos programas governamentais executados pelos municípios brasileiros.

Além disso, os resultados advindos deste estudo poderão trazer subsídios para melhor compreender o grau de implementação dos princípios da NAP na gestão dos programas governamentais federais pelos municípios e na atuação da CGU, assim como, poderá oferecer elementos para novas pesquisas a partir dos resultados apresentados.

#### **1.4. Metodologia da Pesquisa**

O método utilizado nesta pesquisa foi o dedutivo, o qual segundo Lakatos e Marconi (2000) parte das teorias e leis gerais para predizer a ocorrência dos fenômenos particulares. Assim, esta pesquisa tem como base a teoria da Nova Administração Pública e procura analisar o alinhamento dessa teoria à avaliação de programas empreendida pela CGU nos municípios.

Quanto ao tipo da pesquisa, adotando como referência a taxonomia descrita por Vergara (2007), esta pesquisa classifica-se quanto aos meios de investigação em pesquisa bibliográfica e documental. É bibliográfica, em razão dos estudos realizados a partir de informações publicadas em livros, artigos científicos, dissertações e teses.

Classifica-se como documental, devido à análise efetuada em documentos, legislações, atos normativos e demais informações constantes na base de dados de órgãos governamentais e que ainda não receberam tratamento analítico ou que possam ser re-elaborados de acordo com os objetivos desta pesquisa.

Ainda, segundo a abordagem de Vergara (2007), quanto aos fins esta pesquisa se classifica em exploratória e descritiva. Tem caráter exploratório, visto que procura extrair as falhas e as características relatadas nas avaliações da CGU. E, é descritiva, pois objetivou descrever o processo de avaliação da CGU e analisar as características manifestas nos relatórios correlacionando-as com os princípios da NAP.

Foi utilizada a técnica de análise de conteúdos para identificar e interpretar os dados coletados dos relatórios, os quais receberam tratamento quali-quantitativo. Esta análise foi

operacionalizada mediante a classificação dos dados em categorias previamente definidas, seguida da utilização da estatística descritiva, em especial da frequência, para a análise e apresentação dos resultados.

### **1.5. Estrutura do Trabalho**

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos. Este primeiro incorporou a contextualização do estudo, a apresentação do problema e dos objetivos da pesquisa, bem como a descrição da relevância, do método e tipo do estudo.

O capítulo 2 trata do referencial teórico e busca apresentar o levantamento do “estado da arte” quanto aos assuntos tratados na pesquisa. É dividido em três seções secundárias, as quais apresentaram, respectivamente: os antecedentes e características da NAP, no contexto geral e brasileiro; processo de avaliação na administração pública brasileira; e, por último o processo contemporâneo de avaliação de programas da CGU.

No capítulo 3 é apresentado o instrumento de coleta de dados utilizado neste trabalho, assim como, descritas as etapas que foram adotadas para a sua aplicação, especificando a população e a amostra, bem como, as características e forma de classificação dos dados pesquisados.

O capítulo 4 descreve os principais resultados oriundos da análise dos relatórios selecionados, sendo apresentado por região geográfica, área e ação de governo, o comportamento das variáveis restritivas às categorias e subcategorias.

Por último, no capítulo 5 são relatadas as conclusões deste trabalho, onde é descrito como os objetivos foram atingidos e o problema de pesquisa foi respondido, sendo apresentados os principais achados e inovações, as limitações do estudo e as sugestões para novas pesquisas.

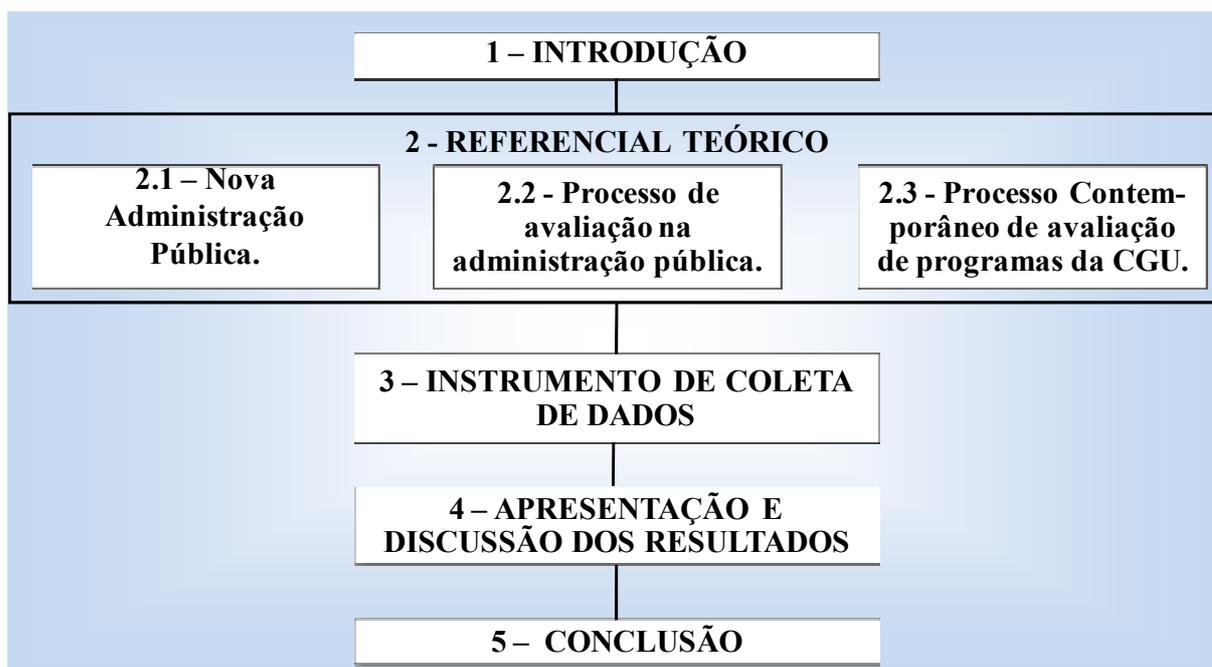


Diagrama 1.1 – Desenho da pesquisa.

Após estes capítulos estão as Referências, abrangendo as obras e documentos citados no trabalho, assim como os dois Apêndices deste relatório, os quais descrevem, respectivamente, a distribuição quantitativa da amostra por Unidade da Federação (Apêndice A) e a relação dos relatórios que compuseram a amostra desta pesquisa (Apêndice B).

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Nova Administração Pública

Em meados da década de 1970 observou-se um movimento em todo o globo no sentido de reformar a Administração Pública para torná-la mais ágil e eficiente. Um dos primeiros países a se destacar nesse processo foi o Reino Unido, que a partir de 1979 sob o governo de Thatcher, iniciou um processo de profunda reestruturação na administração pública inglesa, com o intuito de diminuir o tamanho do Estado e torná-lo mais eficiente. (ABRUCIO, 2006; JENKINS, 2006)

Já na década de 1980 reformas semelhantes foram iniciadas na Nova Zelândia e Austrália. Em todas essas reformas foram identificadas algumas características em comum, a exemplo da utilização de instrumentos como descentralizações, privatizações, terceirizações, tendo como objetivo central o aumento da eficiência do Estado. Logo, esse movimento passou a ser denominado de Nova Administração Pública.

Para Ferlie *et al* (1999, p.26) não há definições uniformes e objetivas quanto ao conceito e as características da NAP, para estes autores:

[...] algumas vezes a nova administração pública parece uma tela vazia: pode-se pintar o que quiser nela. Não há definições claras ou unânimes sobre o que a nova administração pública é realmente e não somente há controvérsia acerca do que é ou do que está a caminho de tornar-se, mas também do que deveria ser.

Já no entendimento de Slomski *et al* (2008, p. 158-160) a NAP caracteriza-se pelo processo de transposição de conceitos da administração de negócios para a administração pública e se distingue das demais reformas de Estado por necessitar de mudanças legais e, na maioria dos casos, ser efetivada por um processo de transição de uma administração burocrática para a gerencial.

Para Weber (1982, p. 229-230) a administração burocrática fundamenta-se em algumas características básicas, que são: a atuação fundamentada em leis e normas administrativas; a existência de servidores organizados em cargos, baseados em uma administração racional e especializada com estrita obediência ao princípio da hierarquia e impessoalidade, além da ênfase nas comunicações escritas, mesmo nos casos em que a discussão oral é a regra.

No tocante à NAP, Ferlie *et al* (1999) identificaram a existência de quatro modelos ideais, os quais representam a consolidação das características identificadas em reformas de

diversos países, assim como, indicam o processo de evolução do movimento pela incorporação a cada modelo de novas dimensões e enfoques.

De acordo com Ferlie *et al* (1999, p. 27) o primeiro modelo, ora denominado de NAP/Modelo 1, tem como princípio norteador o “impulso para a eficiência”. Este modelo dominou do início até a metade da década de 1980 e representou uma tentativa de tornar o setor público mais parecido com a iniciativa privada, guiado por noções rudimentares de eficiência. Assim, devido essa orientação tem como temas centrais:

- o fortalecimento dos controles financeiros, voltado à obtenção de maiores resultados com menos recursos;
- o claro estabelecimento de objetivos e monitoramento de desempenho;
- maior ênfase à rápida resposta do prestador de serviço com relação aos consumidores;
- delegação de certo grau de poder para uma administração menos burocrática e mais empreendedora;
- novas formas de governabilidade corporativa.

As características desse modelo coadunam com o que Abrucio (2006, p. 182) definiu de gerencialismo puro e trouxe algumas inovações positivas, em especial, relacionadas à ao controle financeiro e de resultados das atividades desempenhadas. Por outro lado, estas inovações suscitaram algumas preocupações, em especial, ligadas à preocupação excessiva quanto a redução dos custos, caracterizada na frase “fazer mais com menos”.

Para Abrucio (2006, p.184) ao enfatizar em demasia a estratégia da eficiência, o modelo gerencial puro estaria relegando a segundo plano outros valores que são fundamentais na atuação dos gerentes. Em particular, a flexibilidade para decidir e inovar. Desse modo, os critérios de medição da eficiência poderiam se tornar tão rígidos quanto às regras e os procedimentos do modelo burocrático weberiano, levando à ineficácia e à falta de capacidade adaptativa.

Já o segundo modelo, NAP/Modelo 2, para Ferlie *et al* (1999, p. 29) é caracterizado pelo *downsizing* (redução do quadro de funcionários) e a descentralização. Este modelo foi menos utilizado que a NAP/Modelo 1 na década de 80, contudo, posteriormente passou a ter crescente importância. Os principais indicadores desse modelo são:

- transição da mentalidade voltada ao mercado para ênfase nos paramercados;
- alteração da gestão hierárquica para a gestão por contrato;

- *delayering* (redução dos níveis hierárquicos) e *downsizing*, buscando uma drástica redução na folha de pagamento e no organograma das organizações.
- tentativa de criação de um sistema de serviço público mais flexível e variável.

Para Guimarães (2003, p. 3) o elemento-chave do mecanismo de “paramercado” é a existência de organizações híbridas, misto de público e privada, com maior autonomia e geridas por meio de contratos. Além disso, pressupõe a distinção de dois tipos de organizações, uma que é responsável pela compra dos serviços públicos (*Organizações de Compra*), enquanto a outra fica encarregada da execução destes serviços.

Desse modo, o objetivo desse mecanismo é transferir a responsabilidade da execução dos serviços públicos para as organizações híbridas (terceiro setor) e transformar os órgãos públicos em compradores desses serviços, sendo utilizado para regular esta transação o contrato de gestão.

De acordo com Ferlie *et al* (1999, p. 30) neste modelo buscou-se, ainda, incorporar inovações gerenciais já adotadas no setor privado, tais como: gerenciamento por influência, organização em rede e aliança estratégica entre organizações. Assim, tentou-se alterar as formas padronizadas de serviço dando-lhes maior flexibilidade.

As características da NAP/Modelo 2 podem ser identificadas nas reformas administrativas implementadas no Reino Unido e na Nova Zelândia e serviram de fundamento para as privatizações, terceirizações, desconcentrações e descentralizações identificadas em reformas administrativas implementadas em vários países, a exemplo do Brasil, Austrália e Estados Unidos, dentre outros.

Por outro lado, para Ferlie *et al* (1999, p.31) o terceiro modelo, NAP/Modelo 3, é caracterizada pela “busca da excelência” e está associado à corrente de excelência dos anos 80 e representa a aplicação, no setor público, da teoria chamada de escola de relações humanas, sendo dada muita ênfase no papel dos valores, cultura, ritos e símbolos na moldagem da maneira como as pessoas realmente se comportam no trabalho.

Para Ferlie *et al* (1999, p. 32), a NAP/Modelo 3 pode ser caracterizada pela ênfase nos seguintes indicadores:

- no desenvolvimento e aprendizado organizacional;
- na cultura organizacional como forma de adesão e na descentralização com desempenho aferido a partir dos resultados;
- na projeção da visão e missão organizacional de cima para baixo;

- em estratégias explícitas de comunicação e de gestão de recursos humanos mais firmes e estratégicos.

Como se observa, as características desse modelo são mais comportamentais e indicam maior valorização dos servidores públicos e mudanças no papel do gestor, colocando-o como um líder que deve ser capaz de disseminar a missão da organização entre os diversos níveis hierárquicos. Logo, veio a suprir uma lacuna gerada pelos modelos anteriores, nos quais a busca por reduzir os custos e aumentar a eficiência acabou relegando a importância das pessoas que compõem as organizações no processo de melhoria da qualidade e eficácia dos serviços prestados pelo Estado.

Por último, segundo Ferlie *et al* (1999, p. 33) o quarto modelo, NAP/Modelo 4, tem como característica fundamental a “orientação para o serviço público”. Para estes autores, a NAP/Modelo 4 toma de empréstimos idéias do setor privado, mas aplica-as a um contexto caracteristicamente público, sendo incluída uma forte ênfase na preservação da responsabilidade para com os usuários locais e cidadãos. Esse modelo tem como indicadores os seguintes aspectos:

- grande preocupação com a qualidade do serviço público;
- preocupação com a opinião e os valores dos usuários na gestão, incluindo o aspecto da cidadania;
- busca do desenvolvimento da aprendizagem social acima e além das prestações de serviços de rotina;
- ênfase na garantia da participação e responsabilidade como preocupações legítimas no setor público.
- anseio por delegar poder àqueles eleitos localmente, ao invés de grupos nomeados.

A preocupação com a qualidade presente no NAP/Modelo 4 surge como uma resposta às críticas ao NAP/Modelo 1 quanto ao seu foco exacerbado na redução de custo e o respectivo risco de impactar negativamente na qualidade dos serviços prestados. Esse entendimento é corroborado por Flynn<sup>2</sup> (1990 *apud* ABRUCIO, 2006, p.186) o qual afirma que “a imposição arbitrária da diminuição dos custos pode conduzir mais à redução do nível [de qualidade] dos serviços do que a um aumento da produtividade.”

---

<sup>2</sup> FLYNN, N. Public sector management. New York/London, Harvester Wheat-seaf, 1990.

Segundo Gil (1997, p. 23-24) “a qualidade é, prioritariamente, eficácia no atendimento ao consumidor/cliente, na satisfação de seus anseios/desejos de consumo.” Desse modo, para Abrucio (2006, p. 186) a introdução dessa perspectiva no setor público talvez tenha sido uma das principais revoluções do modelo gerencial, pois, essa iniciativa pressupõe que a administração pública direciona suas atenções para atender os anseios de seus usuários.

Mas também, de acordo com Abrucio (2006, p. 190) a “orientação para o serviço público” coloca em discussão temas ligados ao republicanismo e a democracia, “utilizando-se de conceitos como *accountability* [dever de prestar contas], transparência, participação política, equidade e justiça, questões praticamente ausentes do debate do modelo gerencial.”

Esses fatores indicam a preocupação em se melhorar o grau de governança na gestão pública, que de acordo com Slomski *et al* (2008, p. 160) está ligada “como a proteção ao inter-relacionamento entre administração, controle, supervisão e responsabilidade em prestar contas.”

Para Slomski (2005, p. 133) este cumprimento do dever de prestar contas:

[se dá] não só com relatórios exigidos pela legislação, mas também com instrumentos que facilitem a transparência dos atos, de maneira espontânea, com relatórios que façam com que o cidadão possa fazer comparações com resultados privados e, assim, sentir-se confortável ao ver que a gestão pública está sendo eficiente no gasto dos recursos públicos[.]

Assim, esse modelo indica a necessidade do Estado compartilhar com o cidadão a responsabilidade pela gestão e controle na administração pública, o que pressupõe aprimoramento nos mecanismos de prestação de contas, o incremento da transparência nos atos públicos e a criação de canais para que o cidadão, diretamente ou por meio de seus representantes, possa participar das decisões e controlar as ações dos governantes.

Como se observa, os diferentes de conceitos incorporados ao movimento da Nova Administração Pública não procuraram uma ruptura como as características iniciais do movimento, ao contrário, tiveram como intenção aperfeiçoá-lo com os novos conceitos e ferramentas adotados no setor privado ou mesmo pelo resgate de valores básicos da democracia.

Paralelo a NAP, na década de 1990 desenvolveu-se nos Estado Unidos da América – EUA um movimento denominado de “reinventando o governo”, baseado no livro com esta denominação escrito por Osborne e Gaebler (1998).

Esta obra é fundamentada em experiências inovadoras identificadas pelos autores principalmente nos governos locais dos EUA (Estados, Municípios, Distritos, dentre outros). A partir destas experiências foi proposto 10 (dez) princípios, os quais segundo os autores

funcionariam como um “mapa”, ou seja, um esboço simples e claro de uma nova maneira de conduzir a administração pública. (OSBORNE e GAEBLER, 1998)

Para Osborne e Gaebler (1998) esse dez princípios são:

1. *Governo Catalisador – navegando em vez de remar*: fazer uma redefinição das atividades que devem ser exercidas diretamente pelo governo, procurando buscar outras formas de execução de atividades públicas, descentralizando-as para o setor privado ou para o terceiro setor. A finalidade é que o Estado focalize as atividades que lhes são exclusivas, que é precipuamente “levantar recursos e estabelecer as prioridades sociais mediante o processo político democrático”. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 31)

2. *O Governo pertence à comunidade – dando responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-lo*: transferir a responsabilidade para o cidadão por meio da participação democrática, em especial, fazendo com que o cidadão exerça controle sobre os assuntos que afetam diretamente a sua vida. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 49-79)

3. *Governo competitivo – introduzindo a competição na prestação de serviços*: o governo deve estimular a competição administrada e estruturada para a execução dos serviços públicos, com o intuito de baixar os custos dos serviços mantendo-se os padrões de qualidade desejáveis. Essa competição deve ser incentivada entre as próprias organizações governamentais, entre as organizações governamentais e privadas ou entre empresas privadas, que é o mais comum. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 80-115)

4. *Governo orientado por missões – transformando órgãos burocratizados*: a atuação dos órgãos públicos deve ser orientada para o atingimento de suas missões e não focar-se prioritariamente no cumprimento das regras e da previsão orçamentária. Pois, essa orientação dá mais flexibilidade para que os órgãos e funcionários possam encontrar soluções inovadoras e efetivas para a consecução dos objetivos propostos. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 116-148)

5. *Governo de Resultados – financiando resultados, não recursos*: os governos devem fortalecer os mecanismos de avaliação de desempenho, a fim de identificar os sucessos e insucessos na execução de suas atividades e programas, possibilitando recompensar e reconhecer as boas práticas de gestão, bem como favorecer o aprendizado e a correção rumos, a partir das falhas porventura identificadas. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 149-180)

6. *Governo e seus clientes – atendimento às necessidades do cliente e não da burocracia*: as organizações públicas devem focar sua atenção no atendimento das necessidades dos cidadãos-usuários e, portanto, devem abandonar o objetivo principal de satisfazer à Burocracia, em especial o Legislativo e o Executivo, os quais são os fornecedores

dos recursos, no intuito de atender os clientes alvo da organização. Para tanto, é necessário identificar claramente quem são seus clientes, quais suas necessidades e adequar os serviços a estes anseios, procurando mensurar e melhorar continuamente a qualidade de suas atividades. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 181-212)

7. *Governo empreendedor – gerando receitas ao invés de despesas*: buscar obter receitas em fontes que não exclusivamente as derivadas de tributos e empregando os recursos de novas formas de modo a maximizar a produtividade e a eficiência do governo. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 213-239)

8. *Governo preventivo – a prevenção em lugar da cura*: procurar incorporar o trabalho preventivo no processo decisório do governo, investindo na prevenção, a fim de evitar enormes gastos na correção de situações. Além disso, indica a necessidade de se governar com previsibilidade, antecipando o futuro por meio de uma ação planejada e estratégica. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 240-272)

9. *Governo descentralizado – da hierarquia à participação e ao trabalho em equipe*: os governos devem utilizar as descentralizações como meio de aumentar a eficiência, pois, as organizações públicas descentralizadas são mais flexíveis, eficientes, inovadoras e contam com funcionários mais comprometidos e produtivos. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 275)

10. *Governo orientado para o mercado – induzindo mudanças através do mercado*: o governo deve criar políticas de regulamentação e incentivos que motivem as empresas e os indivíduos. Nesse sentido, os autores alertam para o risco dos programas governamentais tornarem-se “feudos” que tendem a fragmentar a prestação de serviços e não se autocorrigem, já que, “quando os programas governamentais falham, seus administradores são os últimos a saber, porque não medem os resultados da sua atividade.” (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 313)

Quanto aos princípios acima resumidos destaca-se o nº 6 - *Governo e seus clientes*, no qual os cidadãos são apresentados por Osborne e Gaebler (1998) como meros clientes da Administração Pública. Esta idéia é criticada por Slomski (2005) que não visualiza o cidadão como simples usuário do serviço público, mas como acionista do Estado, já que toda a sociedade contribui direta e indiretamente para a sua manutenção e, portanto, deve ser comunicada, bem como participar e controlar as decisões dos gestores públicos.

Este argumento é reforçado por Paula (2005, p. 63) a qual defende que ao visualizar os cidadãos como simples clientes da Administração Pública, Osborne e Gaebler (1998) focaliza toda a atenção no provimento dos serviços públicos e relega a importância da participação social na formulação das políticas públicas.

Por outro lado, para Ferlie *et al* (1999, p. 39-40) embora a obra de Osborne e Gaebler tenha sido escrita como um trabalho de consultoria, sem a fundamentação teórica e o rigor exigido em um trabalho acadêmico, esse movimento teve forte impacto político e administrativo nos Estados Unidos da América, tendo influenciado nos anos 1990 a administração do Presidente Clinton.

Já, segundo Paula (2005, p. 64) apesar de Osborne e Gaebler tentarem sugerir que o “reinventando o governo” e a NAP fossem movimentos distintos, uma vez que surgiram em panoramas políticos diferentes, na verdade o “reinventando o governo” complementou a NAP, à medida que expressou de uma forma diferente um mesmo conjunto de idéias e práticas.

O argumento desta autora é reforçado no Quadro 2.1 que apresenta um resumo das premissas dos quatro modelos da NAP descritos por Ferlie *et al* (1999) e busca fazer uma aproximação desses modelos com os princípios do movimento “reinventando o governo”.

Modelo	Característica principal	Princípio do Movimento “Reinventado o Governo” relacionado	Princípios
NAP 1	Impulso para a eficiência	<i>Governo de resultados</i> <i>Governo empreendedor</i> <i>Governo preventivo</i> <i>Governo orientado para o mercado</i>	- Claro estabelecimento de objetivos - Busca da Mensuração do desempenho - Emprego eficiente dos recursos. - Delegação de certo grau de flexibilidade para a Administração - Ênfase à rápida resposta aos consumidores
NAP 2	<i>Downsizing</i> e a descentralização	<i>Governo catalizador</i> <i>Governo competitivo</i> <i>Governo descentralizado</i>	- Ênfase nos “paramercados” - Gestão por contratos - Busca de maior flexibilidade organizacional - Horizontalização das organizações - Separação do núcleo estratégico do Estado da periferia operacional
NAP 3	Busca da excelência	<i>Governo orientado por missões</i>	- Aprendizado organizacional - Descentralização com aferição de resultados - Projeção da visão e missão organizacional - Ênfase no processo de liderança - Gestão estratégica dos Recursos Humanos
NAP 4	Orientação para o serviço público	<i>Governo pertencente a comunidade</i> <i>Governo e seus clientes</i>	- Preocupação com a qualidade no serviço público - Atenção aos valores e necessidades dos usuários do serviço público - Noções de cidadania - Participação social - Ênfase na responsabilidade no serviço público - Transparência - <i>Accountability</i>

Quadro 2.1 - Resumo dos princípios da Nova Administração Pública.

Fonte: elaborado a partir dos conceitos *in*: Ferlie *et al* (1999), Osborne e Gaebler (1998) e Abrucio (2006).

Assim, em que pese a dificuldade em descrever de maneira objetiva e clara esse movimento cujas características e denominações estão distantes de uma uniformidade (“pós-burocrático”, “reinventando o governo” e “nova administração pública”), pode-se verificar que seu surgimento apresenta-se como uma alternativa de superação da crise que se instalou nos Estados modernos nas últimas três décadas do século XX, representando uma das alternativas de minimizar as deficiências identificadas no modelo burocrático.

Além disso, tem como característica marcante a transposição de técnicas e conceitos utilizados no setor privado para o setor governamental, adaptados, na medida do possível as particularidades da administração pública.

No tópico seguinte, será analisado como esse conjunto de idéias e práticas foram aplicadas no Brasil e quais os seus reflexos na reestruturação da Administração Pública brasileira, em especial, a partir de 1995 com a Reforma Administrativa implementada por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado.

### **2.1.1. Nova Administração Pública no Contexto Brasileiro**

Ao se fazer uma análise histórica das características inerentes a Administração Pública brasileira verifica-se que no mínimo três reformas administrativas tentaram realizar mudanças no Estado Brasileiro, de forma a torná-lo alinhado às correntes teóricas internacionais e a necessidade de compatibilizar o aparato administrativo estatal às novas exigências sociais e econômicas da sociedade.

A primeira Reforma Administrativa que se identifica com nitidez nos autores consultados (BRESSER PEREIRA, 1998, 2006; KEINERT, 2000; PAULA, 2005; TORRES, 2004) foi realizada na década de 30, sendo denominada de Reforma Burocrática e teve como missão principal a eliminação do patrimonialismo, que foi incorporado na cultura da gestão pública brasileira, como reflexo da influência da colonização lusitana.

Para Martins (1997) o patrimonialismo pode ser definido de forma simples e sintética como a confusão entre o que é público e o que é privado, assim, esse termo serve para designar, num sentido amplo, a cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado.

Desse modo, buscando eliminar ou reduzir o patrimonialismo, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-45) foi elaborada uma reforma que adotava os modelos prescritos nas teorias administrativas então predominantes nos países mais desenvolvidos. Tal

reforma, iniciou-se em 1936 com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e consolidou-se com a transformação deste Conselho no Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 164)

De acordo com Bresser Pereira (1998) como aspectos positivos da reforma burocrática cabe destacar: a difusão de idéias e práticas modernizadoras da administração à época; a preocupação com o sistema de méritos para ingresso e promoção no serviço público; a concepção do orçamento como plano de trabalho, e a adoção da simplificação, padronização e racionalização como normas para a aquisição de material.

No entanto, antes de ser totalmente implementada na administração pública brasileira, a Reforma Administrativa de 1936, de caráter burocrático, não teve continuidade. Ao contrário, a partir da década de 50, principalmente no governo de Juscelino Kubicheck, cresceram-se as críticas a burocracia e a suposição de que ela seria um dos fatores dificultadores do desenvolvimento do país. (REZENDE, 2004)

Seguindo esta idéia em 1967, durante o regime militar, foi materializada por meio do Decreto-Lei n.º 200/67 outra tentativa de reformar a administração pública brasileira, denominada de Reforma Desenvolvimentista.

A premissa dessa reforma baseava-se na substituição da administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguindo-se com clareza a administração direta da administração indireta, e garantindo às autarquias e fundações desse setor, bem como as empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 167).

Segundo Rezende (2004, p. 55) o objetivo principal da Reforma de 1967 era introduzir ganhos de eficiência e racionalidade que alinhassem a burocracia ao novo padrão de intervenção pública centrado na ampla provisão de bens e serviços em moldes empresariais, atuando em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional.

Em que pese os avanços advindos da Reforma Administrativa de 1967, de acordo com Bresser Pereira (1998, p.172):

O Decreto-Lei n.º 200/67 teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida, deixou de realizar concursos e desenvolver carreiras de altos administradores.

Esse processo de descentralização também criou outro problema, pois de acordo com Rezende (2004, p. 55) essa proliferação errática e descontrolada de organizações públicas, aumentou significativamente o tamanho da burocracia federal e, principalmente, a magnitude e natureza dos gastos públicos. Dessa forma, a administração pública se tornou complexa para gerenciar e coordenar, fato que ensejou no surgimento de problemas de *performance* ligados à descentralização que perduram até os dias atuais.

Em consequência disso, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram criados vários controles burocráticos, em especial na gestão das instituições da Administração Indireta, que vieram a diminuir ou até mesmo anular inovações dispostas no Decreto-Lei n.º 200/67. Logo, promoveu-se um engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. (BRASIL, 1995)

Segundo Bresser Pereira (1998) a Constituição de 1988, no plano administrativo representou uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. Para ele, ao agirem assim aparentemente seguiram uma lógica de que primeiro seria necessário completar a revolução mecânica, para só depois participar da revolução eletrônica.

#### **2.1.1.1. Plano Diretor da Reforma do Estado**

Com a assunção de um novo governo nacional em 1994, o tema reforma administrativa voltou à tona e foi materializada com a publicação do Plano Diretor da Reforma Administrativa, editado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado - MARE. Para Paula (2005, p. 118) essa reforma, denominada de Reforma Gerencial, marcou a implementação das idéias e princípios da Nova Administração Pública no Brasil.

Segundo Bresser Pereira (2006b, p. 264) o objetivo dessa reforma é promover a transição “de uma administração pública burocrática para a gerencial”, já que com o crescimento do Estado e das complexidades da administração pública verificou-se que a administração burocrática não estava sendo capaz de garantir a rapidez, tão pouco os padrões adequados de qualidade e o custo baixo para os serviços prestados à sociedade. (BRESSER PEREIRA, 2006b, p. 241)

Para Cardoso (2006, p. 17-8) a reforma gerencial caracteriza-se pela:

transição de um modelo de administração que foi inicialmente assistencialista e patrimonialista [...] para um novo modelo, no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir os fins. Agora, o que se requer é algo muito mais profundo: um aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade.

Contudo, embora Bresser Pereira (1998, 2006a, 2006b) apregoe que a reforma gerencial tem o objetivo de substituir a administração burocrática, na prática verifica-se que não houve ruptura substancial com o modelo até então vigente, tendo em vista, que para as atividades típicas do Estado o próprio Plano Diretor determina claramente a manutenção de várias premissas da administração burocrática, tais como: fortalecimento das carreiras, exigência de concursos, sistema universal de remuneração e sistema de treinamentos.

Nesse sentido, Bresser Pereira (2006b, p. 264) afirma que:

Na verdade, a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Não se trata de fazer tabula rasa desta, mas de aproveitar suas conquistas, aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo que se vai eliminando o que já não serve.

De acordo com Bresser Pereira (1998, p. 217) o Plano Diretor definia que essa Reforma teria três dimensões: institucional, cultural e de gestão. A dimensão institucional seria derivada do processo de reforma constitucional; a dimensão cultural, resultante das discussões fomentadas sobre o tema, buscando a transição de uma cultura burocrática para a gerencial e a dimensão de gestão, norteado pela intenção de se adotar novas idéias gerenciais e oferecer serviços de excelência à sociedade.

Para Bresser Pereira (2006a, p. 28-30; 2006b, p. 242-3) a administração pública gerencial tem as seguintes características:

- descentralização do ponto de vista político, buscando transferir recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total do gestor público;
- controle *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- aferição do desempenho mediante indicadores acordados e definidos por contrato;
- administração voltada para o atendimento das necessidades do cidadão;
- fortalecimento do controle social, para que a sociedade civil divida com o Estado a tarefa de controle das ações estatais.

No que se refere à configuração institucional do Estado, o Plano Diretor (BRASIL, 1995) propõe um realinhamento das áreas de atuação, procurando focar a atuação direta do Estado nas atividades que lhe são precípuas. Nesse paradigma as atividades estatais foram divididas em dois tipos, as atividades exclusivas e as atividades não exclusivas do Estado. Conforme representado no Diagrama 2.1:

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES	PRINCÍPIO
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial		
Atividades Exclusivas do Estado	<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Congresso, Tribunais Superiores, Presidência, Cúpula dos Ministérios	●				●	Secretarias Formuladoras de Pol. Públicas  <i>Contrato de Gestão</i>	EFETIVIDADE
	<b>UNIDADES DESCENTRALIZADAS</b> Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento da Área Social e Científica, Seguridade Social.	●				●	Agências Executivas e Reguladoras	
Atividades não Exclusivas do Estado	<b>SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS</b> Escolas, Hospitais, Centros de Pesquisas, Museus		● <i>Publicização</i> →			●	Organizações Sociais	EFICIÊNCIA
	<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais			● <i>Privatização</i> →		●	Empresas privadas	

Diagrama 2.1 – Configuração Institucional do Estado.  
Fonte: Adaptado de BRASIL, 1995.

As atividades exclusivas do Estado referem-se à legislação, à regulação, à fiscalização, ao fomento e a formulação de políticas públicas e devem ser executadas pelo núcleo estratégico do Estado, que é composto pela Presidência da República e pelos Ministérios (Poder Executivo) e suas Unidades Descentralizadas, sendo operacionalizadas por secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e agências reguladoras. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 102-103)

Para essas organizações o princípio administrativo adotado é o da efetividade, pois “o fundamental é que as decisões sejam as melhores, e, em seguida, que sejam efetivamente cumpridas.” (BRASIL, 1995, p. 48)

Já as atividades não exclusivas do Estado referem-se a serviços de caráter competitivo e atividades auxiliares ou de apoio. Sendo, os serviços de caráter competitivo caracterizados como atividades típicas do Estado, mas que podem ser executados pela iniciativa privada (educação, saúde, assistência social e pesquisas científicas) ou por organizações não governamentais, processo este denominado de *publicização*. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 103-4)

Essas atividades seriam executadas tanto pela iniciativa privada, como pelas organizações sociais<sup>3</sup>, estas últimas de propriedade público não-estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio necessárias ao funcionamento do aparelho do Estado seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 103-4)

Para as organizações incumbidas da execução das atividades não exclusivas o princípio norteador é o da eficiência, pois “o que importa é atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo.” (BRASIL, 1995, p. 48)

Nessa nova configuração Institucional verificou-se a criação de duas novas figuras no aparato administrativo estatal, a primeira trata-se das agências executivas, as quais na verdade não representam novas estruturas orgânicas, mas se trata da classificação dada às fundações públicas ou autarquias que celebrem um contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor. Por meio desse contrato as entidades se comprometem a atingir determinadas metas operacionais e em conseqüência obtêm um maior grau de flexibilidade e autonomia. (BRASIL, 1995, p. 46)

A segunda figura trata-se das agências reguladoras, que são instituições criadas para atuarem na regulação de atividades em que o Estado não atue ou que deixou de atuar diretamente. Tratam-se de setores que têm forte impacto na sociedade e por isso o Estado deve operar a regulação, a fim de garantir a livre concorrência e a defesa dos interesses dos cidadãos. (PAULA, 2005, p. 128)

---

<sup>3</sup> Entidades públicas sem fins lucrativos do terceiro setor, que ao serem classificadas como Organizações Sociais, podem celebrar contrato de gestão com o Ministério supervisor e participar do respectivo orçamento do Ministério. (Bresser Pereira, 1998)

De acordo com Paula (2005) embora seja um projeto bem definido para a mudança institucional, a reforma acabou causando uma fragmentação do aparelho do Estado, pois os novos formatos organizacionais sugeridos pela reforma não substituíram integralmente os antigos, assim, passou-se a se conviver com ambos os formatos.

Já que nem todas as autarquias e fundações públicas transformaram-se em agências executivas, pois, até 2005 registrava-se a instalação de apenas seis organizações para esse formato das 30 (trinta) entidades em potencial para se efetuar a transição. Registra-se ainda que algumas das entidades públicas que iniciaram o processo de conversão em organizações sociais acabaram optando pelo antigo status institucional, como é o caso da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e do Museu Imperial. (FERNANDES, 2002, p. 13; PAULA, 2005, p. 136)

Outro ponto interessante relativo às inovações incorporadas pela NAP no contexto brasileiro refere-se à orientação quanto à mudança na forma de controle das organizações e programas públicos. De acordo com Bresser Pereira (1998, p. 110) nessa nova configuração o controle realizado pelos administradores e instituições de controle deixa de ser principalmente burocrático, de procedimento, para ser, gradualmente substituído por três tipos de controle: o controle de resultados, o controle de mercado e o controle democrático.

O primeiro tipo de controle, de resultado, fundamenta-se no que Bresser Pereira (1998, p. 115) denomina de orientação técnica, e visa promover uma transição do controle de procedimentos para o de resultados. Sob essa ótica, o cidadão é visto “como recipiendário de um lote de serviços pelos quais pagou por meio dos impostos.”

Desse modo, é relevante que o Estado proporcione ao cidadão-contribuinte em contrapartida um conjunto de serviços eficientes, com qualidade e custando o mínimo necessário. Partindo desse pressuposto, esse tipo de controle observa algumas premissas: (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 115)

- preocupação com o controle financeiro, dando ênfase aos ganhos obtidos com a eficiência e ao *value-for-money* (“fazer valer o dinheiro”).
- especial importância para a criação e o aperfeiçoamento de sistemas que promovam um controle gerencial e integrado dos custos.
- estabelecimento de metas e objetivos, com avaliação do desempenho realizada de forma clara e explícita.

Quanto à orientação proposta por esta vertente, o Relatório do Banco Mundial (1997, p. 306) afirma que se deve ter muito cuidado na mudança de foco do controle de procedimentos para o controle de resultados (*ex post*), pois essa transição deve ser feita à medida que se fortalece o sistema de avaliação de desempenho e os controles orçamentários e de insumos das organizações públicas.

Pois, se não forem estabelecidos e implementados “controles confiáveis sobre o uso de recursos por parte dos administradores [públicos], dar a estes maior flexibilidade servirá apenas para encorajar a arbitrariedade e a corrupção.” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 293)

Já o segundo tipo de controle, de mercado, fundamenta-se na orientação econômica (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 116), a qual identifica o controle por competição administrada como um dos instrumentos da administração pública gerencial. Essa vertente pressupõe que haja a introdução de estímulos para que os diferentes prestadores de serviços (estatais, públicos não-estatais, e privados) possam competir entre si no atendimento às demandas do cidadão.

Sob esta ótica, a preferência do cidadão-usuário constitui elemento essencial para a avaliação dos serviços prestados, assim visualiza-se que esse conjunto de maior opção e conseqüente competição possa elevar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à sociedade. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 116-7)

O último mecanismo de controle é o democrático, para Bresser Pereira (1998, p. 117-8) essa vertente deriva-se da orientação política que “aponta a progressiva participação da cidadania na definição dos critérios e parâmetros a serem utilizados na avaliação e controle dos serviços públicos.”

Para o citado autor, por intermédio do controle democrático a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar e influenciar nas decisões das organizações públicas, podendo ocorrer de três formas: a primeira, denominada de baixo para cima, visualiza-se quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 140)

A segunda, de cima para baixo, visualiza-se quando há mecanismos de controle social formalmente constituído nas organizações públicas ou públicas não-estatais. Como é o caso dos conselhos de diretores de organizações sociais ou dos conselhos municipais e estaduais de políticas públicas, cuja constituição é exigida pelos regulamentos internos de alguns programas governamentais.

De acordo com Torres (2004, p. 53) a criação de conselhos municipais tem sido incentivada de forma praticamente impositiva, pois, em parte das vezes, a sua constituição é um requisito para que o município possa receber recursos de um determinado programa, principalmente oriundo do Governo Federal.

Exemplos dessa exigência podem são observados no Programa Nacional de Alimentação Escolar e no Programa Bolsa Família, os quais estabelecem como requisitos que a Prefeitura institua o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Assistência Social, respectivamente, para o acompanhamento da implementação do programa no município. (CGU, 2006a)

Para Torres (2004, p. 53) esse fator incentivou a criação de conselhos em praticamente todos os municípios brasileiros. Para se ter uma dimensão, em 2001, existiam 28.216 (vinte e oito mil, duzentos e dezesseis) conselhos municipais constituídos no Brasil, sendo que praticamente 52% desses conselhos eram relacionados a áreas de Educação, Saúde e Assistência Social.

Embora, vários desses conselhos ainda não se encontrem funcionando adequadamente e muitos sofram influências políticas (vereadores e prefeitos), sua atuação têm contribuído para aumentar o nível de transparência e *accountability* das políticas públicas, inclusive proporcionando um canal para que a sociedade possa influenciar e controlar a implementação dos programas. (TORRES, 2004, p. 53)

Por último, a terceira forma de controle democrático descrita por Bresser Pereira (1998, p. 141) é a democracia representativa, segundo a qual “a sociedade se faz representar por intermédio de políticos eleitos, dotados de mandato.”

Nesse aspecto temos a representação indireta da sociedade realizada pelo Poder Legislativo (Câmara de Vereadores e dos Deputados e o Congresso Nacional), que por meio dos representantes eleitos é responsável pelo exercício do controle político no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Para se visualizar a arquitetura dos mecanismos de controle propostos pela NAP o Quadro 2.2 traz um resumo das três formas de controle propostas:

Orientação	Tipo de Controle	Elemento(s) Chave(s)	Exemplos
Técnica	Resultado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• preocupação com o controle financeiro e de custos;</li> <li>• avaliação de desempenho.</li> <li>• controle <i>a posteriori</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• auditorias operacionais.</li> <li>• avaliação de desempenho de servidores públicos.</li> </ul>
Econômica	Quase-Mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• competição administrada como um dos instrumentos para aumentar a eficiência governamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• criação das organizações sociais.</li> </ul>
Política	Democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• participação da sociedade por meio de mecanismos formais e informais com intuito de controlar e influenciar as decisões das organizações públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• denúncia.</li> <li>• conselhos de políticas públicas.</li> <li>• fóruns de discussões.</li> </ul>

Quadro 2.2 - Arquitetura dos controles no contexto da NAP.

Fonte: elaborado a partir dos conceitos *in*: Bresser Pereira (1998)

É importante salientar que apesar da arquitetura dos controles propostos pela NAP não contemplar explicitamente os controles burocráticos estes continuam a serem utilizados, contudo, perdem sua importância relativa. Já que no plano hierárquico devem ser crescentemente substituídos pelo controle *a posteriori* de resultados previamente contratados. E no nível político pelos controles democráticos, por meio da transparência dos atos públicos, dos controles realizados por organizações e conselhos públicos não estatais, pela imprensa e pela oposição ao governo. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 146-7)

Neste trabalho, foi analisado de forma empírica somente o enfoque de resultados e o democrático, pois o controle de mercado ou quase-mercado é mais difuso e foge do foco definido.

### 2.1.1.2. Princípios da NAP e a gestão de programas

No documento que traça as diretrizes para a elaboração do Plano Plurianual – PPA 2004-2007 denominado de “Gestão pública para um Brasil de todos” é definido como objetivo geral do PPA a redução do déficit institucional e a ampliação da governança, buscando alcançar maiores níveis de eficiência, transparência, participação e um alto nível ético. (BRASIL, 2003b, p. 9)

A superação ao déficit institucional indica a necessidade da ampliação do atendimento dado pelas instituições públicas, tanto em quantidade como em qualidade, e pressupõe a

imposição de um novo perfil de atuação do estado, que fortaleça o caráter de impessoalidade e universalismo de procedimentos, em contraposição ao caráter patrimonialista manifestado na cultura nacional. (BRASIL, 2003b, p. 9)

Enquanto o aumento da governança relaciona-se com a necessidade de fortalecimento da inteligência estratégica governamental e a adoção de novas práticas de interlocução e participação, o que requer, dentre outros fatores: (BRASIL, 2003b, p. 10)

- do desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e desempenho institucional;
- do aprimoramento do atendimento ao cidadão;
- do aprendizado contínuo e efetiva gestão do conhecimento;
- de conduta ética e participação pautada em elevados padrões de transparência e responsabilização.
- de proporcionar meios para que as organizações públicas tenham como foco os resultados.

Assim, neste plano de gestão, que será operacionalizado pelos programas governamentais federais verifica-se explicitamente as principais premissas ligadas à NAP, em especial, o foco no resultado, o aumento da eficiência e qualidade dos serviços públicos, a importância da atividade de avaliação e o atendimento às necessidades do cidadão, assim como, ganharam maior relevância aspectos ligados à transparência, à participação popular e ao *accountability*.

O próximo sub-capítulo faz um levantamento do processo de avaliação no âmbito do governo federal, indicando os instrumentos que o governo utiliza para operacionalizar as políticas públicas, o que se espera da atividade de avaliação e qual instrumento e as etapas devem ser percorridos para se executar essa atividade.

## **2.2. Processo de avaliação na administração pública**

Segundo Silva Neto (2004, p. 123) a avaliação consiste em um “procedimento que possibilita reunir evidências de que alguns fatos tiveram influência sobre certo acontecimento, ação ou comportamento”. Assim, de acordo com Sink<sup>4</sup> (1993) e Silva Neto (2004, p. 124) para que a avaliação possa contribuir para o aprendizado e a melhoria contínua do desempenho no ambiente organizacional é necessário que ela:

- seja vista como um instrumento de compartilhamento de informações e orientação para a melhoria contínua do desempenho.
- seja um meio de aprender e orientar estratégias e ações.
- ajuste-se ao processo de gestão e seja reconhecida como um instrumento de apoio à tomada de decisão.
- crie visões e noção de continuidade, para que seja assegurada a sua utilização em longo prazo.

Considerando essas premissas, nos tópicos seguintes serão apresentados alguns elementos importantes no processo de avaliação na administração pública federal. Inicialmente será descrito os instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO, LOA e programas de governo), que são os responsáveis por operacionalizar as políticas públicas do governo. Posteriormente, serão descritos os conceitos e objetivos das avaliações de programas e, por último, os objetivos e as etapas da auditoria operacional, por ser este o instrumento, freqüentemente utilizado pelos órgãos de controle para avaliar os programas de governo.

### **2.2.1. Processo de planejamento do governo federal**

A Constituição Federal de 1988 estabelece três elementos que compõem o processo de planejamento das políticas públicas do governo para um dado período, que são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988) o PPA tem a função de estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública

---

<sup>4</sup> SINK, D. Scott. Developing measurement systems for world class competition (In: CHRISTOPHER, William F. (ed.) e THOR, Carl G. (ed). Handbook for productivity measurement and improvement. Portland, Or: Productivity Pres, 1993.

federal para todas as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de caráter continuado.”

Dessa forma, por meio desse instrumento o candidato eleito (presidente, governador ou prefeito) expressa qual será a orientação do governo para os próximos quatro anos, estabelecendo, por exemplo, para cada região, quais são as obras a serem realizadas, acompanhadas de suas respectivas metas e objetivos.

Segundo Giacomoni (2005, p. 203) embora não esteja expresso em sua nomenclatura o PPA é uma lei e tem a vigência de quatro anos, compreendidos entre o início do segundo ano do mandato presidencial e o final do ano do mandato subsequente. No âmbito do governo federal, o projeto de lei do PPA deve ser encaminhado ao Congresso Nacional quatro meses antes do encerramento do primeiro ano do mandato (31 de agosto) e devolvido para a sanção presidencial até o encerramento da última sessão legislativa (15 de dezembro).

O segundo elemento do processo de planejamento é a LDO, este instrumento tem a função de discriminar as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

Assim, como o PPA estabelece as metas e ações para um período de quatro anos, a LDO tem a função de definir quais as metas serão priorizadas para o ano seguinte, além de traçar normas gerais para a elaboração da proposta orçamentária (LOA). Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) novas funções foram incluídas à LDO, dentre as quais se destacam (BRASIL, 2000):

- dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas.
- estabelecer critérios e formas para a limitação de empenho, nas hipóteses previstas na LRF.
- dispor sobre o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Este último item é relevante para o foco deste trabalho, pois mostra, mesmo que de forma incipiente, a preocupação do governo em criar situação favorável para que se possa efetuar um adequado controle dos custos e se avaliar os resultados dos programas governamentais financiados com recursos da União.

Quanto aos prazos, a LDO deve ser encaminhada ao Congresso nacional até oito meses antes do encerramento do exercício (15 de abril) e devolvida para a sanção presidencial

até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (30 de junho). Os prazos são antecipados para este instrumento, pois ele irá subsidiar a elaboração da LOA, que deve ser aprovada até o final da segunda sessão legislativa, conforme será visto adiante. (GIACOMONI, 2005, p. 206)

O terceiro elemento é o orçamento anual (LOA), segundo a Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964) esse instrumento deverá conter a discriminação das receitas e despesas para o exercício a que se refere, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo.

De acordo com o art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) a LOA compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais (nas quais a União detenha a maioria do capital social com direito a voto) e orçamento da seguridade social. Nestes três orçamentos o ente deve alocar todas as despesas e receitas para o ano corrente, guardando coerência com as diretrizes estabelecidas no PPA e na LDO.

A LOA deve ser encaminhada ao Congresso Nacional até quatro meses do encerramento do exercício (31 de agosto) e devolvido para a sanção do presidente até o encerramento da segunda sessão legislativa (15 de dezembro). (GIACOMONI, 2005, p. 212)

Embora existam os prazos acima estabelecidos na legislação brasileira para a votação da LOA, observa-se os orçamentos anuais dos exercícios de 2004 a 2008 não o cumpriram, chegando o orçamento de 2006 ser sancionado em 26/05/2006<sup>5</sup>, acarretando dificuldades na execução das políticas públicas, pois se passou praticamente cinco meses sem orçamento anual vigente para autorizar a implementação das ações planejadas para o exercício.

Conforme exposto, os principais elementos de planejamento das políticas públicas do governo são o PPA, a LDO e a LOA. Estes instrumentos são leis que precisam ser aprovadas pelo Congresso Nacional e podem ser alteradas durante o seu período de vigência sempre que o chefe do Poder Executivo identifique necessidade de fazê-lo, desde que cumpra os trâmites exigidos pela legislação.

No entanto, alinhado a esses três elementos, existe outro instrumento importante no processo de planejamento e execução das políticas públicas governamentais, que é o programa. Dentre outras funções esse instrumento tem a finalidade de ligar a LOA ao PPA, fazendo com que haja coerência entre o planejamento a médio prazo e o orçamento anual, assim como possibilita que as despesas orçamentárias sejam organizadas de forma a

---

<sup>5</sup> Informações *on line* coletadas no sítio da Câmara dos Deputados - <<http://www.camara.gov.br>> - Consulta em 25/05/08. (Câmara, 2008b)

possibilitar a identificação dos resultados da ação governamental. Este instrumento será tratado de forma mais apropriada no tópico seguinte.

### 2.2.2. Conceito e estrutura dos programas governamentais federais

Para Worthen *et al* (2004, p. 98) os programas podem ser definidos como “uma intervenção planejada e constante que procura chegar a alguns resultados específicos em resposta a um problema educacional, social ou comercial detectado previamente.”

No âmbito do governo federal o termo programa foi conceituado como um:

Instrumento de organização da atuação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) que concorrem para objetivos setoriais preestabelecidos, constituindo uma unidade básica de gestão com responsabilidade pelo desempenho e transparência das ações de governo. (BRASIL, 2004a)

Para atingir esses objetivos, os programas são elaborados com base na orientação estratégica de governo, a qual expressa os desafios que se pretende superar, e na orientação estratégica dos Ministérios, que é o desdobramento dos desafios do Governo em objetivos correlatos à área de atuação de cada Ministério, conforme demonstrado no Diagrama 2.2. (BRASIL, 2007, p. 7-8)

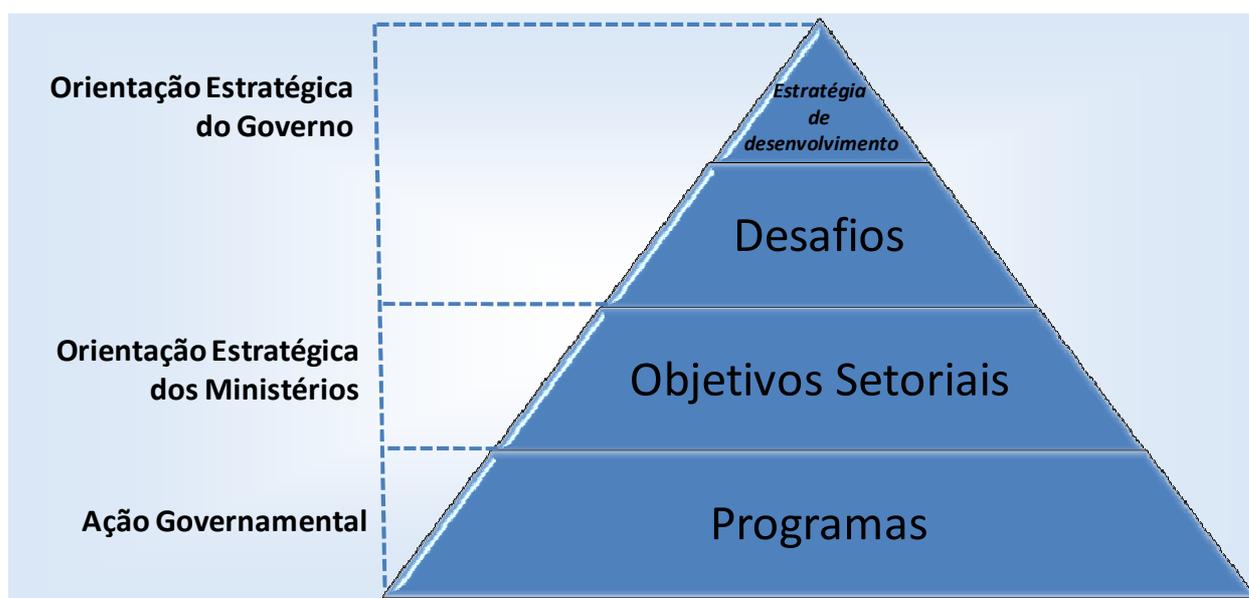


Diagrama 2.2 – Procedimento para elaboração de programas.

Fonte: Manual de Elaboração de Programas do PPA 2004-2007 (BRASIL, 2007a, p. 8)

A orientação estratégica do governo é delineada por meio de três megaobjetivos, quais sejam: *inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia*. Com base nestes megaobjetivos foram definidos 30 (trinta) desafios, os quais em conjunto representam a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do governo. (BRASIL, 2004b)

Em seguida passa-se para o processo de elaboração do programa governamental, que envolve seis etapas, quais sejam: identificação do problema, delimitação do problema, definição do público-alvo, identificação das causas, definição dos objetivos e ações e construção dos indicadores. Os problemas são “demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas, que, quando reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos.” (BRASIL, 2007a, p. 8)

Uma vez definido o problema é necessário que seja explicitado qual o setor (social e econômico) ou segmento será focalizado. Após essa etapa, passa-se a identificação da parcela da sociedade que é afetado por aquele problema e, portanto, deverá ser o público-alvo da atuação do futuro programa. (BRASIL, 2007a, p. 8)

O próximo passo é a definição, com a maior precisão possível, das causas do problema que está afetando o público-alvo, ou seja, quais processos ou fatores que são responsáveis pelo surgimento, manutenção ou expansão do problema. Com as causas definidas, o passo seguinte é a definição dos objetivos e ações do programa que serão implementadas para combater as causas identificadas. (BRASIL, 2007a, p. 9)

A última etapa consiste na construção de indicadores que permitam medir a eficiência, eficácia e efetividade dos programas no enfrentamento do problema. O Diagrama 2.3 ilustra a lógica de construção de um programa.

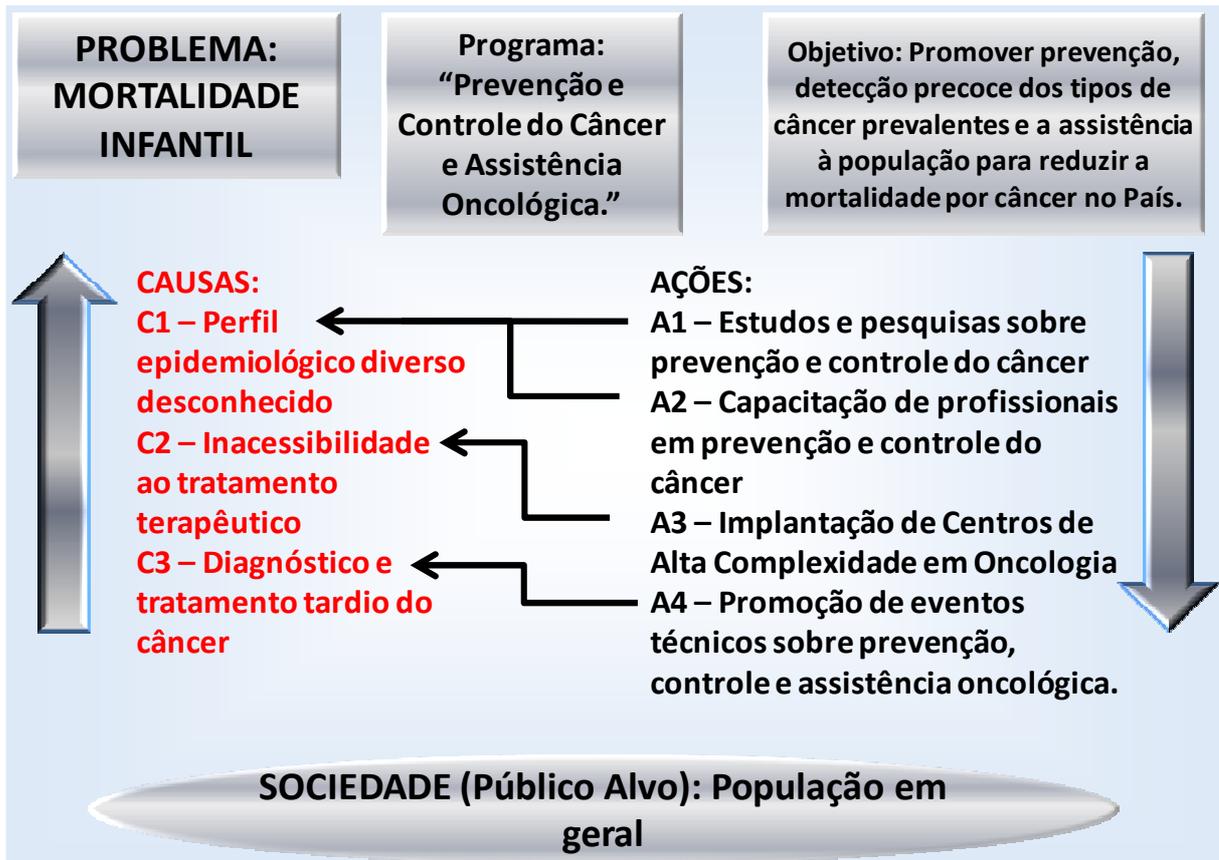


Diagrama 2.3 – Lógica da construção de programas.  
Fonte: Barros (2007)

Como se observa, um programa geralmente é composto de várias ações que são relacionadas diretamente às causas do problema e que procurarão contribuir para o alcance do objetivo do programa. Essa estruturação, além de tornar mais clara e lógica a construção dos programas tem a finalidade de facilitar a avaliação de seus resultados, assunto que será abordado na seção seguinte.

### 2.2.3. Avaliação de programas governamentais

O termo avaliação de programas é de difícil definição, pois pode ser analisada sob diferentes perspectivas e enfoques. Inicialmente será analisada a definição mais convencional do termo, sob esta ótica segundo Cano (2006, p.13), a avaliação de programas tem a finalidade de “determinar se o programa atingiu ou não os objetivos previstos. Em outras palavras, trata-se de comparar as dimensões relevantes em dois momentos de tempo, antes e depois da intervenção, para comprovar se esta provocou a mudança esperada.”

Para Barzelay (2002, p. 11) seguindo essa lógica a avaliação de programas “envolve a execução e o desenho de estratégias de inferências descritivas válidas, confiáveis e isentas sobre condições agregadas, bem como de inferências causais sobre os impactos dos programas.”

No entanto, segundo o Manual de Avaliação do PPA 2004-2007 esse enfoque, baseado prioritariamente em métodos econométricos/estatísticos, passou a ser questionado principalmente a partir da década de 1970, onde se buscou incorporar à avaliação conceitos ligados a outras áreas de conhecimento como a Sociologia, Ciência Política e Antropologia, dando ao processo avaliativo um enfoque mais abrangente e o posicionando como um elemento de retroalimentação do planejamento. (BRASIL, 2007b)

A partir desta perspectiva adotada pelo Governo Federal o termo avaliação de programas foi definido como um:

[...] processo de coleta e análise sistemática de informações sobre características, processos e impactos de um programa, com base em critérios de eficiência, eficácia e efetividade, de forma a gerar recomendações para aperfeiçoar a gestão e a qualidade do gasto público. (BRASIL, 2004)

Assim, com base neste conceito é possível extrair informações importantes quanto ao enfoque, os critérios e o objetivo da avaliação de programas para o governo federal. Primeiramente, as avaliações devem focar as características, os processos e os resultados (impactos) dos programas.

A segunda informação refere-se aos critérios das avaliações, as quais devem analisar o grau de eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental e por último temos o objetivo final das avaliações que é de gerar recomendações com a finalidade de aperfeiçoar a gestão dos programas.

Assim, o conceito de avaliação manifesto pelo Governo Federal se afasta da visão convencional do conceito de avaliação de programas expressa por Cano (2006) e Barzelay (2002, p. 11) e se aproxima do que as Instituições de Auditoria têm denominado de auditorias de desempenho ou operacionais.

Esse fato foi identificado por Barzelay (2002, p. 12) ao afirmar que embora o conceito de avaliação de programas permaneça o clássico, atualmente a minoria dos profissionais de avaliação estão fazendo avaliação de programas, pois, os “profissionais da avaliação estão cada vez mais engajados em trabalhos de auditoria [operacionais].”

Esse entendimento é corroborado pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI, 2005, p. 28) que afirma que a avaliação de programas constitui-se em

estudos que podem ser executados sob o título de auditoria operacional. De forma semelhante o *United States Government Accountability Office* (GAO, 2005, p. 32) descreve que a avaliação de programas constitui-se em uma das classificações da auditoria operacional.

Dessa forma, nos tópicos seguintes a atividade de avaliação de programas será apresentada dentro e associada às etapas da auditoria operacional, para tanto serão utilizadas como parâmetros as diretrizes estabelecidas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions*- INTOSAI e *United States Government Accountability Office* – GAO.

#### **2.2.4. Auditoria operacional: conceitos e objetivos**

A INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, em português) foi fundada em 1953 e atualmente conta com mais de 170 (cento e setenta) membros. Seu objetivo é promover o intercâmbio de informações e de experiências sobre os principais desafios enfrentados pelas Entidades de Fiscalização Superiores no desempenho de suas funções, para isso, publica periodicamente diretrizes, guias metodológicos e pesquisas produzidas por diversos Grupos de Trabalhos e comissões da organização. (TCU, 2008a)

Já o GAO (Controladoria Geral dos Estados Unidos, em português) é uma instituição superior de controle que trabalha para o Congresso dos Estados Unidos da América (USA), auxiliando-o no cumprimento de suas responsabilidades institucionais, e tem a função de avaliar como o governo federal desse país está aplicando os recursos. (GAO, 2008)

De acordo com o GAO (2005, p. 45) as auditorias operacionais:

implicam exame objetivo e sistemático da evidência para apresentar uma avaliação independente do desempenho e da gestão de um programa com base em critérios objetivos, assim como avaliações que proporcionem um enfoque prospectivo ou que sintetizam sobre as melhores práticas ou análise de temas transversais.

A definição apresentada pelo INTOSAI (2005, p. 15) para a auditoria operacional é mais pragmática e identifica este tipo de auditoria como um “exame independente da eficiência e da eficácia das atividades, dos programas e dos organismos da Administração Pública, prestando a devida atenção à economia, com o objetivo de realizar melhorias.” (grifo nosso)

Analisando as duas definições observa-se que as auditorias operacionais visam a análise de aspectos relacionados ao desempenho e gestão dos programas, segundo critérios de eficiência, eficácia e economicidade, visando realizar aperfeiçoamentos nos programas.

No entanto, para se entender de forma mais completa o conceito apresentado, visualiza-se a necessidade de se conceituar explicitamente os termos economicidade, eficiência e eficácia. Nesse sentido, o Quadro 2.3 apresenta como algumas instituições de controle conceituam estes termos:

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>ECONOMICIDADE</b>	<b>EFICIÊNCIA</b>	<b>EFICÁCIA</b>
INTOSAI	Reduzir ao mínimo o custo de aquisição dos recursos utilizados para realizar uma atividade, com a qualidade requerida.	Emprego dos recursos de maneira ótima ou satisfatória.	Constituí essencialmente um conceito de alcance de objetivos.
Escritório do Auditor Geral do Canadá – OAG	Adquirir recursos em qualidade e quantidade adequadas, ao mais baixo custo.	Produzir o máximo de resultados para qualquer conjunto de recursos disponíveis.	Medida em que os resultados de uma atividade correspondem aos objetivos da mesma.
Tribunal de contas da União	Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.	Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo.	Grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo.
Secretaria Federal de Controle	Expressa variação positiva da relação custo/benefício, na qual se busca a otimização dos resultados na escolha dos menores custos em relação aos maiores benefícios.	É a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta, frente a padrões estabelecidos.	É o grau de atingimento das metas fixadas para um determinado objeto de uma ação em relação ao previsto, em um determinado período.

Quadro 2.3 – Conceito de economicidade, eficiência e eficácia.

Fonte: constituído a partir dos conceitos *in*: INTOSAI (2005), OAG, (1995), TCU (2000) e SFC (2001).

Observa-se que a economicidade foca-se nos *inputs*, a grosso modo, uma ação econômica representa que os *inputs* do processo foram adquiridos a um baixo custo, mas mantendo padrões aceitáveis de qualidade. Enquanto, a eficiência já pressupõe uma análise mais ampla, relacionando-se ao adequado uso dos recursos disponíveis no alcance dos objetivos propostos, dessa forma, considera-se eficiente uma ação em que haja uma relação favorável entre estas duas variáveis (recursos/resultados).

Embora conceitualmente, haja uma distinção clara entre economicidade e eficiência na prática os termos são inter-relacionados, pois uma ação antieconômica como, por exemplo, a compra de materiais acima dos preços de mercado fatalmente levará a uma ação ineficiente, já que se utilizará uma quantidade maior de recursos financeiros para atingir um resultado, que seria alcançado mesmo utilizando uma quantidade inferior de recursos.

Quanto ao termo eficácia, observa-se que os organismos internacionais de controle INTOSAI e OAG têm uma visão mais ampla do termo, relacionando-o ao alcance dos

objetivos pactuados, enquanto os organismos nacionais TCU e SFC visualizam o termo com uma conceituação mais restrita, ligando-o simplesmente ao alcance das metas pactuadas.

A gênese dessa distinção conceitual pode estar na utilização de mais um termo que é comumente relacionado aos resultados das ações governamentais que é a efetividade. O TCU (BRASIL, 2000, p. 107) conceitua efetividade como a “relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados).”

Para Barzelay (2002, p. 8) a efetividade está relacionada a análise do impacto do programa ou ação na minimização ou eliminação dos problemas coletivos nos quais atuam e em que medida eles promovem o bem estar coletivo. Para esse autor, a efetividade está relacionada a definição tradicional de avaliação de programas.

Nesse sentido, Kettl (2006, p. 89) afirma que a avaliação da efetividade se relaciona ao grau de alcance das grandes metas dos governos (redução da pobreza, diminuição da criminalidade, dentre outros) para os quais vários fatores concorrem, a exemplo, da atuação direta das organizações governamentais e de fatores gerais como o comportamento do Produto Interno Bruto e das taxas de inflação.

Contudo, muitos dos fatores que impactam a efetividade da ação não estão sob o controle das agências executoras dos programas, portanto, para esse autor, as instituições de controle devem restringir a avaliação às variáveis que possam ser controladas pelas agências e deve deixar para os cientistas sociais as avaliações de resultados mais complexas. (KETTLL, 2006, p. 89)

Além dessa dificuldade apresentada por Kettl (2006), segundo Barzelay (2002, p. 19) os resultados das avaliações de efetividade dos programas são “mais suscetíveis a questionamentos de natureza política”, já que procuram apresentar os reais impactos dos programas do governo para a sociedade. Dessa forma, os órgãos de auditoria que realizam esse tipo de avaliação correm o risco de serem envolvidos em questões políticas que podem ameaçar sua autonomia organizacional.

Salienta-se que as definições expostas acima não tiveram o objetivo de esgotar ou procurar definições ótimas para os termos economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, mas sim de apresentar as diversas interpretações e enfoques existentes para esses termos. Para fins da análise empírica a ser realizada neste trabalho, esses termos serão apropriadamente definidos e exemplificados no capítulo 3.

Superadas as conceituações básicas cabe descrever quanto aos objetivos das auditorias operacionais. Segundo o GAO (2005) este tipo de auditoria pode ter geralmente cinco objetivos, conforme apresentado no Diagrama 2.4.



Diagrama 2.4 – Objetivos da auditoria operacional.  
Fonte: elaborado a partir dos conceitos *in*: GAO (2005).

O primeiro objetivo refere-se a avaliação da efetividade e resultados, o qual conforme GAO (2005, p. 46) visam usualmente medir o grau em que o programa está alcançando seus objetivos e metas. Para INTOSAI (2005, p. 30) esse tipo de análise se concentra em *outputs* (produtos) e *outcomes* (efeitos) dos programas, sendo incluídos os efeitos não previstos pelo programa. Exemplos desse objetivo incluem a emissão de opinião quanto: (GAO, p. 47)

- o grau em que as metas e objetivos legais e regulamentares dos programas estão sendo atingidos;
- ao alcance dos resultados previstos ou a geração dos efeitos não esperados, segundo os objetivos do programa.

Em segundo, tem-se a avaliação da economicidade e eficiência, de acordo com o GAO (2005, p. 46) este tipo de análise visa identificar se a organização ou os executores dos programas estão adquirindo, protegendo e utilizando seus recursos de forma mais produtiva para alcançar os objetivos do programa. Podem se incluir nesse objetivo emissão de opiniões sobre os seguintes aspectos:

- se a organização está seguindo sólidas práticas de aquisições.
- se os recursos (financeiros, humanos, dentre outros) da organização estão sendo utilizados de forma eficiente.
- se há uma relação adequada entre os insumos consumidos e os resultados gerados por um determinado programa.

O terceiro objetivo refere-se à avaliação dos controles internos esta análise relaciona-se aos planos, métodos e procedimentos utilizados pela Administração para cumprir sua missão, seus objetivos e metas. (GAO, 2005, p. 48)

No Manual de Auditoria Operacional do GAO (2005, p. 46) o termo controle interno é utilizado como sinônimo de controles administrativos, que para Peter e Machado (2007, p. 24) significa “o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades [e programas] da Administração Pública sejam alcançados”.

Como em qualquer processo de auditoria, a avaliação dos mecanismos de controle interno constitui-se em etapa fundamental para se definir adequadamente o programa de trabalho, o escopo e a extensão dos exames da auditoria, pois de acordo com o grau de vulnerabilidade dos controles da organização podem-se ampliar ou reduzir a profundidade e a quantidade dos procedimentos da auditoria.

Incluem-se nos objetivos da avaliação quanto aos controles internos a emissão de opinião referente aos seguintes aspectos: (GAO, 2005; INTOSAI, 2005)

- se há organização adotando mecanismos para proteger adequadamente seus recursos.
- se os sistemas de informação computadorizada possuem segurança quanto a ocorrência de acessos não autorizados.
- se há planejamento de contingência para os sistemas de informação.

O próximo objetivo é a avaliação quanto à conformidade com as normas, a qual segundo o GAO (2005, p. 49) visa analisar o atendimento às exigências legais, regulamentares ou contratuais que poderão afetar a aquisição, proteção e uso dos recursos da organização. Esse aspecto guarda forte relação com a auditoria tradicional e coaduna com o que Barzelay (2002, p. 8) denomina de *accountability* de conformidade.

Por último, tem-se a avaliação prospectiva, que é de natureza mais informativa, e visa fornecer recomendações, declarações de melhores práticas e informações transversais sobre o programa ou quanto às políticas da organização. Podem ainda destinar-se a oferecer informações resumidas relacionadas a aspectos analisados pela auditoria ou por estudos realizados pela própria organização auditada.

Os objetivos descritos não são mutuamente excludentes, na verdade, as auditorias operacionais em organizações e programas públicos geralmente fazem uso de diversos desses objetivos, já que cada um analisa aspectos específicos da implementação de um programa.

No entanto, independente do objetivo da auditoria, a execução de uma avaliação adequada e que forneça informações relevantes aos gestores públicos necessita de que sejam cumpridas algumas etapas, as quais serão objeto do próximo tópico deste trabalho.

### 2.2.5. Etapas do processo de auditoria operacional

De acordo com o *Centers for Disease Control and Prevention* – CDC (1999, p. 4) a prática da avaliação de programas envolve seis etapas, quais sejam: envolvimento dos *stakeholders* na avaliação, descrição do programa, desenho do foco da avaliação, reunir evidências confiáveis, justificar as conclusões e assegurar o uso e o compartilhamento das lições apreendidas. O CDC (1999, p. 4) recomenda ainda que as avaliações de programas tenham utilidade e propriedade, além de serem viáveis e precisas, conforme Diagrama 2.5.

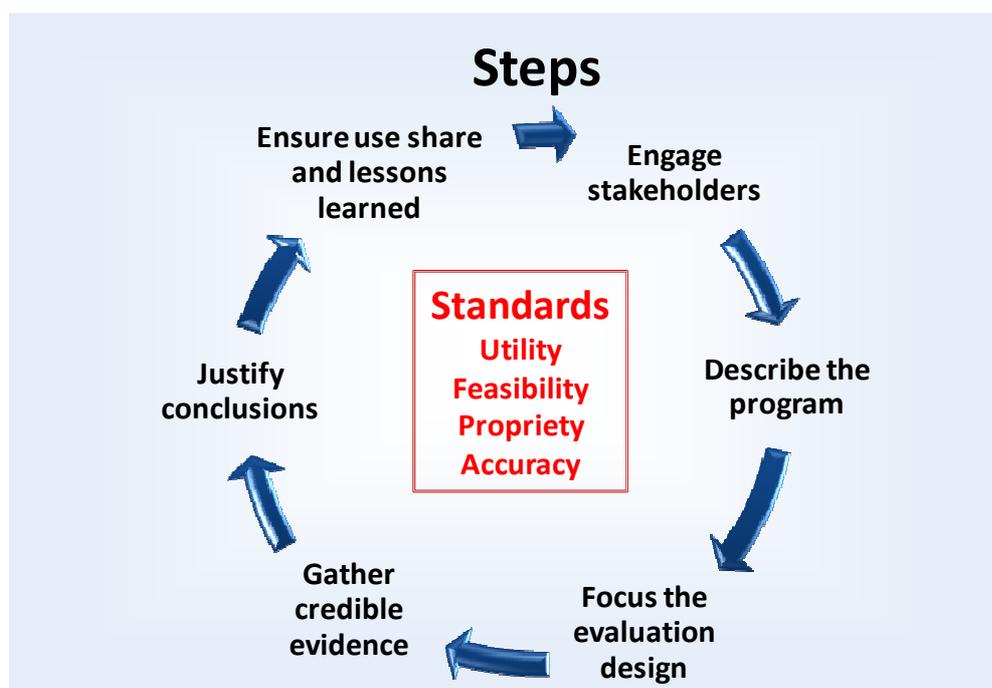


Diagrama 2.5 – Etapas do processo de avaliação de programas.

Fonte: *Centers for Disease Control and Prevention* – CDC (1999, p. 4)

As seis etapas recomendadas pelo CDC (1999) para a construção da avaliação podem ser resumidas em quatro fases, que são: o planejamento da avaliação, a sua execução, a produção dos relatórios e o acompanhamento das recomendações. Nas seções seguintes serão abordadas cada uma destas quatro fases.

### **2.2.6.1. Planejamento**

A primeira fase refere-se ao processo de planejamento da auditoria, esta atividade é vital para seu êxito, pois com um plano de avaliação bem estruturado poderá se antever dificuldades e limitações a serem enfrentadas, bem como escolher a metodologia mais adequada, o *timing* e a forma de apresentação dos resultados, de modo a maximizar a oportunidade das informações geradas serem utilizáveis no aperfeiçoamento da gestão dos programas governamentais.

De acordo com Ala-Harja e Helgason (2000, p.38) “o planejamento cuidadoso torna mais fácil o gerenciamento das avaliações e contribui para a qualidade de seus resultados”, contudo, para isso é necessário o investimento de tempo e esforço na seleção dos tópicos, na determinação do escopo e dos objetivos e na escolha dos critérios que serão utilizados na avaliação.

O processo de planejamento da auditoria operacional envolve várias etapas e variáveis críticas, porém, serão abordadas quatro atividades que se consideram vitais para o planejamento de uma boa avaliação.

#### ***a) interação com os stakeholders***

Para Barzelay (2002, p. 26) a interação com os possíveis usuários das informações das auditorias operacionais é importante principalmente se esta visar promover à melhoria do desempenho da organização ou do programa avaliado. Já que, segundo Ala-Harja e Helgason (2000, p. 41) esse envolvimento geralmente aumenta o compromisso e disposição dos usuários em utilizar os resultados da avaliação, pois do “contrário, a avaliação corre o risco de tornar um procedimento burocrático, formal, conduzido por profissionais com poucas ligações aos potenciais usuários.”

Além disso, Carvalho (2001, p. 87) alerta que a participação dos interessados retira o auditor da posição solitária de único agente julgador, bem como permite detectar precocemente falhas ou estratégias inadequadas e alterá-las, objetivando melhorar sua eficácia.

Entre os interessados potenciais de uma avaliação se incluem os gerentes de programas, a alta administração das organizações públicas, os políticos, as agências de fomento, os organismos internacionais de fomento, os órgãos de controle e a imprensa. Assim, como cada um desses interessados tem suas próprias preocupações, agenda e conhecimentos específicos sobre o programa, é salutar que os objetivos e o escopo da auditoria sejam discutidos com eles ou pelo menos que suas necessidades sejam levadas em consideração nessa fase. (INTOSAI, 2005, p. 58; CAIDEN e CAIDEN, 2000, p.89-90)

Além disso, a identificação dos *stakeholders* da avaliação e o conhecimento de suas características são importantes para a definição da estratégia de disseminação das informações, pois para maximizar a oportunidade de uso das informações produzidas, o formato de apresentação dos resultados deve ser coerente com as características, a demanda por informações e a problemática de tempo de cada usuário.

#### ***b) estudo do programa a ser avaliado***

O conhecimento do programa a ser avaliado é necessário para um adequado desenho da avaliação, pois a partir desse estudo será possível a obtenção de informações fundamentais, tais como: volume de recursos gerenciados, órgãos implementadores, organizações e entidades interessadas, o público alvo, a importância do programa diante das políticas vigentes no governo e a sua visibilidade na sociedade, os objetivos gerais do programa e o desempenho, dentre outras variáveis críticas. (INTOSAI, 2005, p. 60)

Estas informações podem ser obtidas por meio de várias fontes dentre as quais se destacam: a legislação vigente, entrevistas com gestores e especialistas, estudos específicos, declarações ministeriais, avaliações de programas, relatórios da auditoria interna e outros trabalhos de auditoria realizados. (INTOSAI, 2005, p. 61; GAO, 2005, p. 167-8)

Além de proporcionar maior conhecimento sobre a concepção, os processos e os resultados do programa a ser avaliado, a obtenção dessas informações são importantes para se analisar o grau de relevância da avaliação, já que de acordo com Ala-Harja e Helgason (2000, p.40) “as avaliações devem abordar temas ou estudar programas que sejam significativos a questões orçamentárias, políticas, gerenciais ou estratégicas.”

Nesse sentido, são pontos importantes para garantir a relevância de uma avaliação: (GAO, 2005, p. 166; INTOSAI, 2005, p. 53)

- a visibilidade do programa;
- os riscos e incertezas: materialidade dos recursos destinados ao programa, existência de áreas tradicionalmente propensas a riscos, inexistência de informações confiáveis, dentre outros.
- a recentidade do programa ou existência de mudanças em sua condição.
- a possibilidade da avaliação proporcionar informações que possam melhorar o *accountability* e o processo de tomada de decisão.

A interação com os usuários da avaliação e o estudo do programa fornecerá subsídios para a construção de um adequado plano da avaliação, como se verá a seguir.

### c) *Planejamento metodológico*

A definição da metodologia do trabalho envolve algumas questões que devem ser pensadas pelo avaliador quando do planejamento de uma avaliação, esses elementos estão resumidos no Diagrama 2.6:

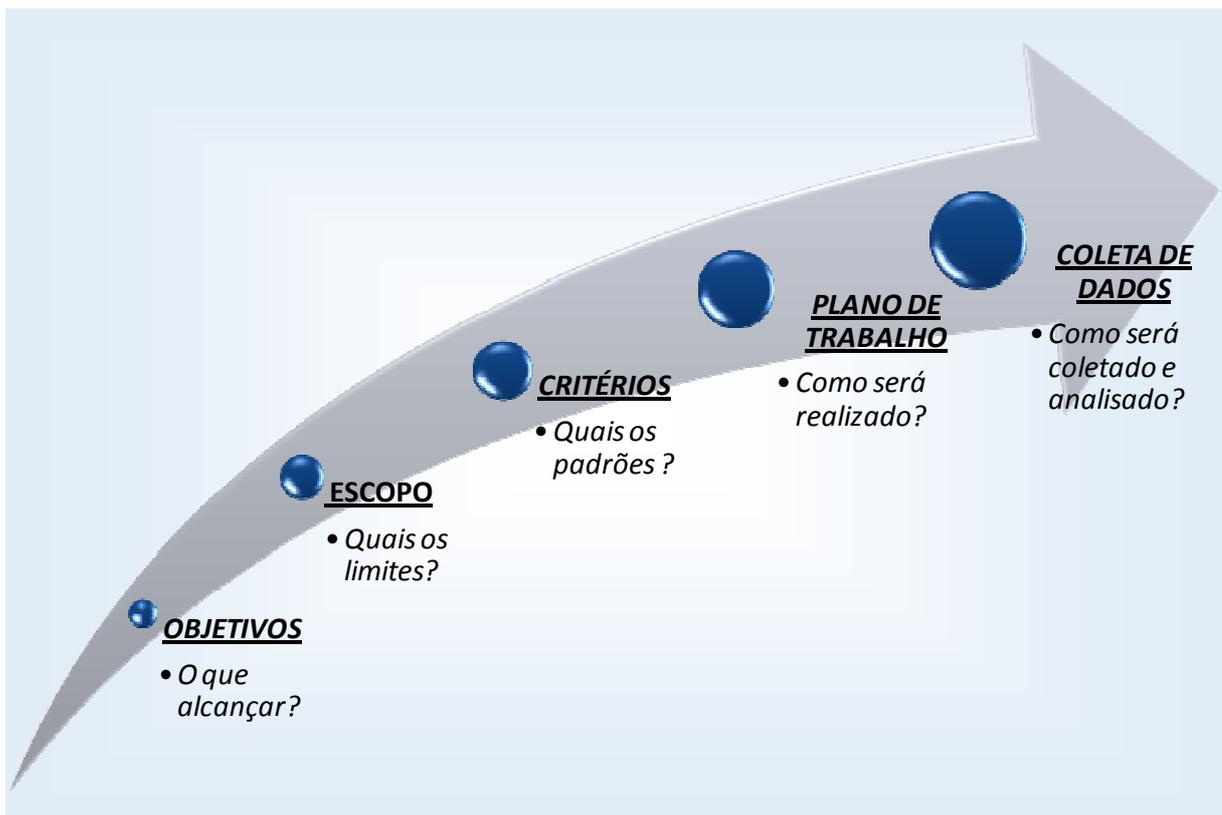


Diagrama 2.6 – Planejamento metodológico da avaliação.

Fonte: elaborado a partir de conceitos *in*: GAO (2005) e INTOSAI (2005).

Os objetivos expressam o que se pretende alcançar com a auditoria, bem como servem para identificar os temas e os aspectos operacionais a serem incluídos, assim como os potenciais elementos e achados para o relatório que os auditores esperam desenvolver. (GAO, 2005, p. 63)

Já o escopo representa os limites da avaliação. Estes limites podem ser temporais (o período a que vai se limitar a avaliação), espacial (quais locais serão avaliados), material (quais tópicos serão analisados), dentre outros. No entanto, é importante que o escopo seja coerente com o objetivo definido para o trabalho e com os recursos que a Instituição dispõe para realizar a auditoria. (GAO, 2005)

O próximo passo refere-se à definição dos critérios de auditoria, os critérios conforme GAO (2005, p. 183) são “os padrões, medidas e expectativas do que deve existir, as melhores práticas e *benchmarks* contra os quais o desempenho é comparado ou avaliado.” Assim, são os elementos que servirão de parâmetro para a comparação com a situação real do programa, a partir do confronto entre o esperado (critérios) e a situação encontrada pode-se inferir quanto ao resultado do programa.

Segundo o GAO (2005, p. 183) e INTOSAI (2005, p. 63) os critérios podem ser extraídos, por exemplo, das seguintes fontes:

- objetivos e metas prescritos por normas ou pelos dirigentes da organização;
- leis e regulamentos que regem o funcionamento da entidade.
- padrões ou normas desenvolvidas tecnicamente.
- Referências a comparações históricas ou melhores práticas.
- bibliografia sobre a matéria em questão.
- opiniões de especialistas.

A definição dos critérios é um ponto fundamental no planejamento da avaliação, sua constituição deve ser coerente com o enfoque escolhido para a auditoria e o objetivo definido para o trabalho.

Após definido os critérios, passa-se a descrição do plano de trabalho, que consiste na descrição das informações necessárias para a realização do trabalho de avaliação. De acordo com o GAO (2005, p. 190) dentre as diversas informações que podem constar no plano escrito destacam-se:

- informações gerais sobre o programa a ser avaliado.
- informações sobre as responsabilidades de cada membro da equipe de auditoria.

- descrição dos procedimentos para se alcançar os objetivos da auditoria.
- o formato geral do relatório de auditoria e os tipos de informação necessária.

As informações constantes no plano escrito servirão de subsídios para a definição da equipe de auditoria e atribuição da responsabilidade de cada membro, bem como proporcionará o conhecimento dos passos necessários para se atingir os objetivos definidos para a avaliação.

O último passo refere-se à escolha dos mecanismos de coleta e a análise dos dados, de acordo com a INTOSAI (2005, p. 112) a auditoria operacional pode utilizar-se de “informações baseadas em evidências materiais, em documentos [...], em testemunhos orais (entrevistas), ou que proceda de outros meios, segundo os objetivos que tenha a auditoria.”

Segundo a INTOSAI (2005, p.112-116) os métodos geralmente utilizados para a coleta de dados são:

- exame documental: com base em processos e documentos.
- análise secundária e pesquisa bibliográfica: exame de relatórios de investigação de caráter geral, livros, artigos, estudos, dentre outros.
- Questionários e entrevistas: geralmente utilizados para coletar informações detalhadas e específicas sobre uma determinada população.
- seminários e audiências: freqüentemente utilizados para debater observações e conclusões preliminares da avaliação.
- grupos especializados, focais, de referência ou de especialistas, são utilizados prioritariamente para obter dados qualitativos para subsidiar as conclusões da avaliação.
- observação direta é habitualmente utilizado para analisar e compreender como é realizada uma determinada operação.

Os dados reunidos mediante o(s) método(s) de coleta escolhido(s) devem ser analisados e interpretados, a forma de análise vai depender do tipo de coleta utilizada e da natureza dos dados (quantitativo e qualitativo) gerados, no entanto, recomenda-se que se tenha sempre em vista os objetivos definidos para a avaliação. (INTOSAI, 2005, p. 118)

### 2.2.6.2. Execução

Uma vez reunidas as informações sobre o programa e delineado os passos da auditoria passa-se a segunda fase, que é a execução da avaliação. A execução da avaliação de uma forma simples é a comparação entre os critérios criados no planejamento e a situação encontrada em campo pela equipe de auditoria. O Diagrama 2.7 apresenta graficamente essa lógica.

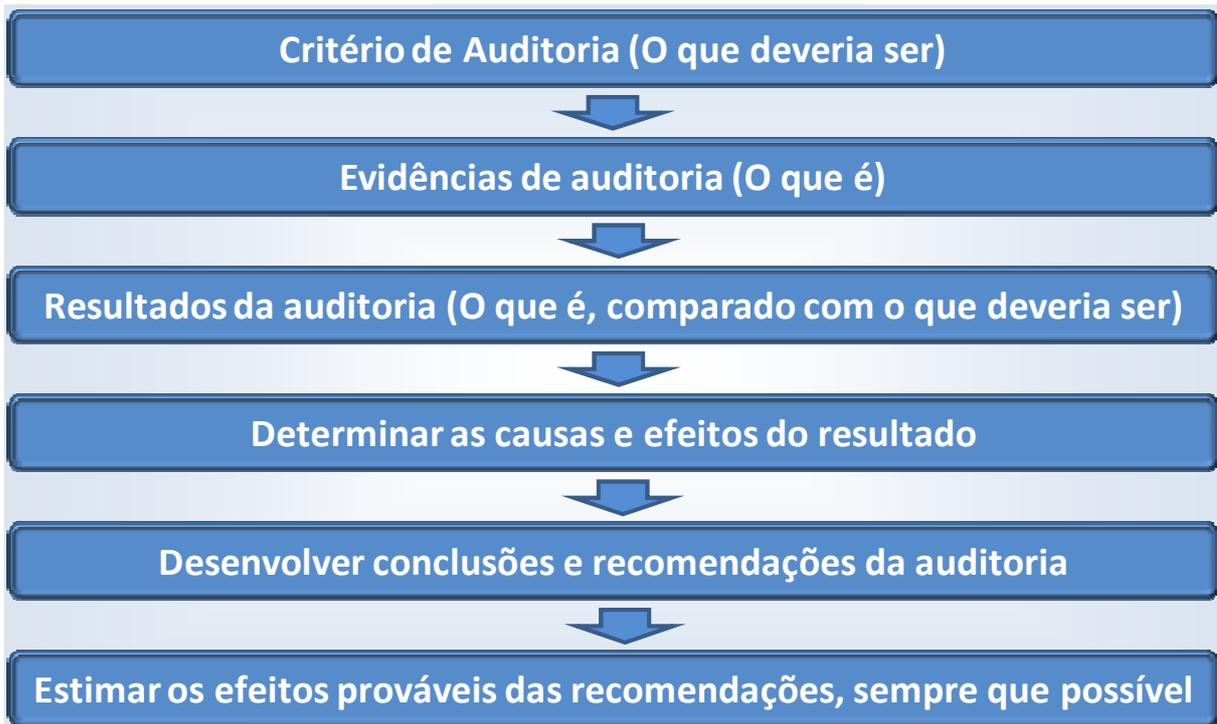


Diagrama 2.7 – Esquema síntese da execução de avaliação.  
Fonte: INTOSAI (2005, p. 74).

Conforme apresentado, as evidências representam a condição atual encontrada pelos auditores, assim, uma vez comparada com os critérios de auditoria, temos o resultado de auditoria ou achado de auditoria. No entanto, só haverá um achado quando houver diferença entre o esperado (critério) e a condição identificada (evidência), podendo ser uma situação positiva, em que a situação identificada é melhor que a esperada, neste caso geralmente tem-se as melhores práticas ou uma situação negativa, na qual a condição não atende os critérios estabelecidos. (GAO, 2005, p. 152-3)

Uma vez identificado o resultado da auditoria é importante, contudo, nem sempre possível, que se defina as causas e os efeitos da inconformidade identificada. A causa

representa o fator-chave que contribuiu para a diferença, já os efeitos visam informar quais os impactos da diferença apontada. (GAO, 2005, p. 152-3)

Os efeitos podem ser quantitativos ou qualitativos, por exemplo, pode-se ter uma falha ligada à ineficiência no uso dos recursos, que pode ensejar em desperdício de materiais passível de ser quantificado fisicamente ou monetariamente, enquanto, há falhas ligadas a decisões errôneas ou falta de preocupação com o serviço, as quais gerarão efeitos qualitativos, nem sempre passíveis de quantificação. (INTOSAI, 2005, p. 74)

O próximo passo é o desenvolvimento das conclusões, para o GAO (2005, p. 217) as conclusões “são inferências lógicas sobre o programa revisado, baseada nos achados dos auditores, e devem representar mais do que apenas um sumário dos achados. [...] Devem ser, claramente, explícitas, não devendo, portanto, estarem implícitas.”

Desse modo, as conclusões não se tratam de um resumo das falhas identificadas na avaliação, no entanto, objetivam expressar explicitamente o resultado da análise efetuada pelos auditores ao conjunto de achados e seus respectivos efeitos na implementação do programa. Constituindo-se, quando respaldado em evidências sólidas, elemento de persuasão para a adoção de melhorias na gestão dos programas ou até mesmo na sua reformulação ou extinção.

Após a definição da conclusão, têm-se a emissão das recomendações, as quais se referem a ações propostas pelos auditores a fim de corrigir problemas identificados durante a avaliação e/ou para melhorar a gestão dos programas. As recomendações devem fluir de forma lógica a partir dos achados e das conclusões, e devem identificar claramente as ações a serem tomadas. (GAO, 2005, p. 217)

Portanto, constitui-se em parte importante do relatório, pois representa a contribuição dos auditores para a superação da fragilidade identificada durante a avaliação, no entanto, para ser efetiva a recomendação deve estar baseada em um achado bem caracterizado, com evidência fidedigna e causa bem definida e deve ser prática e viável, considerando as características da organização e os custos decorrentes. (INTOSAI, 2005; GAO, 2005)

O último elemento apresentado é a estimativa dos efeitos das recomendações. Conforme expresso no Diagrama 2.7 os efeitos das recomendações nem sempre são passíveis de serem objetivamente descritos pelos auditores, contudo, sempre que possível esta prática é recomendável, pois é mais um argumento para convencer o gestor da validade e relevância da recomendação.

Definidos esses elementos passa-se a fase seguinte que é a elaboração do relatório de avaliação, que é o instrumento que fará a comunicação dos resultados da avaliação aos gestores e demais interessados. Os pontos principais desse instrumento serão descritos no tópico seguinte.

### **2.2.6.3. Relatório e acompanhamento**

O *feedback* e a disseminação dos resultados do processo avaliativo entre os interessados é uma etapa fundamental para que as avaliações possam ser utilizadas em tomadas de decisões que visem à melhoria da gestão dos programas governamentais.

Para Ala-Harja e Helgason (2000, p.44) muitas avaliações não surtem efeito, pois nenhuma atenção é dada à comunicação de seus resultados e a sua apresentação não é realizada de modo eficaz e oportuno.

Nesse sentido, Thoening (2002, p.59) observa para o fato de que a avaliação é um dentre os vários *inputs* que os gestores normalmente utilizam, conseqüentemente, as informações advindas do processo avaliativo precisam competir com esses *inputs* e não recebem prioridade automaticamente.

Assim, para garantir a relevância e a maior possibilidade de utilização GAO (2005, p. 222) afirma que o relatório de auditoria operacional deve ser “oportuno, completo, exato, objetivo, convincente, claro e conciso tanto quanto a matéria objeto do trabalho o permita.”

Oportuno e completo, pois, deverá conter informações que sejam relevantes para os usuários da avaliação, já que deverão dispor de todos os elementos necessários a compreensão das matérias relatadas sem que haja a necessidade do leitor consultar outras fontes de informações.

Já a exatidão se relaciona a fidedignidade das evidências coletadas e a descrição correta das matérias relatadas, enquanto a objetividade está ligada a imparcialidade no relato das fragilidades apontadas, fazendo com que os fatos e o encadeamento lógico relatado pelo auditor seja capaz de convencer os usuários quanto à validade dos achados e importância da implementação das conclusões.

Por último, a clareza e concisão, partem da premissa que o relatório deve ser de fácil leitura e compreensão e deve se estender somente o necessário para transmitir e respaldar a mensagem. (GAO, 2005)

Esse, talvez, seja um dos principais desafios dos relatórios de avaliação, principalmente, produzidos por instituições de controle da área pública, que é o de transformar as informações ligadas à contabilidade, engenharia, direito, em uma linguagem acessível aos diversos usuários da avaliação e ao mesmo tempo apresentar essa informação de forma mais sucinta possível, sem deixar de ser exato e convincente.

Nesse sentido, Worthen *et al* (2004) apontam que a adaptação dos relatórios às características dos diversos interessados (conhecimento, tempo, interesse) e a utilização de sumários executivos pode ser uma saída para proporcionar maior interesse aos relatórios oriundos das avaliações de programa.

Além disso, Takama e Melo (2004, p. 52) atentam para o fato de que a disseminação das informações oriundas das avaliações pode ser realizada por meio de reuniões ou eventos, tais como seminários ou congresso envolvendo os diversos atores sociais interessados na avaliação.

Para esses autores, outra forma de efetuar essa divulgação é por meio de notas dirigidas a imprensa, por isso ressaltam a importância da elaboração de um resumo dirigido a estes *stakeholders* contendo “as principais informações sobre o programa e os principais resultados da avaliação realizadas.” (*Ibidem*, 2004, p. 52-3)

Após a disseminação das informações é salutar que se estabeleça uma estratégia para se efetuar o acompanhamento das fragilidades e recomendações apontadas no relatório, para a INTOSAI (2005, p. 206-7) esse processo tem pelo menos três objetivos específicos, quais sejam:

- aumentar a eficácia dos relatórios de avaliação, pois o processo de acompanhamento aumenta a possibilidade de implementação das recomendações.
- avaliar a gestão da instituição de controle, já que o grau de implementação das recomendações pode proporcionar uma base para medir e avaliar o desempenho do órgão de controle.
- criar incentivos para a aprendizagem e o desenvolvimento, haja vista que o monitoramento pode contribuir para a identificação de melhores práticas e aumentar o conhecimento das organizações avaliadas e às instituições de controle.

Não há formas específicas, tão quanto período de tempo definido para se efetuar o acompanhamento dos resultados de uma avaliação, quando esta é realizada rotineiramente em

um programa ou organização, tende-se a incluir o monitoramento das recomendações da auditoria anterior nos objetivos do trabalho atual.

No entanto, quando não há esta continuidade as instituições de controle tendem a desenvolver formas específicas de efetuar esse monitoramento. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União efetua o acompanhamento, em média, durante dois anos após a publicação dos relatórios de avaliação dos programas. (TCU, 2008b)

No próximo sub-capítulo será abordado como essas diversas etapas do processo de avaliação dos programas estão sendo desenvolvidas no âmbito da CGU.

## **2.3. Processo Contemporâneo de Avaliação de Programas da CGU**

### **2.3.1. Processo de formação da CGU**

A CGU foi criada em 2001, com a denominação de Corregedoria Geral da União. Inicialmente o órgão tinha a missão de investigar e supervisionar a apuração de irregularidades administrativas ocorridas no âmbito do Poder Executivo Federal. (CGU, 2002, p. 2)

No ano de 2002, a Secretaria Federal de Controle que era vinculada ao Ministério da Fazenda e exercia as funções de auditoria pública, fiscalização e avaliação de gestão foi incorporada à estrutura orgânica da CGU. Assim como, neste mesmo ano transferiu-se para a Corregedoria à função de ouvidoria-geral, anteriormente exercida pelo Ministério da Justiça. (CGU, 2003, p. 8)

Essas transformações fizeram como que a Corregedoria Geral da União passasse a executar as funções de corregedoria, ouvidoria e controle interno (SFC). Essas mudanças ocorridas nas atribuições da CGU ensejaram em 2003, na edição da Lei n.º 10.683/03, que alterou a denominação da Corregedoria-Geral da União para a Controladoria-Geral da União. (BRASIL, 2003c)

De acordo com a CGU (2004) essa mudança não só alterou a nomenclatura do órgão, mas foi reflexo de uma evolução conceitual e metodológica na sua atuação, conforme trecho abaixo:

Alterou-se completamente a orientação e a metodologia de trabalho, de modo a promover, de um lado, a integração efetiva das áreas de Fiscalização e Auditoria com as de Correição e de Ouvidoria, e, de outro lado, a integração entre os esforços da Controladoria e os demais órgãos públicos têm interface com a função da

Controladoria-Geral da União, a exemplo do Ministério Público Federal e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, do Tribunal de Contas da União, do Ministério da Justiça, entre outros. (CGU, 2004, p. 1)

Dessa forma, sob esse novo enfoque a CGU passou a trabalhar de forma integrada e sistêmica a partir de quatro funções: ouvidoria; controle interno; correição; e, prevenção e controle da corrupção.

No tocante ao controle interno, que é o foco deste trabalho, a CGU tem quatro atribuições fundamentais, as quais estão descritas no art. 74 da Constituição Federal de 1988. A primeira está ligada ao acompanhamento do Planejamento Governamental e refere-se à avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA, da execução do orçamento e dos programas de governo. (BRASIL, 1988)

Essa atribuição é operacionalizada pela SFC, principalmente, por meio do processo de avaliação da execução dos programas federais em Estados e Municípios. Esse tópico é o tema central deste trabalho e será abordado com maior profundidade nas próximas seções.

Em segundo lugar, tem a incumbência de comprovar a legalidade dos atos e avaliar os resultados da gestão das organizações públicas federais, de acordo com os critérios de eficiência e eficácia. Esse procedimento é realizado por meio das auditorias de tomada e prestação de contas e visa avaliar se os administradores públicos federais estão gerindo os recursos da organização em conformidade com as normas e alcançando os resultados previstos. (BRASIL, 1988)

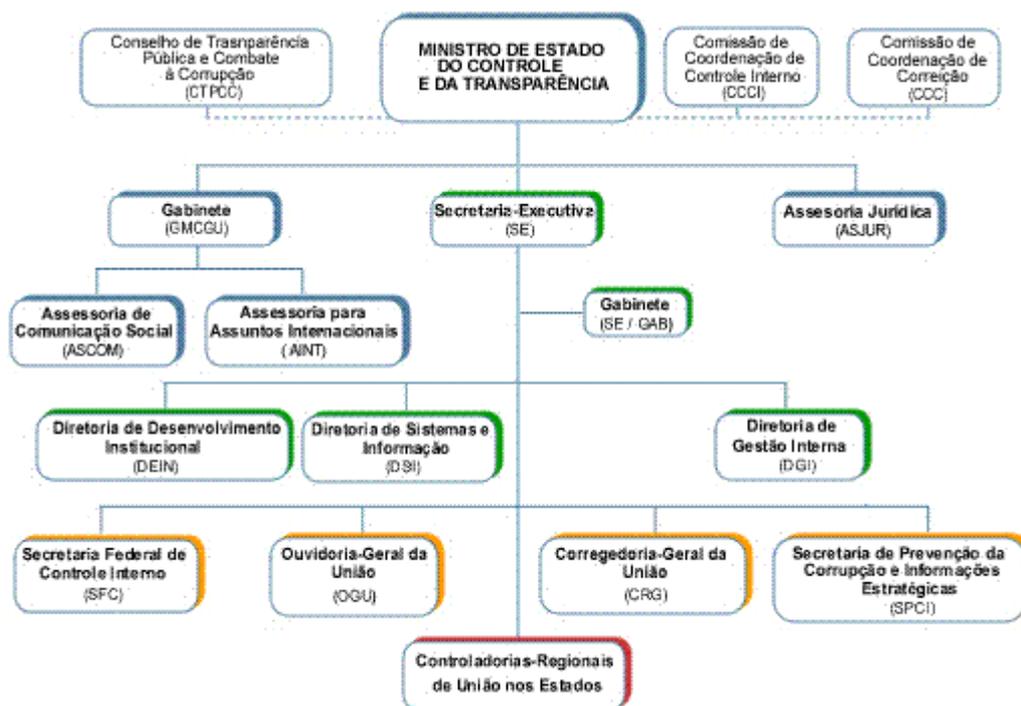
A próxima atribuição é relativa ao controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres do Estado, a qual enfoca o acompanhamento que deve ser efetuado sobre os empréstimos contraídos pelo Brasil junto a outros países, seja a União figurando como tomadora ou avalista do empréstimo. De acordo com Oliveri (2008, p. 60) devido à especificidade do tema essa atribuição não é exercida pela CGU, mas sim pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A quarta atribuição refere-se ao auxílio que a CGU deve fornecer ao Tribunal de Contas da União em assuntos relativos ao exercício da missão institucional desse órgão, o que coloca o TCU como um dos principais usuários de várias informações produzidas pela CGU. A exemplo da avaliação da gestão dos administradores públicos federais, que serve de subsídio para o julgamento das Tomadas e Prestações de Contas efetuadas pelo controle externo. (SFC, 2001, p.8)

No próximo tópico será apresentada como a CGU está estruturada para executar suas atribuições institucionais.

### 2.3.2. Estrutura orgânica da CGU

Embora não seja denominado de Ministério, o dirigente máximo da CGU é Ministro de Estado e ocupa o cargo de *Ministro de Estado do Controle e da Transparência*. Conforme representado no Organograma 2.1, vinculado ao Ministro constam os setores de assessoramento, ligados as áreas de: transparência e controle da corrupção (CTPCC); de correção (CCC); e de controle interno (CCCI). Além das assessorias jurídicas, de comunicação e para assuntos internacionais. (BRASIL, 2003c)



Organograma 2.1 – Estrutura orgânica da CGU.  
Fonte: Sítio da CGU<sup>6</sup>

No organograma apresentado as caixas em verde representam a Secretaria-Executiva - SE e as suas respectivas Diretorias. Esta secretaria dentre outras atividades tem a função de auxiliar o Ministro na supervisão e coordenação das atividades exercidas pela CGU (controle interno, ouvidoria, correção e prevenção da corrupção), enquanto cada uma das três Diretorias tem funções específicas relacionadas as atividades de suporte às ações finalísticas desenvolvidas pelo órgão.

<sup>6</sup> Sítio da CGU (<https://www.cgu.gov.br>) – Acesso em 14/03/08.

Na penúltima linha têm-se as quatro caixas laranja, as quais representam as unidades que operacionalizam as atividades finalísticas da CGU. Nesse sentido, a Ouvidoria-Geral exerce a função de entidade orientadora das unidades de ouvidoria dos órgãos do Poder Executivo Federal, enquanto a Corregedoria-Geral da União exerce a função de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. (CGU, 2006b)

A Secretaria de Prevenção à Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) foi criada com o objetivo de promover ações ligadas à prevenção da corrupção e ao incremento da transparência pública, bem como para desenvolver ações que busquem a articulação com órgãos e organismos internacionais no intuito de atingir esses objetivos e incentivar a participação popular no controle da gestão pública. (CGU, 2006b)

Por último, tem-se a Secretaria Federal de Controle – SFC, que exerce a atividade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCIPEF), sendo responsável por “planejar as ações de controle que serão executadas pelas unidades descentralizadas [nos Estados], além de atuar como executora relativamente ao controle dos gastos executados em Brasília.” (CGU, 2007, p. 39)

A CGU dispõe, ainda, de unidades descentralizadas em todas as capitais dos Estados da Federação, as quais são denominadas de Controladorias-Regionais da União nos Estados (CGU-Regionais). Essas unidades são responsáveis, prioritariamente, pela execução das atividades planejadas pela SFC. (CGU, 2007, p. 39)

Segundo Oliveri (2008, p. 77) devido parte expressiva dos programas governamentais federais serem executados por gestores estaduais e municipais, aproximadamente 80% (oitenta por cento) das ações de controle planejadas pela SFC são executadas pelas CGU-Regionais.

Embora na estrutura orgânica da CGU (Organograma 2.1) as CGU-Regionais estejam vinculadas à Secretaria-Executiva, portanto, podendo ser demandadas por qualquer uma das quatro Secretarias (correição, ouvidoria, controle e prevenção e combate a corrupção), na prática, as unidades descentralizadas efetuam prioritariamente as ações demandadas pela SFC, fato que pode ser explicado no comentário de Oliveri (2008, p. 66):

Apesar de estarem hierarquicamente subordinadas ao Ministro do Controle e da Transparência, as CRUs [Controladorias Regionais da União] respondem, de fato, à SFC, pois elas fazem parte do sistema de controle interno. [...] as CRUs são estruturas que existem desde antes da criação da CGU, e, sob uma denominação diferente, já cumpriam a função de “braços” da SFC nos estados.

No entanto, apesar de atender prioritariamente as demandas da SFC, as CGU-Regionais têm começado a desenvolver atividades ligadas as outras Secretarias, em especial, a

Secretaria de Prevenção a Corrupção, por meio do desenvolvimento de eventos de fomento ao controle social e a capacitação de agentes públicos. (CGU, 2007, p. 99)

Após a abordagem geral quanto às atribuições da CGU e das unidades que a compõe, será abordado a seguir o tema central deste trabalho, que é a atividade de avaliação da execução de programas governamentais desenvolvidas pela SFC e pelas CGU-Regionais.

### **2.3.3. Avaliação da execução de programas no âmbito da CGU**

Segundo a SFC (2001, p. 7) a avaliação da execução dos programas constitui-se em uma das atividades precípua do controle interno e visa “a comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento [dos programas].”

Além dessa função, por meio desse instrumento a CGU procura avaliar os mecanismos de controle social previstos nos normativos do programa, indicando se eles estão devidamente constituídos e atuando adequadamente e se executam suas atividades com independência. (SFC, 2001, p. 9)

Assim nas seções seguintes será apresentado como é planejada e executada as avaliações de programas governamentais federais no âmbito da CGU.

#### **2.3.3.1. Planejamento das avaliações de programas**

As ações de planejamento do controle interno – sejam para auditorias programadas ou fiscalizações, seguem uma metodologia que se inicia com a análise dos orçamentos dos órgãos que compõem a estrutura do Governo Federal e se conclui com a escolha da técnica de controle mais adequada para atividade a ser avaliada e com a definição do programa de trabalho que estabelece como vai ser executada a ação de controle. (SFC, 2001, p. 21-28)

De acordo com o TCU (2001, p. 26) o planejamento das avaliações executadas pela CGU visa principalmente:

[...] estudar os componentes do programa avaliado, para detectar dificuldades que ocorrem na programação, administração, controle etc., visando a sua correção tempestiva. Com isso, busca-se tanto elevar os níveis de eficácia da ação, já que o diagnóstico feito detecta fatores que limitariam a possibilidade de o programa atingir seus objetivos, como evitar os desperdícios resultantes de uma execução ineficiente.

O Fluxograma 2.1 resume as etapas do processo de planejamento das ações de controle no âmbito do SCIPF.



Fluxograma 2.1 – Processo de planejamento das ações de controle no âmbito do SCIEPF.  
 Fonte: elaborado a partir dos conceitos *in*: SFC (2001).

Observa-se que a partir do mapeamento das políticas de cada Ministério, o Sistema de Controle Interno efetua a hierarquização dos programas, levando-se em conta sua materialidade, criticidade e relevância para o governo e para a sociedade.

De acordo com a SFC (2001, p. 51) a materialidade está relacionada ao montante de recursos orçamentário-financeiros alocados no programa, enquanto a criticidade busca verificar sua vulnerabilidade, fraquezas e os seus riscos latentes. Já a relevância analisa a importância relativa e o papel de um determinado programa para o governo e para a sociedade.

Com base nesses critérios, os programas executados por cada Ministério são classificados em: essenciais, relevantes e coadjuvantes. Os programas classificados como essenciais pelo SCIEPF terão suas avaliações planejadas, começando-se pelo levantamento das informações disponíveis, tais como: recursos envolvidos, o público alvo, as organizações executoras e financiadoras, as ações de controle já realizadas, dentre outras.

Para obtenção dessas informações, ainda segundo a SFC (2001, p. 27) os agentes de controle interno podem fazer uso de entrevistas com dirigentes, gestores e técnicos de programas, bem como, efetuar consultas a documentos normativos, relatórios operacionais e outros.

Após essa fase, são priorizadas algumas ações do programa e elaborado um relatório sobre a situação existente, detalhando as informações relevantes sobre a ação selecionada. De posse dessas informações, é elaborado um Plano Estratégico, onde são identificados os pontos críticos do programa e delineado a melhor forma de controlar a ação.

Segundo a SFC (2001, p. 26), os pontos críticos “são os pontos cruciais da trajetória de desenvolvimento da Ação, indispensáveis e essenciais à viabilização das atividades e objetivos colimados.” Dessa forma, não são necessariamente pontos frágeis nos programas, mas são pontos cuja ocorrência de fragilidade pode impactar o atingimento dos resultados da ação.

Por exemplo, a atividade de cadastramento dos beneficiários do Programa Bolsa Família pode ser considerado um ponto crítico, pois se houver fragilidade e/ou ingerência neste processo corre o risco dos recursos do programa beneficiar um público-alvo distinto do previsto.

A próxima etapa refere-se a elaboração do Plano Operacional, o qual visa identificar as ações de controle a serem realizadas, a definição da técnica de controle e o período de realização dos trabalhos. (SFC, 2001, p. 21)

Desse modo, o processo de planejamento das avaliações no âmbito da CGU é caracterizado pela existência desses três documentos, que são: o relatório de situação, plano estratégico e plano operacional, que sintetizam as informações detalhadas no Quadro 2.4.

<b>Documento</b>	<b>Principais Informações</b>
Relatório de Situação	<p>Descreve para as ações de governo selecionadas, dentre outras informações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• os objetivos e as metas;</li> <li>• os órgãos responsáveis pela execução e o público alvo;</li> <li>• a documentação legal que lhes dá suporte;</li> <li>• as razões de implementação;</li> <li>• as formas de execução e os mecanismos de implementação;</li> <li>• os critérios para a mobilização e seleção dos beneficiários;</li> <li>• os mecanismos de controle, inclusive de controle social; e</li> <li>• as informações a respeito das ações do SCIPF no exercício anterior.</li> </ul>
Plano Estratégico	<p>Descreve para as ações de governo selecionadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• os pontos críticos;</li> <li>• define a melhor opção entre as disponíveis para controlá-la.</li> </ul>
Plano Operacional	<p>Define para as ações de governo que serão avaliadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• as ações de controle a serem realizadas;</li> <li>• os procedimentos a serem aplicados;</li> <li>• o período de realização dos trabalhos.</li> </ul>

Quadro 2.4 – Documentos e informações oriundas do planejamento das avaliações da CGU.  
Fonte: elaborado a partir dos conceitos *in*: SFC (2001).

Após a elaboração do Plano Operacional são emitidos os Pedidos de Ação de Controle (PAC), que posteriormente darão origem as Ordens de Serviços que são emitidas pela SFC para as CGU-Regionais executarem as ações de controle planejadas.

As Ordens de Serviço descrevem as informações gerais sobre a ação de governo a ser controlada, identificam a técnica de controle a ser utilizada e detalham os procedimentos a serem seguidos pelos executores das avaliações, inclusive especificando resultados esperados da ação de controle.

Quanto as técnicas de controle utilizadas pela CGU, salienta-se que de acordo com a Instrução Normativa n.º 01/2001 se restringe a duas, quais sejam: Auditoria e Fiscalização. A auditoria governamental consiste “no conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, [...] mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal.” (SFC, 2001, p. 31)

Segundo a SFC (2001, p. 32), as auditorias governamentais são classificadas em cinco tipos de acordo com a finalidade de sua utilização:

a) Auditoria de Avaliação de Gestão: visa emitir opinião com vistas a certificar a regularidade da prestação de contas dos gestores públicos federais.

b) Auditoria de Acompanhamento de Gestão: realizada ao longo da gestão, com o intuito de atuar tempestivamente sobre os atos efetivos e os efeitos potenciais positivos e negativos de uma organização, ressaltando melhorias ou economias existentes e prevenindo gargalos ao desempenho de sua missão institucional.

c) Auditoria Contábil: compreende o exame dos registros e documentos e na coleta de informações e confirmações, mediante procedimentos específicos, pertinentes ao controle do patrimônio de uma unidade, entidade ou projeto.

d) Auditoria Operacional: consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional das unidades da administração pública, programas de governo, projetos e atividades com a finalidade de emitir opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade, procurando emitir recomendações que visem a aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial.

e) Auditoria Especial: objetiva o exame de fatos ou situações de natureza incomum ou extraordinária, não enquadrada nas demais classificações de auditoria.

Embora a definição da auditoria operacional descrita acima coadune com a apresentada no sub-capítulo anterior, este tipo de auditoria não tem sido utilizada, no âmbito

da CGU, para avaliar a execução dos programas governamentais, que é realizada por outra técnica denominada de fiscalização.

A fiscalização é a técnica de controle que se destina a avaliar os programas governamentais federais. Segundo a SFC (2001, p. 36) a fiscalização:

(...) é conceituada como uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde as especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativos são eficientes.

No Quadro 2.5 são descritas as principais características dessas duas técnicas de controle:

<b>Técnica de Controle</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Unidade de Análise</b>	<b>Classificações</b>
Auditoria	Garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública.	Organizações públicas federais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação de Gestão</li> <li>• Acompanhamento de Gestão</li> <li>• Contábil</li> <li>• Operacional</li> <li>• Especial</li> </ul>
Fiscalização	Fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, bem como aferir os mecanismos de controle social.	Programas de Governo.	Não há.

Quadro 2.5 – Diferenças entre auditoria e fiscalização para a CGU.

Fonte: elaborado a partir dos conceitos *in*: SFC (2001).

Os programas de governo classificados como relevantes ou coadjuvantes, conforme fluxo explicado no Fluxograma 2.1, serão alvos do controle assistemático e não passarão por esse planejamento estruturado, portanto, para os programas assim classificados não serão emitidos o Relatório de Situação, o Plano Estratégico e Operacional.

Esses programas (relevantes e coadjuvantes) somente serão avaliados caso haja denúncias ou solicitações específicas oriundas do Governo ou de outros órgãos de controle. As informações que nortearão a execução dos trabalhos serão emitidas por meio do PAC e das respectivas ordens de serviço elaboradas pelas Coordenações da SFC.

Para a obtenção dos dados e informações necessárias para fundamentar as conclusões obtidas por meio das avaliações de programas, o SCIPEF utiliza-se de alguns instrumentos de coleta de dados, que são denominados de técnica de auditoria ou de fiscalização e corresponde ao conjunto de processos e ferramentas operacionais que o controle faz uso para obter evidências para fundamentar as suas conclusões. (SFC, p. 33-37)

No caso da fiscalização a SFC (2001, p. 37-8) descreve nove instrumentos de coleta de dados que podem ser utilizadas na obtenção de evidências quanto a regularidade da execução de um dado programa:

<b>Técnica</b>	<b>Descrição</b>
Indagação Escrita ou Oral	Uso de entrevistas junto a pessoas das unidade/entidade fiscalizada.
Análise Documental	Exame de processos, atos formalizados e documentos avulsos.
Conferência de cálculos	Revisão das memórias de cálculos ou a confirmação de valores.
Confirmação Externa	Confirmação de informações junto de fontes externas à unidade/entidade fiscalizada. (Circularização)
Correlação das Informações Obtidas	Cotejamento de informações obtidas de fontes independentes, autônomas e distintas dentro da organização.
Inspeção Física	Exame usado para testar a efetividade dos controles ou a qualidade de bens tangíveis e a sua especificação técnica.
Observação das Atividades e Condições	Observação das atividades com a finalidade de revelar erros, problemas ou deficiências que de outra forma seriam de difícil constatação.
Teste laboratorial	Aplicação de testes visando fornecer evidências quanto à integridade, à exatidão, ao nível, ao tipo, à qualidade e a validade do objeto de fiscalização.
Exame dos Registros	Verificação dos registros constantes de controles regulamentares, relatórios sistematizados, mapas e demonstrativos formalizados, elaborados de forma manual ou por sistemas informatizados.

Quadro 2.6 – Descrição dos instrumentos de coleta de evidência nas avaliações da CGU.

Fonte: elaborado a partir dos conceitos *in*: SFC (2001).

Dessa forma, por meio destes nove instrumentos/procedimentos espera-se que a CGU reúna evidências por meio de diversas fontes, as quais após analisadas em conjunto forneçam uma visão sistêmica e mais abrangente da execução dos programas governamentais avaliados.

### **2.3.3.2. Execução da avaliação de programas**

O processo de execução das avaliações de programas inicia-se após as Coordenações-Gerais, localizadas na estrutura orgânica da SFC, emitirem as ordens de serviços relativas às fiscalizações/auditorias a serem realizadas em um dado programa/organização.

De acordo a CGU (2008) foram controladas de forma sistemática durante o exercício de 2007, ou seja, com base no planejamento estruturado apresentado na seção anterior, o quantitativo de 697 (seiscentos e noventa e sete) ações programáticas, conforme apresentado no Gráfico 2.1.

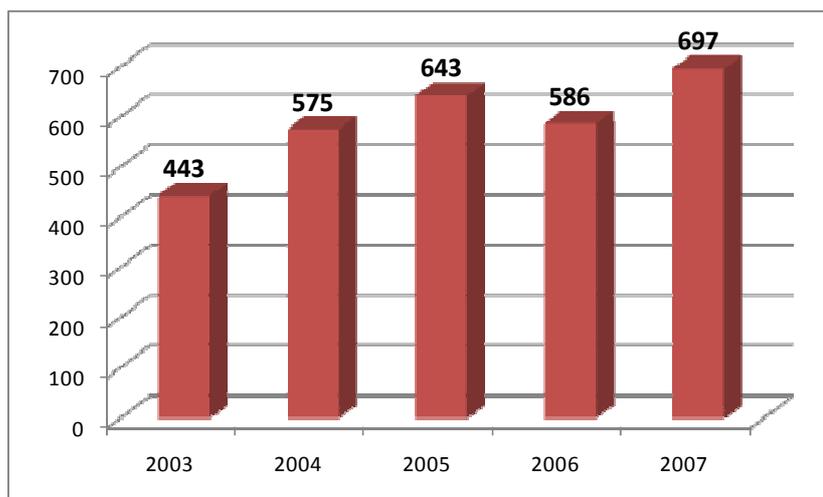


Gráfico 2.1 – Quantitativo de ações programáticas avaliadas pela CGU.  
Fonte: CGU (2008).

Conforme se observa, devido ao processo de planejamento das avaliações da CGU focar-se nos aspectos críticos, o programa governamental não é analisado como um todo. Na verdade, as fiscalizações realizadas pela CGU procuram avaliar a execução das ações mais relevantes dos programas classificados como essenciais no processo de planejamento.

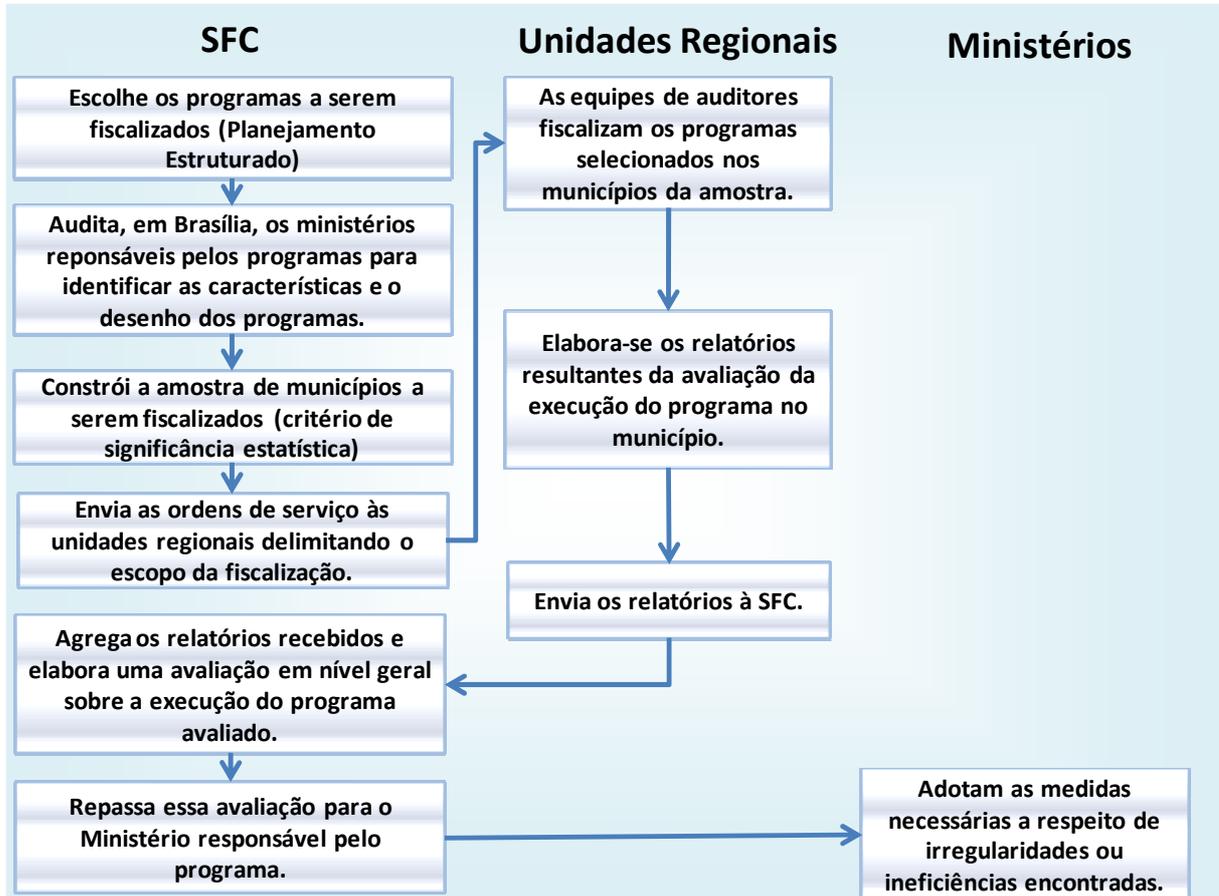
Da análise dos documentos consultados verifica-se que as avaliações têm sido historicamente executadas de três formas distintas, que são: Fiscalizações regulares baseadas em estudos estatísticos; Programa de fiscalização a partir de sorteios públicos e Auditorias de avaliação de gestão.

A seguir será descrita cada uma dessas formas de execução, contudo, será apresentado de forma mais detalhada o programa de fiscalização por meio de sorteios públicos, pois o estudo empírico dessa pesquisa fundamenta-se nos relatórios de fiscalização produzidos por esse mecanismo de avaliação.

### ***Fiscalizações baseadas em estudos estatísticos***

A primeira forma de execução apresentada são as fiscalizações baseadas em estudos estatísticos, este mecanismo de avaliação foi implementado a partir de 1995 e permaneceu sendo a forma prioritária de execução das fiscalizações até 2003, quando o programa de fiscalização da CGU sofreu uma profunda reformulação, com a implementação do Programa de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos, como será visto no próximo tópico.

De acordo com Oliveri (2008, p. 139-140) a avaliação da execução dos programas federais nos municípios baseada em estudos estatísticos segue geralmente procedimentos descritos no Fluxograma 2.2:



Fluxograma 2.2 – Etapas da execução da avaliação baseada em estudos estatísticos.  
Fonte: elaborado a partir dos procedimentos descritos *in*: Oliveri (2008, p. 139-140)

Como se observa, a execução da avaliação começa com a escolha dos programas a serem fiscalizados, priorizando os programas politicamente relevantes, e termina, no âmbito do controle interno, com a emissão do relatório de avaliação da execução do programa, o qual consolida as informações referentes a implementação do programa nos municípios selecionados para amostra. Esse relatório é repassado ao Ministério responsável para que sejam adotadas as medidas necessárias a respeito das falhas e irregularidades identificadas.

Para o TCU (2007, p.8) esse mecanismo adotado pela CGU, embora ainda em amadurecimento, trouxe benefícios significativos para a efetividade do controle. Pois, além do planejamento possibilitar o conhecimento macro da execução dos programas, como base nas amostras selecionadas a partir de métodos estatísticos consistentes, o SCIPF pode efetuar

inferências quanto a aspectos específicos dos programas avaliados, possibilitando uma visão sistêmica das políticas públicas de governo.

Outro ponto importante nesse mecanismo de avaliação é que seu foco não é o de produzir informações sobre a gestão municipal, mas sim sobre a gestão dos programas governamentais implementados pelos ministérios. (OLIVERI, 2008, p. 139)

No entanto, conforme já abordado, após junho de 2003 a CGU alterou significativamente a forma de execução das avaliações de programas, que passou a ser executada, principalmente, por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, desse modo, a escolha por métodos estatístico dos municípios foi substituída pela escolha por meio de sorteios.

Embora a partir de 2003 a quantidade de programas avaliados por esse mecanismo tenha reduzido drasticamente, observa-se que a CGU, especialmente no ano de 2007 realizou algumas ações adotando o mecanismo ora apresentado, dentre as quais duas se destacam.

A primeira é o acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento, para essa finalidade foram realizadas 523 (quinhentos e vinte e três) ações de controle no ano de 2007 para acompanhar as seguintes ações governamentais: rodovias; ferrovias; portos e hidrovias; infra-estrutura energética; infra-estrutura social e urbana; saneamento e habitação; integração nacional e meio ambiente. (CGU, 2008)

Em segundo lugar, tem-se a fiscalização de transferências federais para as instituições sem fins lucrativos, com esse intuito foram emitidas ações de controle para fiscalizar uma amostra de 315 (trezentos e quinze) entidades, definidas a partir de quatro grupos: (CGU, 2008, p. 14)

- 1º grupo – composto pelas **20 ONG's** que mais receberam recursos federais no período de 1999-2006;
- 2º grupo – composto por entidades que tenham recebido recursos mediante emendas parlamentares e cujo volume esteja situado entre R\$ 2 milhões e R\$ 10 milhões no período de 1999-2006. Engloba cerca de **96 ONG's**;
- 3º grupo – composto por entidades de atuação em âmbito mais local ou regional, que receberam recursos entre R\$ 200 mil e R\$ 2 milhões no período de 1999-2006. Engloba cerca de **180 ONG's**; e
- 4º grupo – composto por **19 entidades** citadas na CPMI das ambulâncias.  
(grifo nosso)

Esses trabalhos ainda estão em andamento, não tendo sido apresentado no Relatório de Gestão da CGU os resultados parciais da análise efetuada.

### ***Programa de fiscalização a partir de sorteios públicos***

De acordo com a CGU (2008, p. 14) os objetivos centrais do Programa de Sorteios Públicos “são os de inibir e dissuadir a corrupção, assim como despertar a consciência da população para o controle social.”

Este programa foi instituído por meio da Portaria/CGU n.º 247, de 20/06/2003, inicialmente restrito aos municípios, sendo estabelecido o mecanismo de sorteio público como ferramenta para definição das unidades municipais que seriam objeto das fiscalizações, a fim de avaliar a aplicação de recursos públicos federais, sob a responsabilidade de órgãos federais, estaduais, municipais, ou de entidades legalmente habilitadas na área geográfica do município. (BRASIL, 2003d)

A partir de novembro de 2004, o mecanismo de Sorteios Públicos passou a ser utilizado também para escolher as Unidades da Federação onde seriam realizadas fiscalizações, com o objetivo de avaliar a aplicação dos recursos públicos federais sob a responsabilidade do Governo Estadual e Distrito Federal.

De acordo com a CGU (2008):

Os sorteios são realizados [...] pela Caixa Econômica Federal, que utiliza os mesmos equipamentos empregados em suas famosas loterias. Representantes da imprensa escrita, da televisão e do rádio, dos partidos políticos e de entidades da sociedade civil são convidados a acompanhar os sorteios, para atestar a lisura e a imparcialidade na definição das regiões a serem fiscalizadas.

Embora a CGU (BRASIL, 2003d) tenha definido que os sorteios dos municípios seriam realizados mensalmente, as informações constantes no sítio da CGU indicam que não tem sido mantida essa periodicidade, pois, de junho de 2003 à outubro de 2007 foram realizados 23 (vinte e três) Sorteios, o que dá a média de um sorteio a cada 2,3 (dois vírgula três) meses.

O Quadro 2.7 discrimina os sorteios realizados e os critérios utilizados para a definição do universo dos municípios passíveis de serem sorteados e das áreas a serem fiscalizadas.

Ano	Sorteio	Qde de Municípios	Universo dos municípios passíveis de serem sorteados	Áreas fiscalizadas	
2003	3°	50	Municípios com população entre 10.000 e 250.000 habitantes.	Todas	
	4°	50	Municípios com até 300.000 habitantes, excluídas as Capitais.		
	5°	50			
	6°	50			
	7°	50			
8°	50				
2004	9°	50	Municípios com população entre 10.000 e 500.000 habitantes, excluídas as Capitais.		
	10°	60	Municípios com até 500.000 habitantes, excluídas as Capitais.		
	11°	60			
	12°	60			
	13°	60	Municípios com população entre 10.000 e 500.000 habitantes, excluídas as Capitais.		
	14°	60	Municípios com até 500.000 habitantes, excluídas as Capitais.		
2005	15°	60	Municípios com até 500.000 habitantes.		Para os municípios com mais de 20.000 habitantes as áreas a serem fiscalizadas serão definidas por sorteio.
	16°	60			
	17°	60			
	18°	60			
	19°	60			
2006	20°	60	Municípios com até 500.000 habitantes.	Para os municípios com mais de 20.000 habitantes serão fiscalizadas as áreas de Assistência Social, Educação e Saúde, acrescida de outras áreas definidas por sorteio.	
	21°	60			
	22°	60			
2007	23°	60	Municípios com até 500.000 habitantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para os municípios com população entre 20.000 e 100.000 habitantes serão fiscalizadas as áreas de Assistência Social, Educação e Saúde, acrescida de outras áreas definidas por sorteio.</li> <li>• Para os municípios com mais de 100.000 será fiscalizada uma área que será definida por sorteio entre: Assistência Social, Educação e Saúde.</li> </ul>	
	24°	60			
	25°	60			
<b>Total</b>	<b>23 sorteios</b>	<b>1310</b>	-	-	

Quadro 2.7 – Visão geral do escopo e das áreas fiscalizadas nos municípios.

Fonte: elaborado a partir das informações coletadas no sítio da CGU. (CGU, 2008b)

O primeiro e o segundo sorteio foram realizados em caráter experimental e abrangeram 31 (trinta e um) municípios. (CGU, 2003) No entanto, a partir do terceiro sorteio houve ampliação no número de municípios sorteados, que passou a ser de 50 (cinquenta) municípios até o 9° sorteio e aumentou para 60 (sessenta) a partir do 10° sorteio.

Como se observa no Quadro 2.7, os critérios utilizados para a definição dos municípios sorteados sofreu alteração entre os anos de 2003 e 2004, contudo, a partir do

exercício de 2005 (15º Sorteio) foi definido com critério os municípios com população inferior a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, independentes de serem ou não Capitais.

Quanto às áreas a serem fiscalizadas, até 2004 as fiscalizações nos municípios sorteados poderiam contemplar todos os programas governamentais federais executados na região geográfica do município, contudo, a partir de 2005, foram constituídos alguns critérios a fim de diminuir a abrangência dos programas a serem avaliados nas unidades municipais de maior porte.

Dessa forma, foi definido inicialmente que para os municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes que as áreas seriam definidas, por sorteio, dentre as constantes em um dos cinco grupos abaixo:

- Grupo 1: Educação, Cultura, Comércio e Serviço;
- Grupo 2: Saúde, Energia e Gestão Ambiental;
- Grupo 3: Assistência Social, Segurança Pública e Indústria;
- Grupo 4: Agricultura, Organização Agrária, Comunicações, Previdência, Trabalho, Desporto e Lazer.
- Grupo 5: Habitação, Saneamento e Urbanismo.

Nos sorteios de 2006 e 2007 foram emitidos novos critérios para a definição das áreas a serem fiscalizadas, os quais tiveram o intuito de diminuir a abrangência das fiscalizações, bem como de resguardar que pelos os programas/ações de uma dessas três funções de governo fossem avaliadas: Assistência Social, Educação e Saúde.

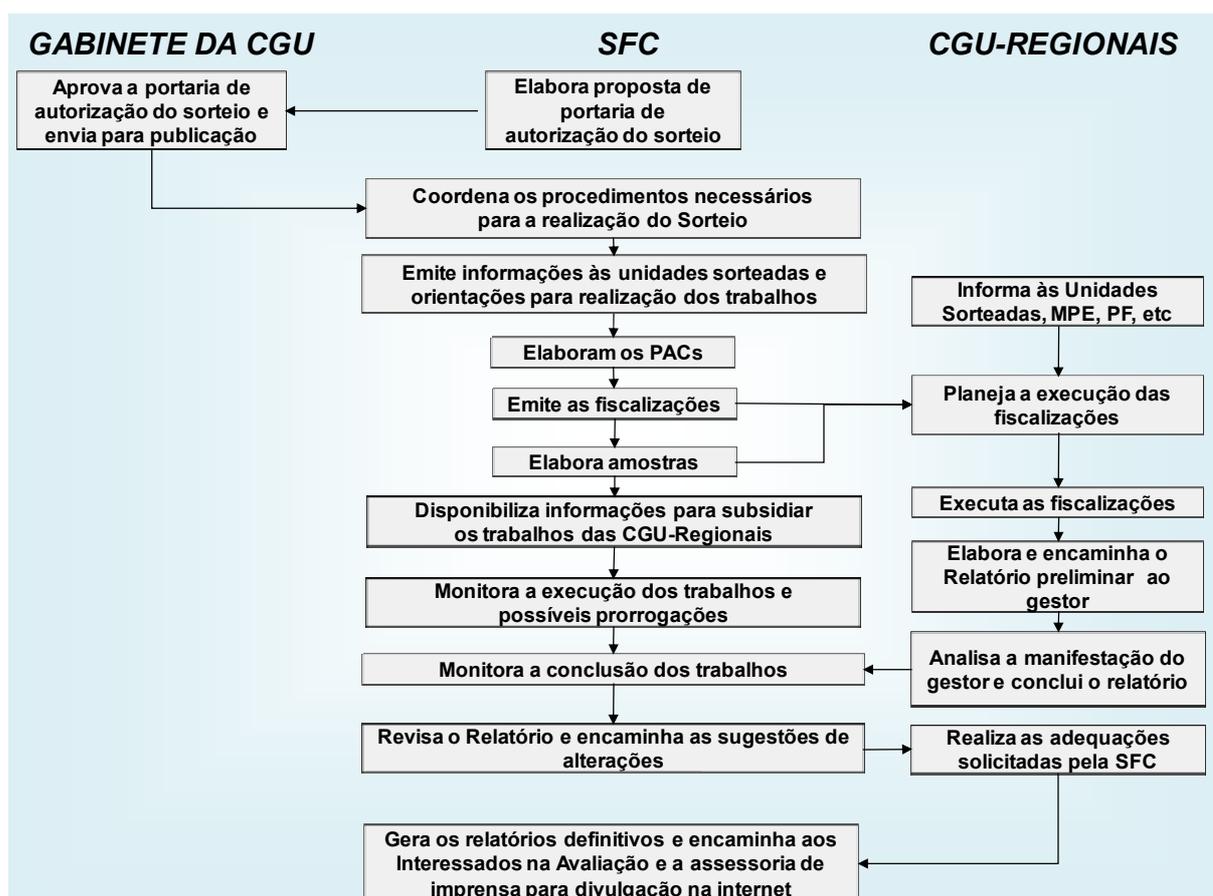
Outro ponto importante é que para evitar que um município seja fiscalizado várias vezes pela CGU num curto espaço de tempo, foi estabelecida uma carência, a qual dispõe que os municípios contemplados em um sorteio não participarão dos 12 (doze) seguintes. Por exemplo, o município de Fonte Boa – AM por ter sido contemplado no 22º Sorteio, somente poderá participar novamente do 34º Sorteio em diante.

Já em relação aos Estados e Distrito Federal, foram realizados sete sorteios, o primeiro selecionou cinco Unidades da Federação - UF nos quais foram avaliados três programas/ações governamentais ligados à área de Saúde. Enquanto, do segundo ao quinto foram selecionados 12 (doze) UF, em cada, sendo definido por sorteio o grupo de áreas a serem fiscalizadas nas Unidades da Federação.

No sexto e sétimo sorteios foram reduzidos para oito o número de UF sorteadas, sendo mantida a mesma sistemática para a escolha das áreas. Para os Sorteios dos Estados, devido ser pequena a quantidade de UF, foi estabelecido que as áreas sorteadas ficariam sob carência de três sorteios, dessa forma, as funções de governo contempladas em um sorteio não poderão ser contempladas nos três próximos.

A execução das fiscalizações efetuadas por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos envolve o gabinete da CGU, a SFC, além das CGU-Regionais, e corresponde a diversos procedimentos que se iniciam com a edição da portaria de autorização do sorteio e terminam com a disseminação dos Relatórios provenientes da avaliações efetuadas.

O Fluxograma 2.3 descreve os principais procedimentos e atores envolvidos na execução dos Sorteios Públicos:



Fluxograma 2.3 – Etapas da execução do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

Fonte: Adaptado de CGU (2006, p. 96)

A portaria de autorização do sorteio é elaborada no âmbito da SFC, sendo aprovada e posteriormente publicada pela CGU. A partir da publicação desta portaria a SFC inicia os procedimentos necessários à organização e operacionalização do sorteio. Após o sorteio é

realizada a comunicação e emitidas as orientações aos respectivos municípios e Unidades da Federação contempladas.

Com base já nas informações reunidas durante o processo de planejamento dos programas considerados essenciais, portanto, objetos de controle sistemático, a SFC elabora os Pedidos de Ação de Controles e as respectivas Ordens de Serviços - OS, bem como disponibiliza outras informações, por meio da *Intranet*, para subsidiar a execução das fiscalizações pelas CGU-Regionais. Por exemplo, a amostra a ser utilizada nas fiscalizações que envolvem entrevistas ou inspeções físicas.

Desde que haja demandas específicas de outros órgãos ou denúncias, são emitidas, ainda, Ordens de Serviços para programas objeto de controle assistemático, os quais foram classificados no processo de planejamento como relevantes ou coadjuvantes.

As CGU-Regionais executam as OS e registram as falhas identificadas no Sistema Cooperativo denominado de ATIVA, por meio desse Sistema, é gerado um relatório preliminar, com o objetivo de dar conhecimento ao gestor (Prefeitos, Governadores, Secretários, dentre outros) quanto às falhas identificadas e possibilitar que sejam oferecidos esclarecimentos adicionais, que serão analisadas pela CGU-Regional antes da elaboração do relatório definitivo.

Os relatórios definitivos são revisados pela SFC e após efetuados os ajustes necessários são encaminhados aos usuários da avaliação. De acordo com a CGU (2006, p. 45) os relatórios são enviados para:

- Ministérios responsáveis pelos programas de governo;
- Tribunal de Contas da União – TCU;
- Prefeituras/Governos Estaduais;
- Câmaras Municipais/Assembléias Legislativas;
- Ministério Público Federal e Estadual (MPF/MPE);
- Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como às Comissões de Fiscalização e Controle das duas Casas Legislativas.

Além disso, até o 3º Sorteio dos Municípios e Unidades da Federação eram publicados no sítio da CGU <<http://www.cgu.gov.br>> os resumos dos Relatórios de Fiscalização por município/Unidade da Federação. A partir dos Relatórios do 4º Sorteio a CGU passou a publicar na íntegra os relatórios das fiscalizações realizadas nas UF e municípios sorteados,

possibilitando a divulgação junto à imprensa e a sociedade dos resultados advindos das avaliações de programas efetuadas.

De acordo com o TCU (2007, p.11) a disponibilização dessas informações no sítio da CGU e sua respectiva utilização pelos meios de comunicação gerou insatisfação em alguns gestores municipais, o que resultou no ajuizamento de sete ações junto ao Superior Tribunal de Justiça visando impedir a continuidade do Programa de Sorteios Públicos. Contudo, todas as ações impetradas foram negadas pela Justiça.

Os relatórios são publicados por município e/ou Unidade da Federação e têm caráter restritivo, ou seja, somente especificam as falhas identificadas pelas CGU-Regionais na execução de cada ação/programa.

### ***Auditoria de avaliação de gestão***

A partir do exercício de 2008, a CGU passou a utilizar a técnica de auditoria também para avaliar a execução dos programas governamentais sob a responsabilidade dos gestores públicos federais. Sendo determinado aos órgãos e entidades federais que organizassem seus processos de prestação de contas quanto aos recursos geridos no exercício de 2007 e os respectivos resultados alcançados por programa/ação governamental sob a sua responsabilidade. (BRASIL, 2007c)

Assim, por meio das Auditorias de Avaliação de Gestão, passou-se também a avaliar a execução dos programas governamentais pelos órgãos e entidades públicas federais. Contudo, como se trata de um processo novo, iniciada em 2008, não houve publicação de nenhum relatório com esse novo enfoque, bem como de informações quanto ao resultado dessa nova metodologia. Impossibilitando, que seja explorada de forma mais aprofundada neste trabalho.

O Resultado das avaliações realizadas por estes três mecanismos (Sorteios, Fiscalizações e Tomada/Prestação de Contas) são repassados aos Ministérios Setoriais e aos órgãos de controle, em especial ao TCU. Além disso, os relatórios provenientes das fiscalizações por meio de Sorteios Públicos e os oriundos das auditorias de avaliação de gestão são publicados na Internet.

Salienta-se que a pesquisa empírica deste trabalho focar-se-á na análise sob a orientação dos princípios da Nova Administração Pública dos relatórios emitidos pela CGU por meio do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos. Para se operacionalizar esta análise será utilizado o instrumento de coleta apresentado no capítulo seguinte.

### 3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

#### 3.1. Instrumento de coleta de dados

O instrumento de coleta de dados produzido neste trabalho tem como objetivo analisar os relatórios de fiscalizações emitidos pela CGU por meio do Sorteio Público de unidades municipais. Este instrumento é composto por seis categorias que foram criadas a partir de conceitos extraídos dos objetivos das auditorias operacionais referenciadas pelo GAO (2005) e de controle democrático descrito por Bresser Pereira (1998), conforme ilustrado no Diagrama 3.1.



Diagrama 3.1 – Categorias do instrumento de coleta de dados.

Fonte: elaborado a partir dos conceitos descritos *in*: GAO (2005) e Bresser Pereira (1998).

Segundo o GAO (2005, p. 46) as auditorias operacionais têm uma abrangência muito ampla, contudo destacam-se cinco aspectos que são mais explícitos, quais sejam: relativos à avaliação dos resultados; da eficiência; do controle interno; da conformidade com as normas e relativo às análise prospectivas.

Embora não conste entre os aspectos descritos por GAO (2005), devido à abordagem teórica adotada neste trabalho científico pautada nas premissas do modelo da Nova Administração Pública, foi incluída a dimensão “Controles Democráticos” referenciada por Bresser Pereira (1998).

No entanto, serão analisados somente dois aspectos dessa dimensão: o ligado à transparência dos atos dos gestores públicos e aos mecanismos de controle social dos programas, neste último sendo focada a atuação dos conselhos municipais de políticas públicas.

O Quadro 3.1 apresenta os aspectos analisados nas categorias e subcategorias elaboradas.

<b>PRINCÍPIOS DA NAP</b>	<b>CATEGORIAS DE ATRIBUTOS DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS CONFORME NAP</b>	<b>SUBCATEGORIAS (3)</b>	
		<b>FOCO DA AVALIAÇÃO/AUDITAGEM</b>	<b>VARIÁVEIS RESTRITIVAS (VIÉS AO FOCO)</b>
<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3a)</b>	<b>(3b)</b>
<p><i>Feedback às necessidades dos cidadãos-usuários. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 181)</i></p> <p><i>Orientação para o resultado. (BRESSER PEREIRA 2006a, p. 28)</i></p> <p><i>Controle de resultado (a posteriori) (BRESSER PEREIRA 2006b, p. 243)</i></p>	<p><b>Resultados</b></p> <p><i>Identifica aspectos relacionados ao alcance das metas e objetivos dos programas, bem como quanto ao seu efetivo impacto na sociedade. (GAO, 2005, p. 46)</i></p>	<p>Efetividade (Barzelay, 2002, p. 19)</p>	<p>Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios de que o programa não está produzindo os efeitos esperados, ou seja, não está contribuindo para a diminuição ou eliminação do problema social que o originou.</p>
		<p>Eficácia (GAO, 2005, p. 46-7)</p>	<p>Relaciona-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• o não alcance ou alcance parcial das metas e objetivos dos programas;</li> <li>• fatores que inibam o cumprimento dos objetivos dos programas.</li> </ul>
<p><i>Orientação para o resultado. (BRESSER PEREIRA 2006a, p. 28)</i></p> <p><i>Impulso para a eficiência. (FERLIE ET AL, 1999, p. 27)</i></p> <p><i>Aumento da produtividade. (ABRUCIO, 2006, p. 182)</i></p> <p><i>Controle de resultado (a posteriori) (BRESSER PEREIRA 2006b, p. 243)</i></p>	<p><b>Eficiência</b></p> <p><i>Identifica fatores relacionados a aquisição, proteção e utilização dos recursos de forma produtiva para o alcance dos objetivos do programa. (GAO, 2005, p. 46)</i></p>	<p>Uso adequado do recurso (GAO, 2005, p. 46-7)</p>	<p>Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a execução de ações do programa em duplicidade;</li> <li>• a falta de utilização de recursos financeiros do programa por período superior a seis meses.</li> <li>• o pagamento por serviços não prestado ou produtos não entregues.</li> <li>• a utilização em excesso de recursos para o alcance dos objetivos definidos.</li> <li>• a falta de aplicação dos recursos do programa no mercado financeiro.</li> </ul>
		<p>Objetivo-meio (INTOSAI, 2005, p. 103)</p>	<p>Relaciona-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre a utilização de recursos do programa (financeiros, humanos e materiais) em ações não previstas ou incoerentes com seus objetivos.</p>
		<p>Economicidade (GAO, 2005, p. 47)</p>	<p>Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre prática imprópria de aquisição de insumos para o programa: preço, quantidade ou qualidade inadequados.</p>

Quadro 3.1 – Categorias e subcategorias do instrumento de coleta dos dados. (CONTINUA)

<b>PRINCÍPIOS DA NAP</b>  (1)	<b>CATEGORIAS DE ATRIBUTOS DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS CONFORME NAP</b>  (2)	<b>SUBCATEGORIAS (3)</b>	
		<b>FOCO DA AVALIAÇÃO/AUDITAGEM</b>  (3a)	<b>VARIÁVEIS RESTRITIVAS (VIÉS AO FOCO)</b>  (3b)
<i>Preocupação com a qualidade dos serviços e produtos.</i> (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 187)	<b>Eficiência</b>  <i>Identifica fatores relacionados a aquisição, proteção e utilização dos recursos de forma produtiva para o alcance dos objetivos do programa.</i> (GAO, 2005, p. 46)	Qualidade (INTOSAI, 2005, p. 20)	Relaciona-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a utilização de materiais impróprios para a construção dos objetos dos programas.</li> <li>• condições inadequadas (higiene e espaço físico) de preparo dos produtos do programa.</li> <li>• o oferecimento dos serviços à sociedade em locais ou condições inadequados.</li> <li>• atraso na execução das atividades ou na entrega de produtos do programa.</li> <li>• imperícia, falta de preparo ou condições de trabalho da equipe do programa.</li> <li>• práticas inadequadas de guarda e armazenamento dos bens e produtos do programa.</li> </ul>
<i>Orientação para o resultado.</i> (BRESSER PEREIRA 2006a, p. 28)  <i>Accountability.</i> (ABRUCIO, 2006, p. 190; BRESSER PEREIRA, 1998, p. 142)  <i>Impulso para a eficiência.</i> (FERLIE ET AL, 1999, p. 27)	<b>Controle interno</b>  <i>Identifica aspectos relacionados aos planos, métodos e procedimentos utilizados pela Administração para cumprir sua missão, objetivos e metas.</i> (GAO, 2005, p. 48)	Fidedignidade dos documentos (GAO, 2005, p. 48)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre a existência de documentos gerados pelo programa que sejam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• incompletos;</li> <li>• inconsistentes;</li> <li>• desatualizados.</li> </ul>
<i>Accountability.</i> (ABRUCIO, 2006, p. 190; BRESSER PEREIRA, 1998, p. 142)	<b>Conformidade com as normas</b>  <i>Identifica aspectos relacionados à conformidade das ações do programa com as exigências estabelecidas por leis, regulamentos, contrato e convênios.</i> (GAO, 2005, p. 49)	Controles administrativos (GAO, 2005, p. 48)	Relaciona-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a inexistência ou inadequação dos mecanismos de controles das operações do programa;</li> <li>• a ausência de mecanismos de proteção dos recursos do programa contra aquisições, utilizações ou distribuições não autorizadas.</li> </ul>
		<i>Accountability de conformidade</i> (Barzelay, 2002, p. 8)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios quanto ao descumprimento de normas que regulamentam as ações do programa.

Quadro 3.1 – Categorias e subcategorias do instrumento de coleta dos dados. (CONTINUAÇÃO)

<b>PRINCÍPIOS DA NAP</b>  <b>(1)</b>	<b>CATEGORIAS DE ATRIBUTOS DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS CONFORME NAP</b>  <b>(2)</b>	<b>SUBCATEGORIAS (3)</b>	
		<b>FOCO DA AVALIAÇÃO/AUDITAGEM</b>  <b>(3a)</b>	<b>VARIÁVEIS RESTRITIVAS (VIÉS AO FOCO)</b>  <b>(3b)</b>
<p><i>Accountability.</i> (ABRUCIO, 2006, p. 190; KETTL, 2006, p. 116)</p> <p><i>Feedback às necessidades dos cidadãos-usuários.</i> (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 181)</p> <p><i>Fortalecimento do controle social.</i> (BRESSER PEREIRA 2006b, p. 243)</p> <p><i>Participação do cidadão nas decisões públicas.</i> (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 181)</p> <p><i>Transparência.</i> (ABRUCIO, 2006, p. 190)</p>	<p><b>Controle democrático</b></p> <p><i>Identifica aspectos relacionados à transparência na gestão dos programas e ao funcionamento dos mecanismos de controle social.</i> (BRESSER PEREIRA, p. 140)</p>	<p>Transparência (BRESSER PEREIRA, p. 146)</p>	<p>Relaciona-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre a falta de transparência nos atos do programa.</p>
		<p>Controle social (BRESSER PEREIRA, p. 146)</p>	<p>Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre as fragilidades existentes na atuação dos conselhos municipais de políticas públicas, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a ausência de conselhos municipais de políticas públicas, quando exigidos pelos normativos do programa;</li> <li>• falta de representatividade da sociedade nos conselhos;</li> <li>• falta de atuação efetiva dos conselhos;</li> <li>• existência de restrições à independência e atuação dos conselhos.</li> </ul>
<p><i>Orientação para o resultado.</i> (BRESSER PEREIRA 2006a, p. 28)</p> <p><i>Controle de resultado (a posteriori)</i> (BRESSER PEREIRA 2006b, p. 243)</p>	<p><b>Análises prospectivas</b></p> <p><i>Identifica a existência de recomendações gerenciais que objetivem aperfeiçoar a gestão e a melhoria nos seus resultados.</i> (GAO, 2005, p. 49)</p>	<p>Recomendações gerenciais (GAO, 2005, p. 218)</p>	<p>Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios quanto a emissão de recomendações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• antieconômicas, àquelas cujos custos superem os resultados esperados;</li> <li>• ineficazes, a quais não focalizam a superação das fragilidades identificadas;</li> <li>• inapropriadas, que não sejam adequadas a realidade do programa.</li> </ul>

Quadro 3.1 – Categorias e subcategorias do instrumento de coleta dos dados. (CONCLUSÃO)

É importante frisar que os relatórios de fiscalização emitidos por meio do Programa de Sorteio Público da CGU somente detalham as falhas identificadas pelos auditores durante as fiscalizações da execução dos programas, portanto, o instrumento de coleta identificará nos respectivos relatórios variáveis restritivas ou a evidência de desconformidade às categorias.

### 3.2. Termos e conceitos sobre o instrumento

A primeira coluna do instrumento, denominada princípios da NAP, compreende às premissas da Nova Administração Pública, levantadas no Sub-capítulo 2.1 deste trabalho, são exemplos: a orientação para o resultado, o *feedback* às necessidades dos cidadãos-usuários, o impulso para eficiência, dentre outros.

Já a segunda coluna consiste nas categorias de análise e corresponde aos objetivos da auditoria operacional descritas por GAO (2005). Assim, por meio desse instrumento procurou-se fazer uma articulação entre os princípios da NAP (coluna n.º 1) e os objetivos da Auditoria Operacional (coluna n.º 2).

Posteriormente, com base nas características destes princípios e objetivos, detalhou-se as 12 (doze) subcategorias (Coluna n.º 3a) e a título de exemplos foram descritos alguns fatos que se enquadram com variáveis restritivas à respectiva subcategoria (Coluna n.º 3b). Desse modo, a terceira coluna consiste no conjunto de evidências apresentadas sobre imperícias, erros, desperdício, irregularidades identificadas nos relatórios de fiscalização sobre execução de programas federais pelos municípios.

As definições e características das variáveis compreendem:

#### 3.2.1. Restrições aos resultados dos programas

Relaciona-se a aspectos ligados ao não atingimento ou alcance parcial das metas, dos objetivos e efeitos do programa, bem como quanto à existência de fatores que restrinjam este alcance, logo, foca-se em fatos ligados diretamente ao resultado do programa e subdivide-se em duas subcategorias: efetividade e eficácia.

A efetividade se relaciona aos reais impactos/resultados produzidos pelo programa, contudo, o foco não será o grau de alcance dos objetivos e metas, mas na contribuição da ação de governo para a redução ou eliminação do problema social para qual o programa foi concebido.

Por exemplo, o Programa de Vigilância, Prevenção e Controle da Malária tem como finalidade reduzir a ocorrência da malária e da dengue assim como os óbitos e internações hospitalares. Desse modo, fatos ligados a este programa que se enquadrariam como restritivos à efetividade seriam: 1) *Surto de dengue no município; ou, 2) Aumento no número de internações hospitalares decorrentes de casos de malária.*

Já por eficácia será entendido aspectos relacionados ao cumprimento das metas e objetivos do programa. Exemplos de fatos de restrição à eficácia que se enquadrariam nessa subcategoria: *1) Não cumprimento da meta pactuada para o programa; 2) equipamentos adquiridos com recursos do programa, mas sem utilização.*

### **3.2.2. Restrições à eficiência**

Refere-se a fatos ligados ao uso inadequado dos recursos do programa (recursos humanos e financeiros, equipamentos, materiais, instalações, dentre outros), abrangendo, ainda, à práticas inadequadas na aquisição dos insumos, na sua proteção e a falta de qualidade nos serviços ou produtos do programa. Nesta categoria se enquadram quatro subcategorias, quais sejam: uso adequado dos recursos, objetivo-meio, economicidade e qualidade.

A primeira subcategoria refere-se ao emprego eficiente dos recursos do programa, foca-se no processo de transformação desses recursos em serviços e produtos oferecidos à sociedade e na utilização econômica dos recursos humanos, financeiros e materiais à disposição do programa. Exemplos de fatos que enquadrariam como restrição à esta subcategoria: *1) Ausência de aplicação financeira dos recursos do programa no mercado financeiro, enquanto não utilizados; ou, 2) Recursos do programa disponíveis em conta específica, mas sem utilização por mais de seis meses.*

O objetivo-meio analisa a coerência entre os recursos aplicados e o objetivo do programa, em linhas gerais verifica se os recursos estão sendo utilizados na consecução das ações e atividades previstas no programa. Exemplos de fatos que se enquadrariam como restrições a esta subcategoria: *1) utilização de recursos do Programa de Educação de Jovens e Adultos - PEJA em ações não relacionadas ao programa; ou, 2) Equipamentos do Programa Saúde da Família sendo utilizados em ações não previstas no programa.*

A economicidade refere-se à aquisição de *inputs* para o programa a baixo custo, contudo em quantidade e qualidade adequadas. Assim, relaciona-se a adoção de sólidas práticas de aquisição pelos gestores públicos, com a garantia de um custo adequado e qualidade aceitável nas compras efetuadas para a produção de bens e serviços do gerados pelos programas. Exemplos de fatos que se enquadrariam como restrição a esta subcategoria: *1) Aquisição de equipamentos com valores acima da média do mercado local; 2) Compra de materiais em quantidade superior à necessária para realização da obra.*

O último aspecto é a qualidade, esta subcategoria refere-se à qualidade dos serviços prestados e/ou dos produtos produzidos pelo programa, sendo analisados aspectos relativos à

qualidade dos objetos produzidos pelo programa, da equipe do programa, das condições de oferecimento dos serviços e das práticas de armazenamento. Exemplo de fatos que enquadrariam como restritivos a esta subcategoria: *1) Manuseio e condições de preparo inadequados da merenda em 80% (oitenta por cento) das escolas do município; 2) Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos.*

### **3.2.3. Restrições aos mecanismos de controles internos**

Refere-se a identificação de aspectos relacionados à restrições quanto a existência, adequação e completude dos mecanismos de controles internos do programa. Nesta dimensão serão analisados dois aspectos, que são relacionados à fidedignidade dos relatórios e aos controles administrativos propriamente ditos.

O primeiro aspecto é a fidedignidade dos relatórios, que se refere à exatidão, atualização e consistência das informações produzidas por meio dos documentos oficiais emitidos pelos gestores do programa. Enquadram-se como restrições a esta subcategoria os seguintes fatos: *1) Inconsistências e falta de atualização no cadastro dos beneficiários do Programa Bolsa Família; 2) Falta de informações obrigatórias no Plano Municipal de Saúde.*

O segundo aspecto refere-se aos controles administrativos propriamente ditos que são os diversos mecanismos de controle das operações do programa. Como exemplo de restrição a esta subcategoria pode-se citar os seguintes fatos: *1) Ausência de controle da entrega de medicamentos do Programa Farmácia Básica; ou, 2) Falta de controle da quilometragem e do percurso diário dos veículos utilizados no transporte de alunos.*

### **3.2.4. Restrições à conformidade com as normas**

Refere-se a falta de conformidade dos atos de gestão e atividades desenvolvidas pelo programa com as exigências estabelecidas por leis, regulamentos, contratos, convênios e normativos internos dos programas, esta categoria é representada por uma só subcategoria que foi denominada de *accountability* de conformidade.

O *accountability* de conformidade refere-se a responsabilidade do gestor em cumprir as normas que regulamentam o funcionamento do programa. Assim, enquadram-se como

aspectos restritivos a esta subcategoria o descumprimento da legislação referente à execução orçamentária, licitações públicas, formalização dos convênios, dentre outras.

Como exemplo pode-se citar os fatos: *1) Utilização de modalidade de licitação incompatível com o valor da obra, considerando os critérios estabelecidos na Lei n.º 8.666/93; ou, 2) Realização despesa anterior ao seu empenho, contrariando a Lei n.º 4.320/64.*

### **3.2.5. Restrições aos controles democráticos**

Refere-se a restrição aspectos relacionados à transparência na gestão dos programas e ao funcionamento dos mecanismos de controle social. No instrumento de coleta proposto neste trabalho serão abordadas somente duas dimensões do controle democrático descrito por Bresser Pereira (1998): a transparência e o controle social.

Para Pereira (2002, p. 2-3) “a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática as relações entre o Estado e sociedade civil.” Dessa forma, é um dos requisitos para o exercício do controle democrático sobre o Estado.

Neste trabalho o termo transparência está sendo utilizado como a ação dos gestores públicos dos programas disponibilizarem diretamente ou indiretamente à sociedade informações sobre a execução do programa. Por exemplo, enquadram-se como restrição a esta subcategoria os seguintes fatos: *1) Falta de notificação a entidades empresariais, sindicatos e políticos quanto aos recebimentos dos recursos do programa; ou, 2) Falta de divulgação da relação de beneficiários do Programa Bolsa Família.*

Segundo Bresser Pereira (2007, p. 19) por meio do “controle social a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas - e é isto que importa neste contexto - para controlar as organizações públicas.”

Neste estudo a noção de controle social é visto sobre um escopo restrito e focará a atuação dos conselhos municipais de políticas públicas no controle da execução dos programas governamentais. Dessa forma, focar-se-á na composição, estruturação, atuação, independência, dentre outros fatores relacionados à atuação dos conselhos municipais de políticas públicas.

São exemplos de fatos que podem se enquadrar como restrições a esta subcategoria: *1) Falta de atuação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar no acompanhamento do*

*programa no município; 2) Composição de conselho municipal sem a participação de representantes da sociedade.*

### **3.2.6. Restrições à análise prospectiva**

De acordo com GAO (2005) a análise prospectiva é de natureza mais informativa e visa fornecer recomendações, declarações de melhores práticas e informações transversais do programa ou quanto às políticas da organização. Neste trabalho, esta categoria está orientada somente para as recomendações.

Assim, constituiu-se em fatos restritivos a esta subcategoria a existência de recomendações que sejam inapropriadas, antieconômicas ou ineficazes. Por exemplo, em um município de pequeno porte, que não tem nenhum posto de gasolina com a documentação em dias com o fisco federal, embora legal, seria antieconômica e inviável a seguinte recomendação: *Recomenda-se que a Prefeitura abstenha-se de adquirir combustíveis de empresas irregulares junto ao fisco federal.*

### **3.3. Orientação metodológica para aplicação do instrumento**

Para a aplicação do instrumento exigiu-se que fossem percorridas algumas etapas, quais sejam: a definição da população e amostra a ser analisada; a caracterização dos dados a ser pesquisado; e classificação segundo as categorias e subcategorias definidas.

Os itens seguintes abordarão de forma mais específica cada uma destas etapas.

#### **3.3.1. Definição da população**

Neste trabalho foram analisados os relatórios de fiscalização emitidos pela CGU por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Unidades Municipais. A escolha destes documentos motivou-se no fato das Unidades Municipais serem os executores finais da maior parte dos programas governamentais, especialmente, os ligados a área de educação, assistência social e saúde, portanto, a qualidade da atuação dos gestores municipais tem impacto direto no êxito dos programas e conseqüentemente na qualidade de vida da sociedade.

O segundo motivo é de ordem prática e deve-se ao fato destes relatórios estarem disponíveis na *Internet*, o que facilita o acesso aos dados.

Além das características descritas no sub-capítulo 2.3, a fim de facilitar a compreensão da análise, julga-se necessário especificar três aspectos importantes quanto aos relatórios e à atividade de avaliação executada pela CGU nas Unidades Municipais:

1. **os relatórios são restritivos:** os fatos descritos nos relatórios referem-se à falhas identificadas na execução dos programas pela unidade municipal fiscalizada, portanto, se um programa foi fiscalizado e durante a avaliação não foram identificadas fragilidades na sua execução essa informação não aparecerá de forma explícita no relatório, simplesmente não haverá registros de falhas para esse programa governamental.
2. **avalia-se os programas executados na área geográfica do município:** embora a maior parte dos programas governamentais no município seja executado pela Prefeitura, as avaliações não se restringem a programas implementados pela prefeitura, também são fiscalizados ações executadas por Organizações Não Governamentais, pelo Governo do Estado ou por Pessoas Físicas e Jurídicas, como é o caso do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO.
3. **a unidade de avaliação é o programa governamental:** devido a competência constitucional da CGU que é restrita a esfera federal, por meio das fiscalizações não se procura avaliar a gestão das Prefeituras Municipais, do Governo do Estado ou mesmo das ONGs, o foco da avaliação é a gestão dos programas governamentais, sendo o destinatário principal dessas informações os Ministérios Supervisores e os respectivos Gerentes de Programas e Coordenadores de Ações avaliadas.

Descritas as características básicas dos relatórios, passa-se a definição quantitativa da população a ser pesquisada. Nesse sentido, compuseram o universo desta pesquisa todos os relatórios disponíveis no sítio da CGU referentes às fiscalizações a unidades municipais realizadas nos anos de 2005 a 2007 por meio do Programa de Sorteios Públicos. Atendendo estes requisitos identificou-se 600 (seiscentos) relatórios de fiscalizações.

Contudo, devido ao tamanho médio dos relatórios e a diversidade de ações programáticas fiscalizadas, foi definido que seriam analisadas somente as informações referentes a avaliação das execução dos programas vinculados ao Ministérios da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e do Ministério da Saúde.

A opção por estes Ministérios levou em conta três aspectos. O primeiro refere-se ao fato de que esses Ministérios executam prioritariamente programas relacionados às áreas de educação, assistência social e saúde, respectivamente. De acordo com o Orçamento do Governo Federal de 2007<sup>7</sup>, excetuando as funções ligadas à Previdência Social e Encargos Especiais, as áreas escolhidas foram as que tiveram mais recursos orçamentários alocados no ano de 2007, no total foram destinadas para elas em 2007 a dotação inicial de 92,3 bilhões.

Em segundo lugar, segundo o Relatório de Gestão de 2006 da CGU (CGU, 2007), aproximadamente 50% (cinquenta por cento) de todas as ações de controle (fiscalizações e auditorias) executadas pela CGU foram relacionadas aos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Saúde.

Por último, como cada programa tem finalidades e regulamentos internos distintos, a redução do escopo para esses três ministérios permitiu maior conhecimento sobre os programas avaliados, tornando mais fidedigna à classificação dos dados coletados, bem como facilitou a análise e a discussão dessas informações.

### **3.3.2. Definição da amostra**

Para Bardin (2004, p. 90) após demarcado o universo faz-se necessário constituir um *corpus*, que é o “conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos.”

O primeiro passo para a identificação do *corpus* é a definição do quantitativo de relatórios que devem compor a amostra de forma a garantir um grau razoável de representatividade do universo analisado. Assim, como base no quantitativo de relatórios que compõe o universo desta pesquisa, adotando o nível de confiança de 90% (noventa por cento) e uma margem de erro de 5% (cinco por cento) e considerando os arredondamentos efetuados na distribuição da amostragem, estabeleceu-se uma amostra de 197 (cento e noventa e sete) relatórios.

A fim de possibilitar a análise temporal do comportamento de cada categoria/subcategoria nas cinco regiões geográficas e nos 26 (vinte e seis) estados do país, dividiu-se a amostra calculada de forma proporcional a quantidade de municípios sorteados em cada região/estado. Dessa forma, procurou-se garantir que o número de relatórios analisados fosse representativo da quantidade de relatórios produzida para cada estado/região.

---

<sup>7</sup> Corresponde ao valor autorizado para o Orçamento fiscal e de Seguridade Social, consulta realizada no sítio da Câmara Federal – <http://www.camara.gov.br> – no dia 04/04/2008. (Câmara, 2008a)

O Quadro 3.2 discrimina o universo e a amostra definida para cada região do país.

REGIÃO	2005		2006		2007		TOTAL	
	Universo	Amostra	Universo	Amostra	Universo	Amostra	Universo	Amostra
<b>NORTE</b>	35	12	21	7	14	5	<b>70</b>	<b>24</b>
<b>NORDESTE</b>	95	30	57	19	52	17	<b>204</b>	<b>66</b>
<b>SUDESTE</b>	80	26	48	16	28	9	<b>156</b>	<b>51</b>
<b>SUL</b>	60	19	36	12	18	6	<b>114</b>	<b>37</b>
<b>CENTRO</b>	30	10	18	6	8	3	<b>56</b>	<b>19</b>
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>97</b>	<b>180</b>	<b>60</b>	<b>120</b>	<b>40</b>	<b>600</b>	<b>197</b>

Quadro 3.2 – Quantitativo de relatórios constante da população e amostra da pesquisa.

A quantidade de relatórios analisados em cada Estado por ano consta no **Apêndice A**. Com base neste quantitativo, foi efetuada, de forma aleatória, a escolha dos 197 (cento e noventa e sete) municípios cujos relatórios compõem o *corpus* desta pesquisa, os quais se encontram detalhados no **Apêndice B**. Nesta operação foi utilizada a *Ferramenta Amostragem* do suplemento Análise de Dados do Programa Excel.

### 3.3.3. Características dos dados a ser pesquisados

Os relatórios de fiscalização emitidos por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Unidades Municipais são compostos basicamente de duas partes: o Relato Gerencial e o Detalhamento das Constatações.

No relato gerencial são informados por Ministério Supervisor todos os programas/ações fiscalizados na unidade municipal e a descrição sumária das falhas identificadas nas fiscalizações, contudo, estas descrições não são desmembradas por programas fiscalizados. Assim, por exemplo, no caso do Ministério da Educação no *Relato Gerencial* seriam apresentadas todas as ações programáticas fiscalizadas e as respectivas falhas identificadas, no entanto, sem informar qual falha está relacionada a cada programa.

Já o detalhamento das constatações especifica por Ministério quais as falhas identificadas por meio da fiscalização de cada programa governamental. Este campo é o mais extenso do relatório e detalha todas as variáveis restritivas identificadas pelos auditores nas avaliações efetuadas.

Neste campo, para cada programa fiscalizado são identificadas as informações de caráter gerais sobre o programa e outras específicas sobre as falhas evidenciadas durante a fiscalização, sendo composto pelas seguintes informações:

- a) **Programa/Ação:** identifica o número e denominação do programa e da ação fiscalizada, assim como, descreve o objetivo da ação, conforme o PPA.
- b) **Informações sobre a fiscalização:** descreve o número da ordem de serviço que deu origem a fiscalização e detalha quais os aspectos serão observados na avaliação do programa/ação.
- c) **Agente Executor:** especifica quem é o responsável pela implementação do programa fiscalizado.
- d) **Recursos envolvidos:** identifica qual o instrumento utilizado para a transferência dos recursos do programa, se convênio, contrato de repasse, transferência fundo a fundo, transferência direta ao cidadão, dentre outras, bem como, detalha o montante dos recursos transferidos para o município.
- e) **Constatação ou descrição sumária:** é o título da falha apontada, representando a frase que sintetiza a inconformidade identificada pela equipe de fiscalização.
- f) **Fato:** descreve detalhadamente a falha identificada pela equipe de fiscalização.
- g) **Evidência:** identifica os documentos e informações que fundamentaram as conclusões do auditor.
- h) **Manifestação do agente executor:** descreve os esclarecimentos apresentados pelo agente executor do programa.
- i) **Análise da equipe:** apresenta o posicionamento da equipe de fiscalização quanto aos esclarecimentos apresentados pelo gestor.

Dos itens “e” ao “i”, o objetivo é caracterizar cada falha apontada pelo auditor na fiscalização. Assim, para uma ação fiscalizada estes campos podem se repetir quantas vezes forem o número de falhas identificadas.

Com se observa, nos relatórios de fiscalizações da CGU não existe campo destinado a emissão recomendações indicando possíveis alternativas de ações para as prefeituras ou aos ministérios responsáveis pelo programa. Desse modo, a falta dessa informação impede a categorização dos dados relativos à categoria análise prospectiva.

No entanto, considerando que a ausência dessa informação constitui também um dado para esta pesquisa, este fato será comentado com maior especificidade no capítulo 4.

Já para o exame das informações coletadas nos relatórios de fiscalização relativo as demais categorias será utilizada a técnica de análise de conteúdos. Para Bardin (2004, p. 37) a análise de conteúdos trata-se de um conjunto de técnicas que visa “obter, por procedimentos

sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção desta mensagem.”

Bardin (2004, p. 97) acrescenta que esse processo de transformação dos dados brutos em informações acerca das características dos dados envolve três decisões. A primeira refere-se a escolha das unidades de registro e de contexto.

A unidade de registro corresponde ao segmento do texto que deve ser considerado como unidade base, visando à categorização e contagem da frequência (BARDIN, 2004, p. 98). Para este trabalho científico será definido como unidade de registro o campo do relatório de fiscalização denominado de “constatação ou descrição sumária”, pois este campo sintetiza as informações da falha identificada pelos auditores para um dado programa, bem como se for bem redigida, oferece elementos que permitem caracterizar a qual aspecto se refere determinada falha.

Já a unidade de contexto “serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões são ótimas para que se possa compreender a significação exata da unidade de registro.” (BARDIN, 2004, p. 100-1)

Assim, foi definido como unidade de contexto o campo do relatório de fiscalização denominado de “fato”, pois este campo permite uma compreensão completa da falha apontada sobre um aspecto do programa, permitindo elucidar, caso necessário, dúvidas quanto a classificação a ser dada a uma determinada “descrição sumária”.

A segunda decisão apresentada por Bardin (2004) refere-se a regra de enumeração, que especifica como será contada as unidades de registro. Na aplicação do instrumento, serão utilizados dois critérios:

- a **freqüência**: registrou-se a freqüência da aparição de descrições sumárias (unidade de registro/variável restritiva) relacionadas a cada um dos aspectos definidos na categoria (temas analisados);
- a **presença/ausência**: pois, considerando que o relatório de fiscalização tem caráter restritivo, se o programa foi fiscalizado, ou seja, está descrito (**presente**) no Relatório Gerencial e não foi relatado (**ausente**) no detalhamento da constatação, significa que a fiscalização não identificou aspectos falhos na execução daquele programa no município, que é uma informação útil para a pesquisa.

A terceira decisão abordada por Bardin (2004) refere-se a classificação e a agregação dos dados coletados, este aspecto será tratado no tópico seguinte.

### 3.3.4. Classificação dos dados

Com base na definição da unidade de registro foi efetuada a extração das descrições sumárias nos relatórios componentes do *corpus*. Após essa fase de extração, contabilizou-se 7.841 (sete mil, oitocentos e quarenta e uma) frases, as quais correspondem ao quantitativo de falhas apontadas para os programas executados pelos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e da Saúde nos 197 (cento e noventa e sete) relatórios analisados.

Após a coleta desses dados efetuou-se sua classificação nas categorias definidas. Para Bardin (2004, p. 111) esse processo de categorização “é uma operação de classificação de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos.”

Para Selltiz *et al* (1974, p. 441-2) um conjunto de categorias deve atender a pelo menos três regras básicas. A primeira, é que devem ser derivadas de um único princípio de classificação, neste trabalho o princípio norteador é a pergunta de pesquisa definida (*vide* item 1.2.1) e baseia-se na frequência de aparecimentos de aspectos ligados as premissas da Nova Administração Pública.

A segundo regra é que o conjunto de categorias deve ser exaustivo, ou seja, deve ser possível classificar todas as unidades de registro nas categorias definidas, sem que nenhuma fique sem ser classificada. Essa regra foi atendida com o desmembramento das seis categorias em doze subcategorias, esse fato permitiu que se fosse definido de forma mais específica os critérios de classificação, facilitando o processo de categorização. Isso possibilitou que todas as unidades de registros constantes do *corpus* desta pesquisa fossem enquadradas nas categorias criadas.

Já a última regra, diz que as categorias devem ser mutuamente exclusivas, assim não deve ser possível classificar uma determinada unidade de registro em mais de uma categoria ou subcategoria.

Nesse ponto foi adotado um cuidado adicional na classificação dos dados, pois devido ao *princípio da legalidade*, segundo o qual ao administrador público só é permitido fazer o que a lei determina, de certa forma qualquer falha apontada representa um descumprimento direto ou indireto às normas que regem a administração pública, já que até os resultados dos programas são previstos no PPA e LOA, que são leis aprovadas pelo Poder Legislativo.

Além disso, os conceitos de economicidade, qualidade, eficiência, eficácia são inter-relacionados, por exemplo, uma ação antieconômica pode gerar ineficiência no processo e

ocasionar um impacto na eficácia do programa. Assim, a fim de não violar essa regra adotou-se como diretriz para a classificação o aspecto de maior intensidade manifesto na mensagem analisada (BARDIN, 1974, p. 104).

Por exemplo, na unidade de registro: “Não atingimento da metas estabelecidas para o programa”. Embora esse fato possa estar relacionado indiretamente a subcategoria “*accountability* de conformidade”, pois representa o descumprimento de normativos internos do programa que estabeleceram as metas, bem como pode relacionar-se indiretamente à subcategoria “efetividade”, já que essa falha pode comprometer o impacto do programa. No entanto, de forma direta e com maior intensidade a falha apontada relaciona-se ao descumprimento das metas estabelecidas para o programa, o que a enquadra na subcategoria “eficácia”.

Quanto a criação das categorias, Selltiz *et al* (1974, p. 446) afirma que “devem vir de duas fontes: um conhecimento íntimo das provas existentes e conhecimento geral e análise prévia dos possíveis tipos de respostas baseadas em considerações teóricas, lógicas ou práticas.”

No instrumento de coleta de dados as categorias e as respectivas subcategorias foram criadas de forma dedutiva a partir das teorias que fundamentam este trabalho, em especial buscando uma aproximação entre os conceitos da Nova Administração Pública (ABRUCIO, 2006; BRESSER PEREIRA, 1998; FERLIE *et al*, 1999; OSBORNE e GAEBLER, 1998) e a da Auditoria Pública (GAO, 2005; INTOSAI, 2005), assim foram criadas as categorias Resultados, Eficiência, Controle interno, Conformidade com as normas, Controle democrático e Análise Prospectiva.

## **4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Neste capítulo serão apresentados os resultados da análise de conteúdos efetuada nos 197 (cento e noventa e sete) relatórios componentes da amostra desta pesquisa, que se referem a avaliações efetuadas pela CGU nos anos de 2005 a 2007 quanto à execução de programas de governo pelos municípios.

Por meio da análise destes documentos foram catalogadas 7.841 (sete mil, oitocentas e quarenta e uma) falhas identificadas na execução de programas ligados ao Ministério da Educação, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e ao Ministério da Saúde. Esses dados foram agrupados por categorias, subcategorias, regiões, áreas e ações de governo, cujos resultados serão apresentados nos itens seguintes.

### **4.1. Ações de governo presentes nos relatórios**

Na análise identificou-se a presença de 75 (setenta e cinco) ações de governo nos relatórios, isso representa que a execução dessas ações foi avaliada pela CGU em pelo menos um dos 197 municípios da amostra. Dessas ações, 25 (vinte e cinco) são ligadas à educação, 23 (vinte e três) à assistência social e 27 (vinte e sete) à saúde.

Dentre as 75 ações avaliadas pela CGU, a Tabela 01 destaca as 15 (quinze) que foram mais presentes nos relatórios. Analisando-as se pode verificar que entre as 15 (quinze) ações de governo mais fiscalizadas, coincidentemente, cinco pertencem a cada uma das áreas estudadas (educação, saúde e social).

Este equilíbrio favorecerá a análise que será realizada ao longo deste capítulo, pois, as variáveis restritivas mais frequentes identificados nestas ações serão utilizadas como exemplo na discussão dos resultados de cada categoria e subcategoria.

Tabela 01: Ações de governo mais presentes nos relatórios.

Área	Ação programática	Nomenclatura Reduzida	Qde de municípios nos quais a ação foi avaliada	% em Relação ao <i>Corpus</i> pesquisa (197 Relatórios)
Assistência Social	Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza	Bolsa Família	182	92%
Saúde	Incentivo financeiro a municípios habilitados à parte variável do piso de atenção básica para assistência farmacêutica básica	Farmácia Básica	176	89%
Educação	Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica	PNAE	175	89%
Educação	Censo Escolar da Educação Básica	Censo Escolar	171	87%
Assistência Social	Funcionamento dos conselhos de gestão compartilhada da assistência social nacional.	Atuação CMAS	168	85%
Saúde	Atendimento Assistencial Básico em municípios	Atenção Básica	167	85%
Saúde	Incentivo financeiro a municípios habilitados à parte variável do Piso de Atenção Básica – PAB, para a saúde da família.	PSF	163	83%
Saúde	Incentivo financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios certificados para as ações de Epidemiologia e Controle de Doenças	Vigilância Epidemiológica	151	77%
Educação	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar.	PNATE	144	73%
Educação	Dinheiro Direto na Escola.	PDDE	115	58%
Saúde	Estruturação da rede de serviços de atenção básica de saúde	Est. da atenção básica	106	54%
Assistência Social	Serviços de Proteção Socioassistencial à Criança e ao Adolescente	PSCA	102	52%
Assistência Social	Atendimento à Criança e ao Adolescente em Ações Socioeducativas e de Convivência	PETI	95	48%
Educação	Apoio a Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos Fazendo Escola.	PEJA	64	32%
Assistência Social	Concessão de Bolsa para Jovens de 15 a 17 anos em Situação de Vulnerabilidade e/ou Risco Social	Agente Jovem	56	28%

Com se observa, a Bolsa Família foi a ação mais presente nos relatórios analisados nesta pesquisa, sendo fiscalizado em 182 (cento e oitenta e dois) municípios, o que corresponde a 92% (noventa e dois por cento) da amostra.

#### 4.2. Variáveis restritivas por ações de governo

Essa análise visa identificar o percentual de municípios em que foi identificada pelo menos uma variável restritiva para a ação. Por exemplo, o índice apresentado para o Censo Escolar no Gráfico 4.1 indica que em 64% (sessenta e quatro por cento) dos municípios em que esta ação foi avaliada verificou-se a presença de pelo menos uma variável restritiva.

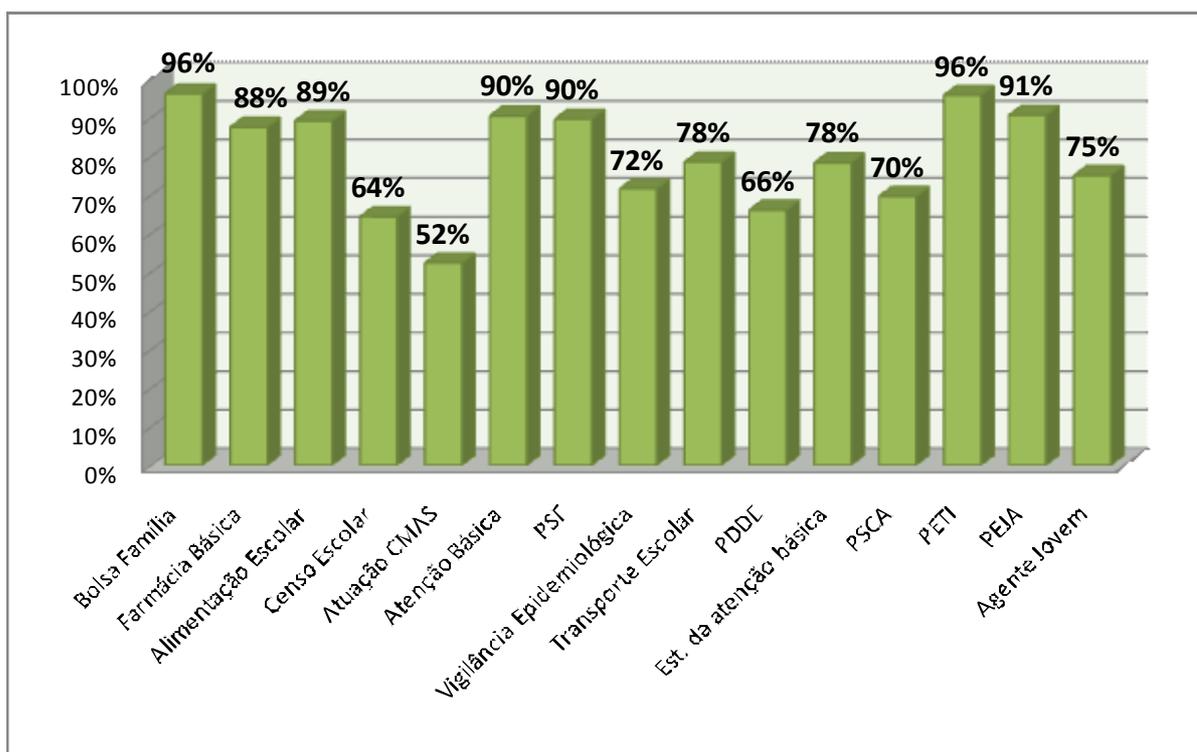


Gráfico 4.1 - Variáveis restritivas por ação de governo.

Conforme se observa, em relação as 15 (quinze) ações programáticas mais fiscalizadas, as que tiveram o maior índice de falhas em sua execução foram o Programa Bolsa Família e o PETI, o que representa que de cada 100 (cem) fiscalizações executadas nestes programas em pelo menos 96 (noventa e seis) são identificadas a ocorrência de pelo menos uma falha.

Outra ação que merece destaque, embora não conste no Gráfico 4.1 por ter sido fiscalizado em apenas 17% (dezessete por cento) dos municípios constantes da amostra é o Fundo do Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF. Nesta ação o índice de falha foi de 100% (cem por cento), sendo apresentada mais de uma variável restritiva em todos os 34 (trinta e quatro) municípios nos quais a ação foi avaliada.

Posteriormente, pode-se verificar o PEJA, com percentual 91% (noventa e um por cento) e o Programa Saúde da Família e de Atenção Básica, que obtiveram o índice de 90%

(noventa por cento) cada. No outro extremo, a Atuação CMAS (Funcionamento dos conselhos de gestão compartilhada) foi a que obteve o menor percentual de restrição dentre as ações apresentadas.

Quanto aos tipos de variáveis restritivas identificadas nas avaliações empreendidas pela CGU, o Gráfico 4.2 consolida quais foram as mais freqüentes na execução dos programas da Assistência Social referente ao período de 2005 a 2007.

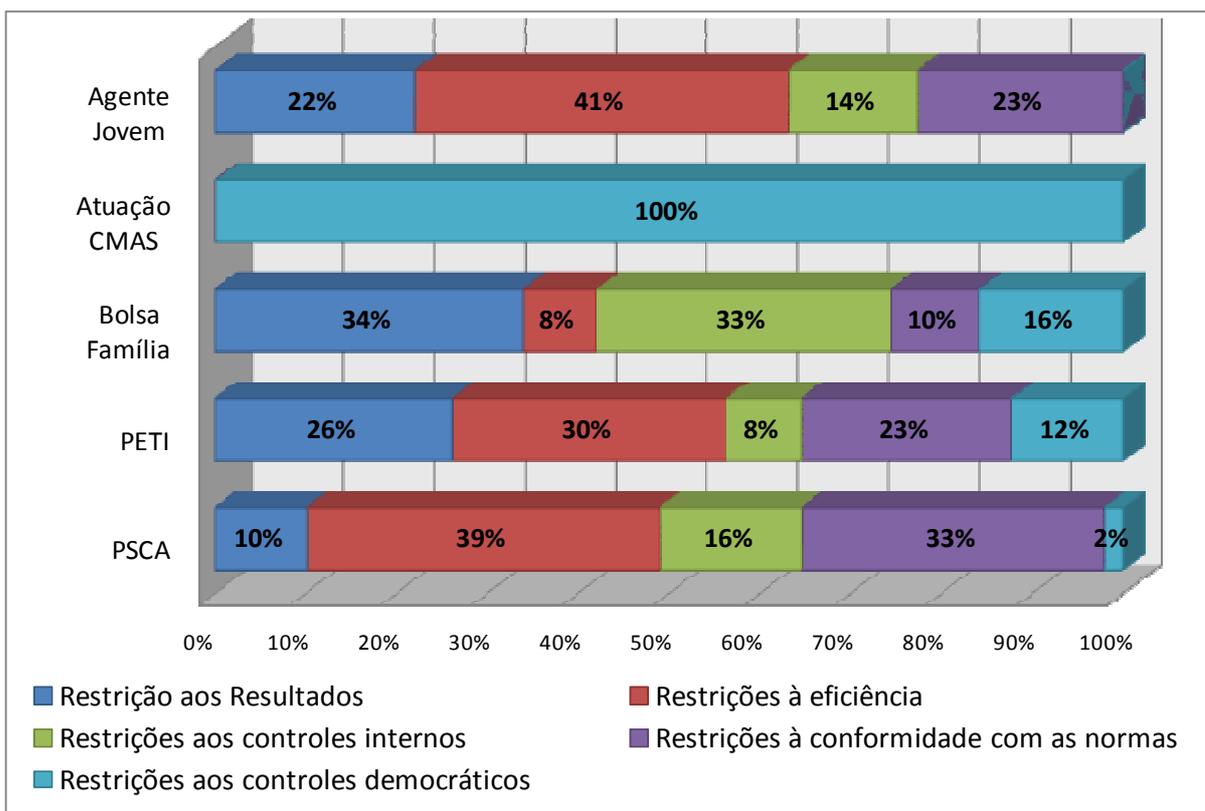


Gráfico 4.2 - Variáveis restritivas mais freqüentes nos programas da área de assistência social.

Observa-se que a restrição a eficiência foi o aspecto mais freqüente nas ações Agente Jovem, PETI e PSCA. A título de exemplo relativo ao Agente Jovem as restrições dessa natureza representam mais de 40% (quarenta por cento), logo, a cada 10 (dez) falhas identificadas na execução desta ação, aproximadamente quatro está ligada à ineficiência na utilização dos recursos do programa.

Já o programa Bolsa Família apresentou como falhas mais freqüentes à restrição aos resultados, acompanhado da restrição aos controles internos, os quais corresponderam, respectivamente, a 34% (trinta e quatro por cento) e 33% (trinta e três) por cento das falhas identificadas na execução desta ação de governo no período analisado.

Enquanto a ação Atuação do CMAS apresentou exclusivamente restrições ligadas ao controle democrático, este resultado deve-se ao fato da avaliação desta ação focar-se na atuação do Conselho Municipal de Assistência Social, portanto, como os relatórios são restritivos, as inconsistências apresentadas nos relatórios relacionam-se a fragilidades na atuação do citado conselho, conforme será abordado mais detalhadamente nas seções seguintes.

Por outro lado, o Gráfico 4.3 apresenta quais tipos de restrições foram identificados com maior frequência nos programas da área de educação.

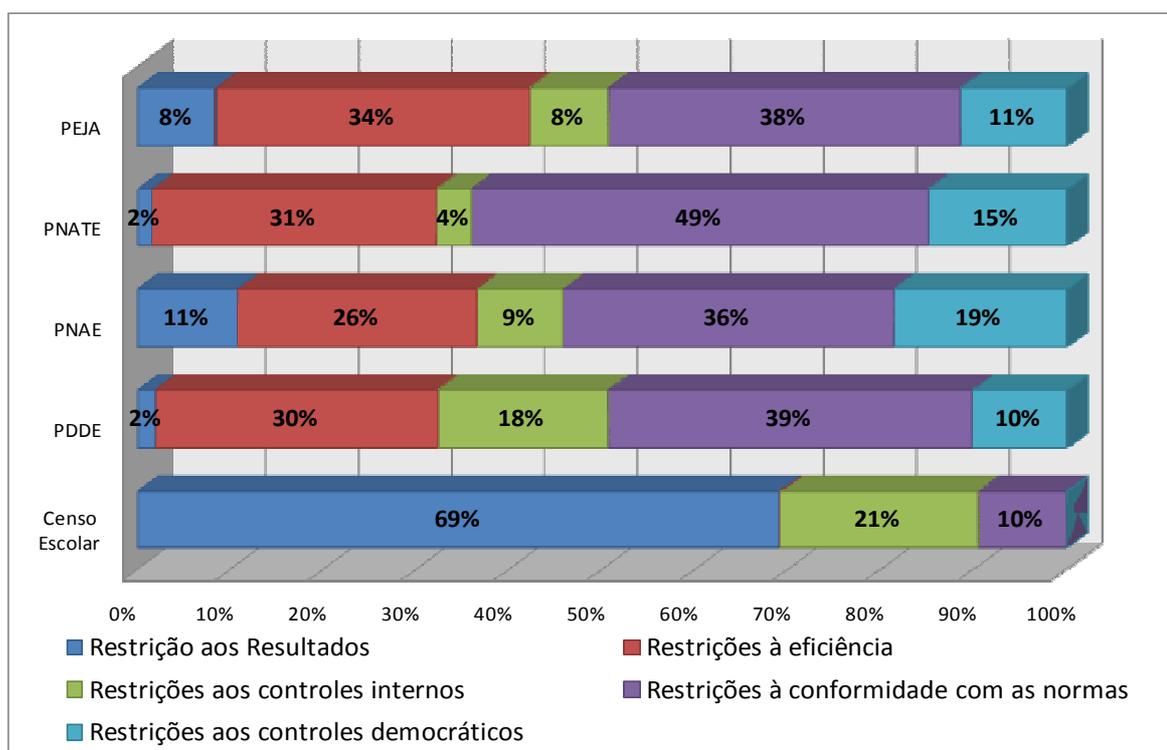


Gráfico 4.3 - Variáveis restritivas mais freqüentes nos programas da área de educação.

A exceção do censo escolar, observa-se que as ações de governo listadas no Gráfico 4.3 apresentam maior índice de restrição ligadas à conformidade com as normas, esse tipo de falha chegou a corresponder a praticamente metade das inconsistências identificadas na execução do PNATE. Já em relação ao censo escolar, observou-se que aproximadamente 70% (setenta por cento) das falhas identificadas referiram-se a restrições aos resultados da ação.

Quanto às ações relacionadas a área de saúde, o Gráfico 4.4 mostra os tipos de restrições identificadas e as respectivas frequências.

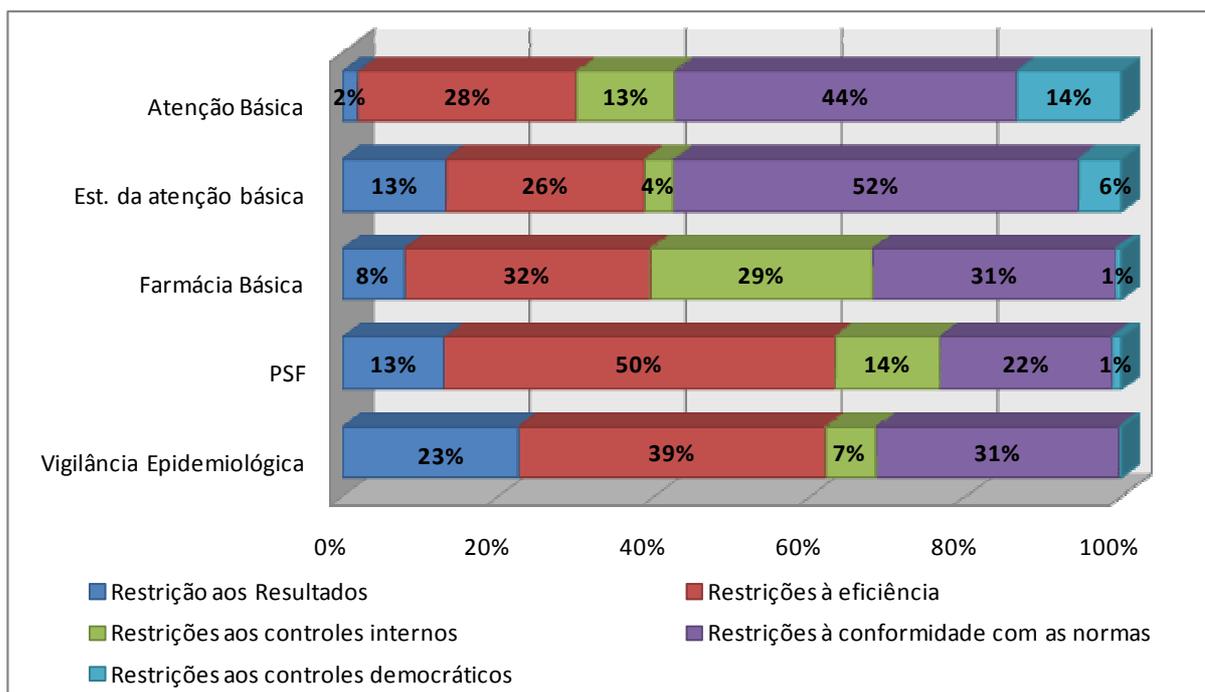


Gráfico 4.4 - Variáveis restritivas mais frequentes nos programas da área de saúde.

Observa-se que as falhas mais frequentes registradas nos programas da área de saúde são relacionadas à restrição a eficiência e à restrição a conformidade com as normas. As falhas relacionadas à ineficiência no uso dos recursos foram mais intensa nas ações Farmácia Básica, PSF e Vigilância Epidemiológica. Enquanto, os erros relativos ao descumprimento de normas foram mais frequentes na Atenção Básica e na Estruturação da Atenção Básica.

### 4.3. Variável restritiva por áreas

Esta análise visa observar o comportamento do percentual de ações de governo das áreas de educação, assistência social e saúde em que foi identificado algum tipo de restrição nas avaliações no período de 2005 a 2007.

Por exemplo, no Gráfico 4.5, o índice de 85% (oitenta e cinco por cento) calculado para a área de saúde em 2005 indica que em cada 100 (cem) ações de governo fiscalizadas desta área aproximadamente 85 (oitenta e cinco) apresentaram pelo menos uma variável restritiva em sua execução.

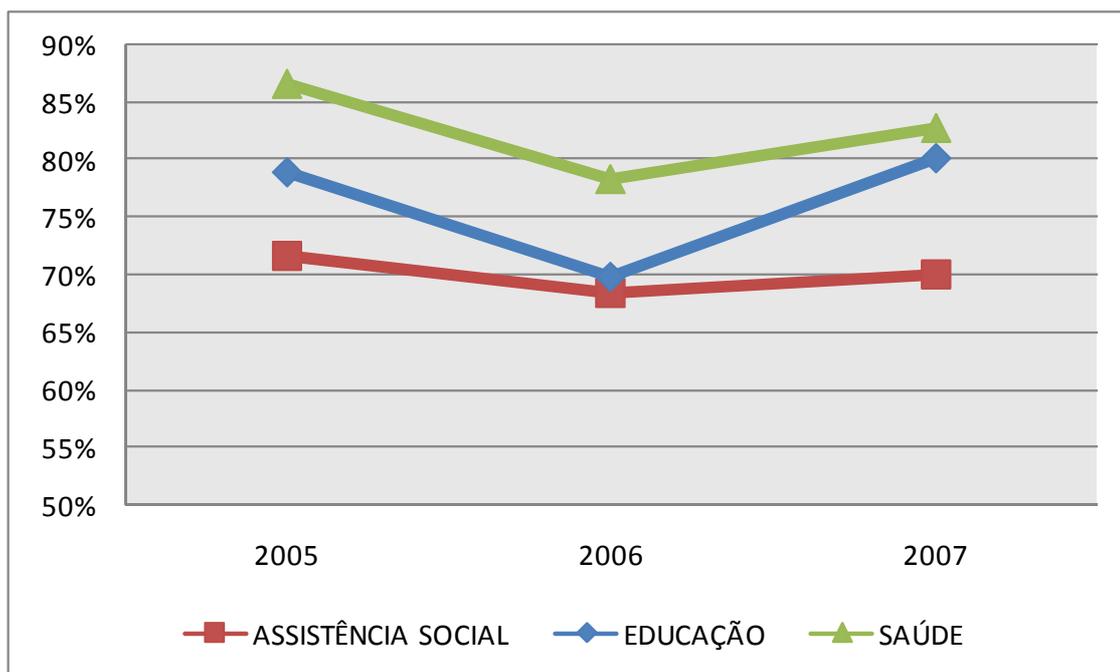


Gráfico 4.5 - Comportamento das variáveis restritivas por áreas.

Da análise do Gráfico 4.5 observa-se que houve queda entre os anos de 2005 e 2006, contudo, posteriormente foi identificado um acréscimo entre 2006 e 2007. No entanto, comparando os índices em 2005 e 2007 verifica-se que houve redução no percentual de ações programáticas com restrições nas áreas de saúde e social, mas verificou-se um pequeno acréscimo no índice das ações ligadas à educação.

Na análise relativa das três áreas, verifica-se que o maior percentual de restrições foram identificadas nas ações ligadas à área de saúde, que em 2005 foi superior a 85% (oitenta e cinco por cento) e no ano de 2007, apesar da redução, apresentou o percentual de restrições ainda superior a 80%. O que significa que de cada 10 (dez) ações desta área fiscalizadas, em média, mais de oito apresentaram algum tipo de variável restritiva.

Em seguida, veio as ações ligadas a área da educação, que tiveram um decréscimo significativo no ano de 2006, chegando ao índice de 70% (setenta por cento), no entanto, essa redução foi acompanhada de um acréscimo no ano de 2007, onde se calculou o índice de 80% (oitenta por cento).

Por último, verificou-se que as ações ligadas a área social foram as que apresentaram, em média, o menor percentual de falha nas fiscalizações realizadas pela CGU, as quais durante o período analisado ficaram próximas de 70% (setenta por cento).

Quanto ao tipo de falhas identificadas nos programas de cada área analisada, o Gráfico 4.6 apresenta de forma consolidada a frequência de restrições identificadas nos relatórios dos anos de 2005 a 2007.

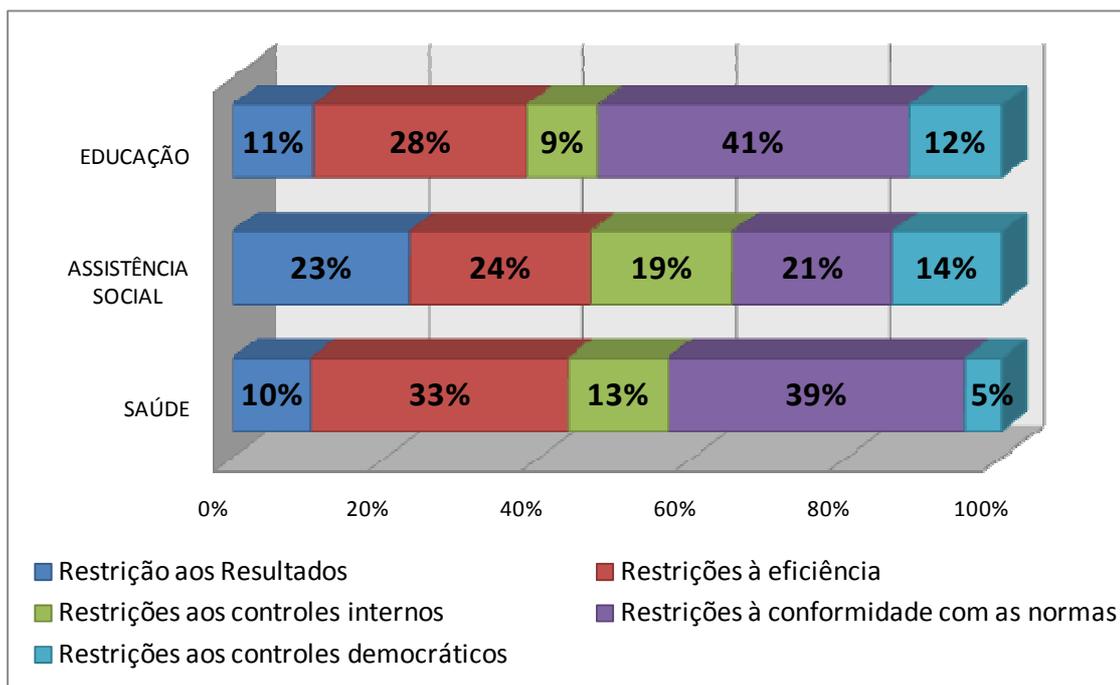


Gráfico 4.6 - Variáveis restritivas mais frequentes nas áreas de assistência social, educação e saúde.

O Gráfico acima indica que aproximadamente 70% (setenta por cento) das variáveis restritivas identificadas pela CGU na execução dos programas da área de educação e saúde referem-se ao descumprimento das normas e à ineficiência na gestão dos recursos do programa.

Já nas ações ligadas à área de assistência social este percentual de restrições apresenta-se diluído de forma mais equitativa nas cinco categorias, contudo, com uma maior predominância nas falhas ligadas a restrições à eficiência e aos resultados, respectivamente.

#### 4.4. Variáveis restritivas por Regiões

Por meio desta análise procurou-se observar o percentual de ações executadas em cada região que apresentaram pelo menos uma variável restritiva. Os índices apresentados no Gráfico 4.7 foram obtidos a partir da divisão entre a quantidade de ações fiscalizadas em cada região pelo total de ações dessa região para as quais foram identificadas pelo menos uma variável restritiva nos relatórios.

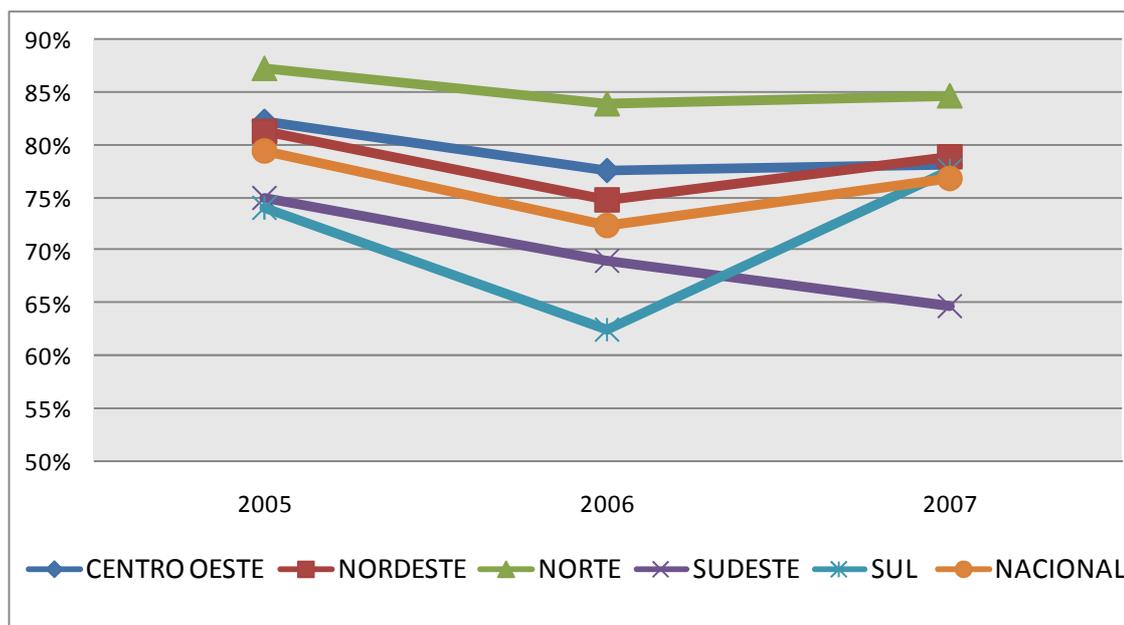


Gráfico 4.7 - Comportamento das variáveis restritivas por Região.

Observando o Gráfico 4.7 pode-se verificar que, a exceção da Região Sudeste cujo percentual de falhas nos programas fiscalizados teve um decréscimo constante no período de 2005 a 2007, as demais regiões não apresentaram um comportamento linear. Inicialmente o percentual de restrição reduziu de 2005 para 2006, porém houve um acréscimo entre os anos de 2006 e 2007.

No entanto, mesmo considerando essa inconstância, a exceção da Região Sul, o índice de 2007 foram inferiores aos calculados para o ano de 2005. O que demonstra que, em geral, o percentual de falhas identificadas nos programa teve uma pequena diminuição no período analisado, a exemplo da média nacional que em 2005 era de 79% (setenta e nove por cento) e em 2007 reduziu para 77% (setenta e sete por cento). O que representa que de cada 100 (cem) programas fiscalizados pela CGU em 2007, nas três áreas analisadas, aproximadamente 77 (setenta e sete) apresentaram pelo menos uma falha.

Analisando o comportamento das cinco regiões do país, verifica-se que a região com maior percentual de restrições foi a Norte, pois, obteve o índice de 87% (oitenta e sete por cento), 84% (oitenta e quatro por cento) e 85% (oitenta e cinco por cento) nos anos de 2005, 2006 e 2007, respectivamente. Para se ter a dimensão do desempenho dessa região em relação às demais, verifica-se no ano de 2005 que o índice de restrições da Região Norte foi de oito pontos percentuais superior a média nacional e chegou a ser de 12 (doze) pontos percentuais em 2006.

Verifica-se, ainda, que utilizando como parâmetro o índice nacional, durante anos analisados o percentual de restrições identificadas na Região Norte, Nordeste e Centro Oeste foram superiores à média nacional. Já as Regiões Sudeste e Sul mantiveram-se durante o período analisado com percentuais de falhas inferiores a média nacional, a exceção do ano de 2007 em que a Região Sul ultrapassou em um ponto percentual o índice calculado para o país.

Analisando o comportamento dessas duas regiões, observa-se dois pontos interessantes. Primeiro, a Região Sudeste manteve uma queda gradual nos índices de falhas apresentado nas fiscalizações dos programas, tendo apresentado o melhor desempenho entre as Regiões analisadas, pois reduziu em 10 (dez) pontos percentuais o índice de falhas calculado entre 2005 e 2007.

Em segundo lugar, na Região Sul observou-se uma considerável diminuição entre os anos de 2005 e 2006, chegando a obter o menor índice entre todas as regiões no período analisado (63%), contudo, foi acompanhado de um aumento considerável entre 2006 e 2007.

Relativo ao tipo de falha identificada em cada região geográfica do país, o Gráfico 4.8 apresenta a frequência de variáveis restritivas identificadas para cada categoria nos relatórios analisados.

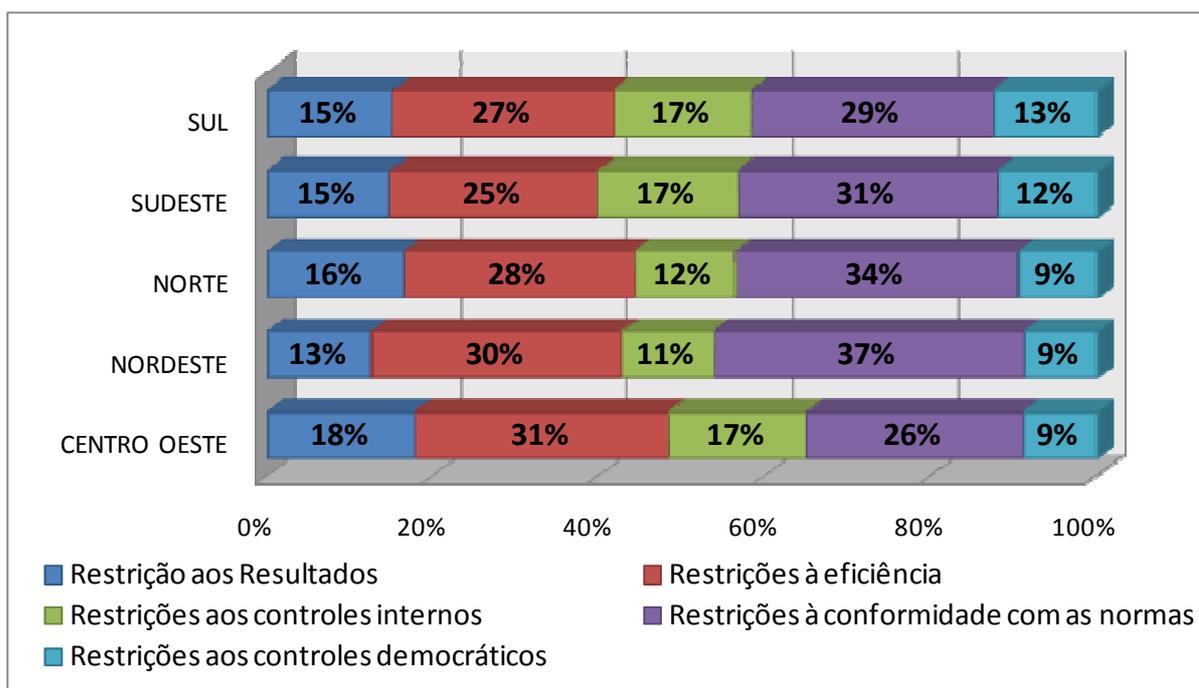


Gráfico 4.8 - Variáveis restritivas mais frequentes em cada Região geográfica do país.

Desse modo, verifica-se que embora haja uma predominância das variáveis restritivas ligadas ao descumprimento das normas e a ineficiência, observa-se uma pequena variação quanto a intensidade dessas falhas em cada região. Outrossim, observa-se que as restrições aos resultados é a terceira mais frequente nas regiões norte, nordeste e centro oeste, enquanto

nas regiões sul e sudeste à categoria que ocupa esta posição é a restrição aos controles internos. Estes resultados serão apresentados e discutidos de forma mais detalhada nos itens seguintes deste capítulo.

#### 4.5. Comportamento das variáveis restritivas por categoria

No instrumento de coleta de dados foram definidas seis categorias conforme os princípios da Nova Administração Pública, que são: resultados; eficiência; controles internos; conformidade com as normas; controles democráticos e análises prospectivas.

Conforme já abordado, não foi efetuado coleta de variáveis restritivas para a categoria de análise prospectiva, pois os relatórios de avaliação da CGU sobre a execução dos programas pelos municípios não contemplam esta informação. Esse aspecto será discutido de forma mais específica no item 4.5.6 deste trabalho.

Em relação às demais, o Gráfico 4.9 indica por categoria o percentual de restrições identificadas nos relatórios emitidos no período de 2005 a 2007. O índice apresentado neste Gráfico expressa qual a porcentagem de falhas de uma dada categoria em relação às demais.

Por exemplo, o percentual apresentado para a categoria resultado em 2005 indica que de todas as falhas catalogadas nos relatórios de avaliação deste ano, aproximadamente 15% (quinze por cento) referem-se a fatos restritivos à categoria resultados.

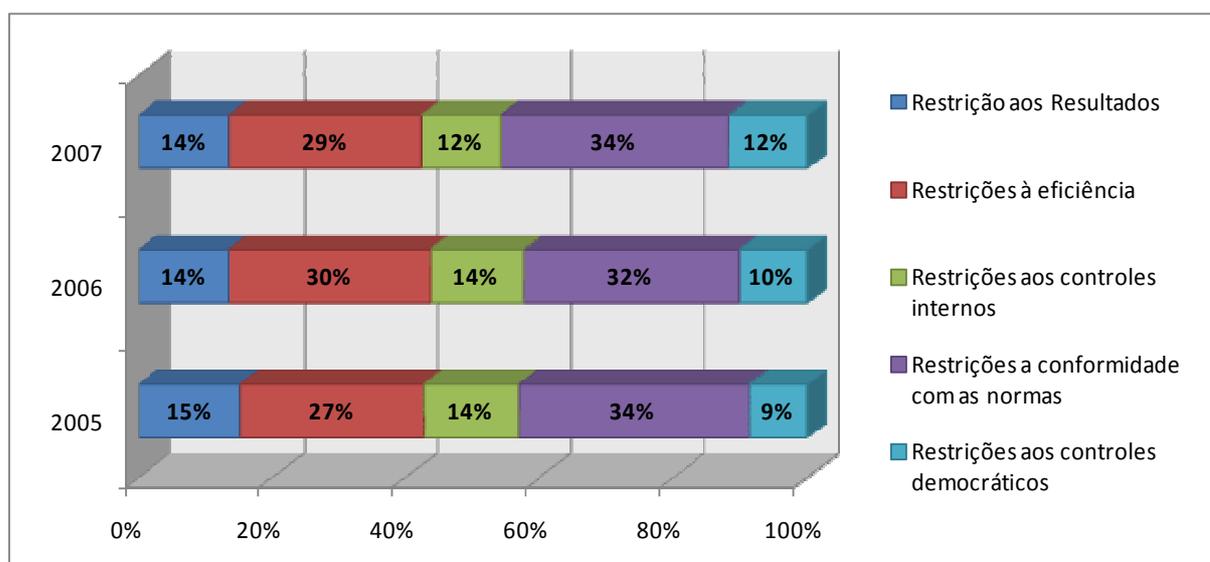


Gráfico 4.9 - Percentual de variáveis restritivas por categoria.

Pode-se observar que o aspecto identificado com maior frequência nos relatórios de fiscalização da CGU refere-se às restrições a conformidade com as normas, denotando, que a maioria das falhas evidenciadas nas avaliações da execução dos programas são ligadas ao descumprimento das normas que regem o programa.

A segunda categoria mais freqüente refere-se à eficiência. Nesse sentido, observa-se que aliado a conformidade com as normas, essas duas categorias representam a característica manifesta em mais de 60% (sessenta por cento) das 7.841 falhas catalogadas nos relatórios.

Em terceiro lugar, observa-se uma concorrência entre duas categorias às restrições aos resultados e ao controles internos. Analisando o comportamento destas duas categorias, observa-se que embora elas tenham praticamente o mesmo índice de restrição em 2006, no ano de 2005 e 2007 a categoria resultados apresenta um percentual um pouco superior a dos controles internos.

Por último, verifica-se às restrições aos controles democráticos. Na análise do comportamento desse aspecto observa-se que houve um acréscimo gradual no percentual de restrições a essa categoria, passando de 9% (nove por cento) em 2005 para 12% (doze por cento) em 2007, chegando a ter o mesmo índice verificado para a categoria de controles internos.

Nas seções seguintes será efetuada a análise e discussão dos dados para cada um desses aspectos, sendo detalhado o comportamento por região e área, bem como especificado os resultados das subcategorias.

Contudo, para melhor entendimento será esclarecido como os índices apresentados nos Gráficos foram calculados:

- **Variável restritiva por Região:** apresenta o índice de restrições identificado para a categoria/subcategoria, contudo, o parâmetro é o total de falhas catalogadas nos relatórios da respectiva Região. Por exemplo, se o índice de restrição ao resultado de uma região for de 30%, significa que três em cada 10(dez) falhas dessa Região refere-se a restrições ao resultado.
- **Variáveis restritivas por Área:** apresenta o índice de restrições identificado para a categoria/subcategoria, contudo, o parâmetro é o total de falhas catalogadas para cada área. Usando o exemplo anterior, significa dizer que três em cada 10 (dez) falhas apontadas para as ações de governo da área são relacionadas ao resultado.
- **Ações com maior frequência de variável restritiva:** apresenta as ações, dentre as elencadas na Tabela 01, que apresentaram maiores frequência de uma determinada

variável restritiva. Os índices expostos relacionam-se ao total de falhas catalogadas para a ação.

#### **4.5.1. Categoria resultados**

A categoria de resultados divide-se em duas subcategorias: efetividade e eficácia. A restrição a efetividade abrange falhas ligadas a não produção dos efeitos esperados pelo programa, enquanto a eficácia refere-se ao não alcance ou alcance parcial dos objetivos e metas da ação programática.

Conforme se pôde observar no Gráfico 4.9 o percentual de falhas ligadas a esta categoria permaneceu praticamente constante no período analisado, pois em 2005 representaram o índice de 15% (quinze por cento), enquanto nos dois anos posteriores esse percentual manteve-se em 14% (quatorze por cento).

Ao analisar a frequência das subcategorias efetividade e eficácia, observou-se que das 1.120 (mil cento e vinte) falhas registradas nestas subcategorias, apenas uma referia-se a restrições à efetividade da ação programática.

Esta falha foi identificada em uma fiscalização executada no programa de vigilância epidemiológica e indicava o aumento no índice de infestação do mosquito transmissor da dengue (*Aedes aegypti*) no município, apesar da execução do programa.

Assim, considerando o planejamento estruturado que antecede a realização das fiscalizações, conforme abordado no Sub-capítulo 2.3 e a inexistência de outras falhas dessa natureza nas demais fiscalizações executadas, depreende-se que a análise da efetividade das ações governamentais não é um aspecto contemplado nas avaliações da execução de programas empreendida pela CGU.

Desse modo, como pôde-se observar no Gráfico 4.9 os resultados da execução dos programas governamentais é um aspecto contemplado nas avaliações empreendidas pela CGU, no entanto, esta análise foca a verificação do alcance das metas e objetivos dos programas, não procurando evidenciar sua efetividade, ou seja, quais seus reais impactos na sociedade.

Por conseguinte, as restrições apontadas para a categoria resultados referem-se essencialmente a restrições à eficácia, desse modo, o Gráfico 4.10 apresenta como esta subcategoria foi manifesta nas cinco regiões do país:

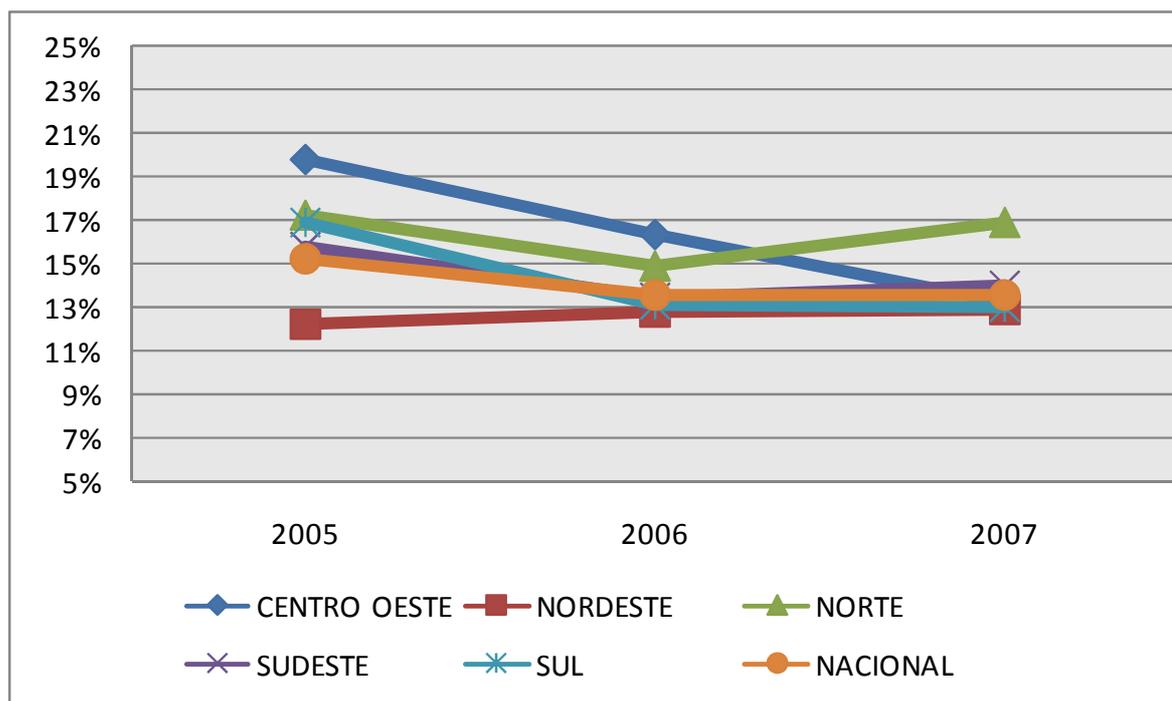


Gráfico 4.10 - Variáveis restritivas à eficácia por Região.

Pode-se observar que no ano de 2005 a Região Centro Oeste foi a que manifestou o maior índice de restrição a categoria de resultados, com o percentual de 20%, o que significa que de cada 10 (dez) falhas identificadas nas fiscalizações realizadas nos Estados desta região duas referiam-se ao não alcance ou ao alcance parcial dos objetivos e metas previstas para ação programática fiscalizada.

No entanto, em relação a esta região observou-se que houve uma redução gradual deste índice, que passou a ser de 13% (treze por cento) no ano de 2007, inferior a média nacional.

A Região Norte apresentou o segundo maior índice de restrição aos resultados no ano de 2005, manteve essa posição em 2006, mesmo tendo uma pequena redução no índice, contudo, no ano de 2007 voltou ao patamar de 2005, apresentando o maior índice de restrição a categoria resultados entre as regiões no ano de 2007. Outro ponto visível é que durante o período analisado a Região Norte foi a única que se manteve sempre acima da média nacional.

Já as Regiões Sudeste e Sul apresentaram comportamento semelhante à média nacional de restrições desta natureza. Enquanto, o Nordeste manteve-se abaixo da média nacional durante os anos analisados, chegando em 2005 a apresentar o menor índice de restrições aos resultados no período de referência.

Após discutido o comportamento desta categoria nas cinco regiões, o Gráfico 4.11 apresenta como foi esse comportamento em relação às três áreas estudadas.

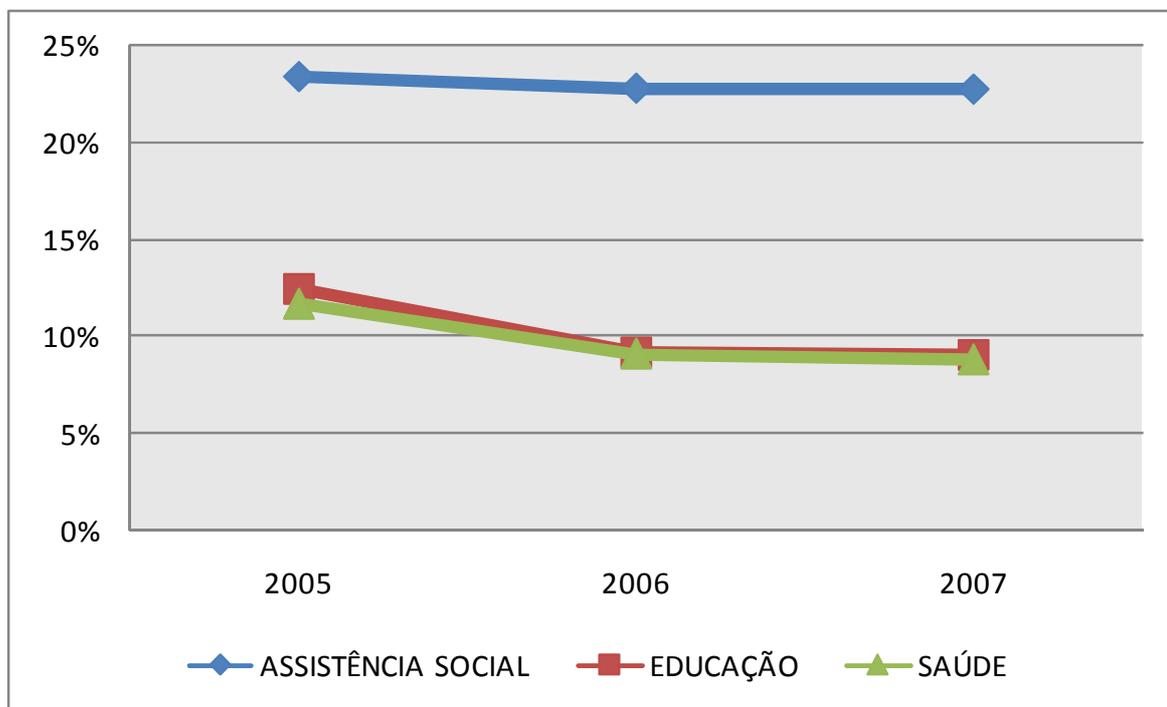


Gráfico 4.11 - Variáveis restritivas à eficácia por Área.

Pode-se verificar que a área social é a que tem o maior índice de falhas dessa natureza, que foi superior a 20% (vinte por cento) nos três anos analisados. Esse resultado pode conduzir a duas conclusões: a primeira e mais óbvia é que os programas ligados a área social são menos eficazes que os programas ligados à área de educação e saúde.

A segunda e mais provável, é que as avaliações empreendidas pela CGU nos programas da área social dão maior ênfase à análise dos resultados da ação governamental. Já que, parte dos programas da área social são operacionalizados por meio de transferência direta de recursos aos beneficiários, como é o caso da Bolsa Família, do PETI e do Agente Jovem, dentre outros. Assim, a atuação dos executores desses programas se restringe a seleção da clientela, ao pagamento das bolsas e à verificação do cumprimento das condicionalidades do programa.

Portanto, nestes programas os pontos mais críticos são ligados à eficácia da ação, ou seja, ao cumprimento das condicionalidades do programa e o pagamento de bolsas à beneficiários que atendam os requisitos estabelecidos.

Em relação aos programas da área de educação e saúde, observou-se que o comportamento foi constante no período analisado, inicialmente o índice de restrição que era

de 12% (doze por cento) em 2005, contudo reduziu para 9% (nove por cento) nos dois anos seguintes.

Uma vez discutido os resultados por região e área, o Gráfico 4.12 apresenta em quais ações programáticas foram maiores às restrições a esta categoria.

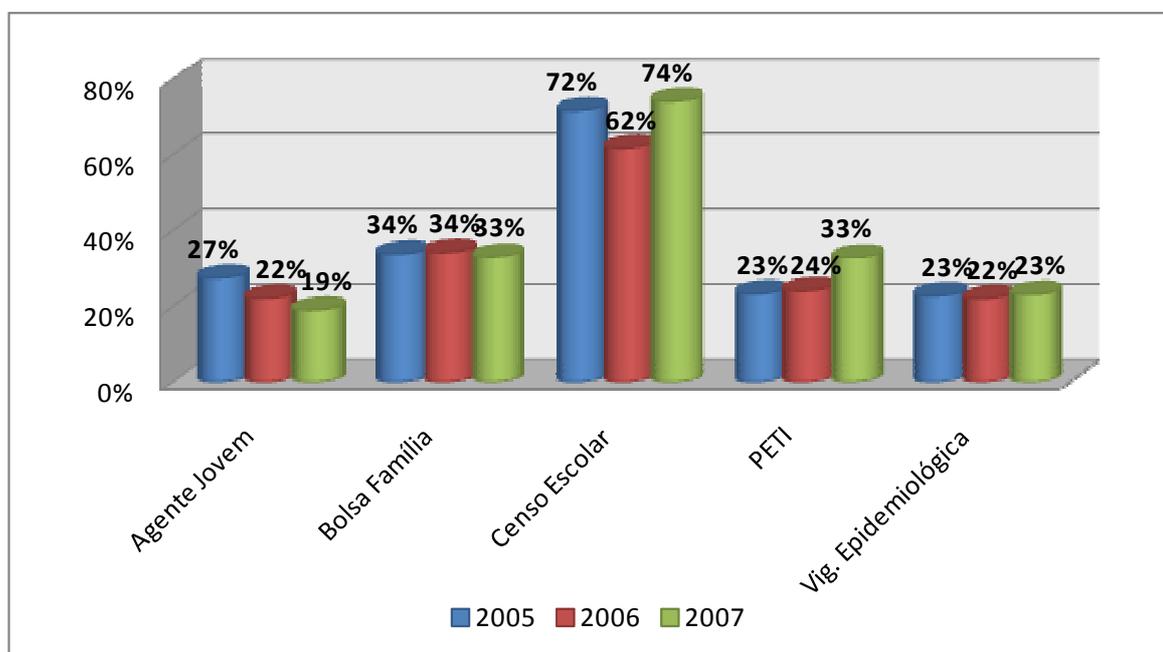


Gráfico 4.12 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas à eficácia.

Observa-se que a ação referente ao censo escolar foi a que apresentou o maior índice de inconsistência relativa à eficácia. Analisando as falhas coletadas identificou-se que aproximadamente 98% (noventa e oito por cento) delas referiam-se a divergência entre os quantitativos informados no censo escolar e o apurado pela equipe de fiscalização junto às escolas.

Desse modo, analisando em conjunto as informações apresentadas nos Gráficos 4.1 e 4.12, pode-se inferir que, em média, de cada 100 (cem) fiscalizações realizadas referentes ao censo escolar, em 64 (sessenta e quatro) delas são identificadas pelo menos uma falha, porém, mais de 60% (sessenta por cento) desses erros referem-se a inconsistência nos dados apresentados pelo censo.

Esse dado é preocupante, pois as informações oriundas do censo escolar servem de parâmetros para se estabelecer os valores repassados em alguns programas, a exemplo do Programa de Alimentação Escolar, cujo valor do repasse ao município é proporcional ao número de alunos matriculados.

Por outro lado, a margem de erro observada indica a necessidade de se repensar a forma de operacionalização desta ação, seja por meio da implementação de mecanismos que

assegurem a fidedignidade das informações repassadas pelas escolas ou mesmo pela substituição do censo por outras formas de pesquisas que possam garantir as informações requeridas, contudo, com uma margem de erro aceitável.

A bolsa família é a ação que apresenta o segundo maior índice de frequência de restrições à eficácia, como se pode observar, durante o período analisado esse índice ficou praticamente estável, diminuindo somente um ponto percentual entre os anos de 2006 e 2007, quando passou de 34% (trinta e quatro por cento) para 33% (trinta e três por cento). As falhas mais frequentes observadas foram:

- descumprimento das condicionalidades do programa por parte dos beneficiários, sendo a mais freqüente relativa a baixa freqüência escolar;
- existência de beneficiários com renda *per capita* superior a estabelecida pelo programa.
- existência de fatores inibidores ao alcance dos objetivos do programa, tais como: cartões de saque do benefício nas mãos de comerciantes; inexistência de agências bancárias para sacar o benefício no município; falta de distribuição de cartões benefício por parte da Caixa Econômica Federal, dentre outros.

Posteriormente, observa-se que o PETI, seguido da Vigilância Epidemiológica, foram respectivamente, as que tiveram maiores índices de restrição à eficácia. As falhas mais frequentes observadas na execução destas ações estão apresentadas abaixo:

<i>Ação fiscalizada</i>	<i>Falha(s) mais freqüente(s)</i>
Agente Jovem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• descumprimento da meta prevista pelo programa;</li> <li>• freqüência de participação dos beneficiários abaixo do exigido;</li> <li>• inclusão de beneficiários que não atendem os requisitos do programa.</li> </ul>
PETI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• descumprimento da meta prevista pelo programa;</li> <li>• freqüência de participação dos beneficiários abaixo do exigido;</li> <li>• ausência de realização de ações socioeducativas para os beneficiários e seus familiares.</li> </ul>
Vigilância Epidemiológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• não alcance das metas previstas na Programação Pactuada Integrada - PPI.</li> </ul>

Quadro 4.1 - Variáveis restritivas à eficácia mais frequentes nas ações Agente Jovem, PETI e Vigilância epidemiológica.

Por fim, as informações coletadas indicam que a atividade de avaliação de programas da CGU tem efetuado o controle dos resultados das ações governamentais, em especial nos programas ligados a área social, contudo, esse controle tem sido restrito a análise da eficácia.

#### 4.5.2. Categoria eficiência

A categoria de resultados divide-se em quatro subcategorias: eficiência, objetivo-meio, economicidade e qualidade. Esta categoria refere-se a falhas identificadas nos relatórios de fiscalizações que sejam relacionados a restrições à aquisição, a proteção e a utilização dos recursos de forma produtiva para o alcance dos objetivos do programa

Conforme já comentado, esse aspecto foi a segunda categoria mais freqüente nas falhas identificadas nos relatórios de fiscalização, chegando em 2006 a corresponder a 30% (trinta por cento) dos erros apontados nos relatórios deste ano.

O Gráfico 4.13 apresenta o comportamento do índice de restrição à eficiência nas cinco regiões do país.

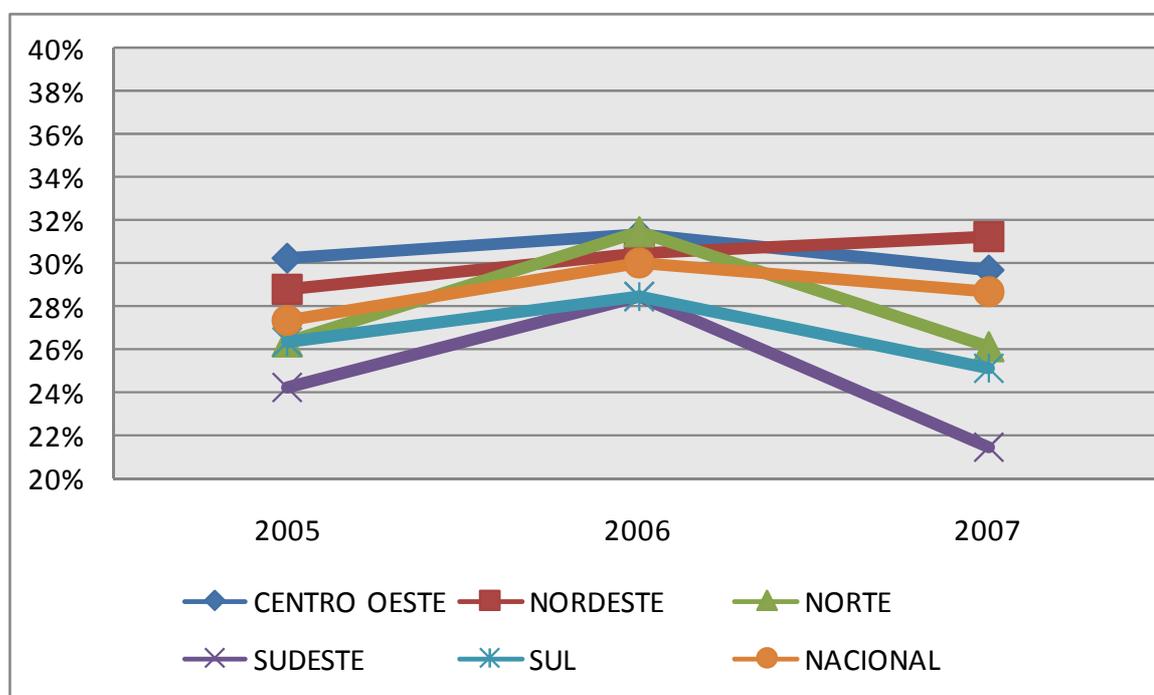


Gráfico 4.13 - Variáveis restritivas à eficiência por Região.

Da análise verifica-se que, a exceção da região nordeste, as quatro demais regiões tiveram comportamento semelhante no período analisado, apresentando um acréscimo no índice de restrições à eficiência entre os anos de 2005 e 2006, sendo acompanhado de uma redução entre os anos de 2006 e 2007.

Adotando-se como parâmetro o índice nacional, verifica-se que durante todo o período analisado a região nordeste e centro oeste tiveram um percentual de restrições superior a média nacional. Assim como, observou-se que no ano de 2006 a região norte superou o índice nacional.

No outro pólo, verificou-se que as regiões sudeste e sul mantiveram-se durante todo o período analisado com percentuais de falhas inferiores ao índice nacional, com destaque para a região sudeste, que em 2007 obteve o menor índice de restrições à eficiência no período analisado, 21% (vinte e um por cento).

Em relação às áreas analisadas, o Gráfico 4.14 apresentada como foi o comportamento desta categoria.

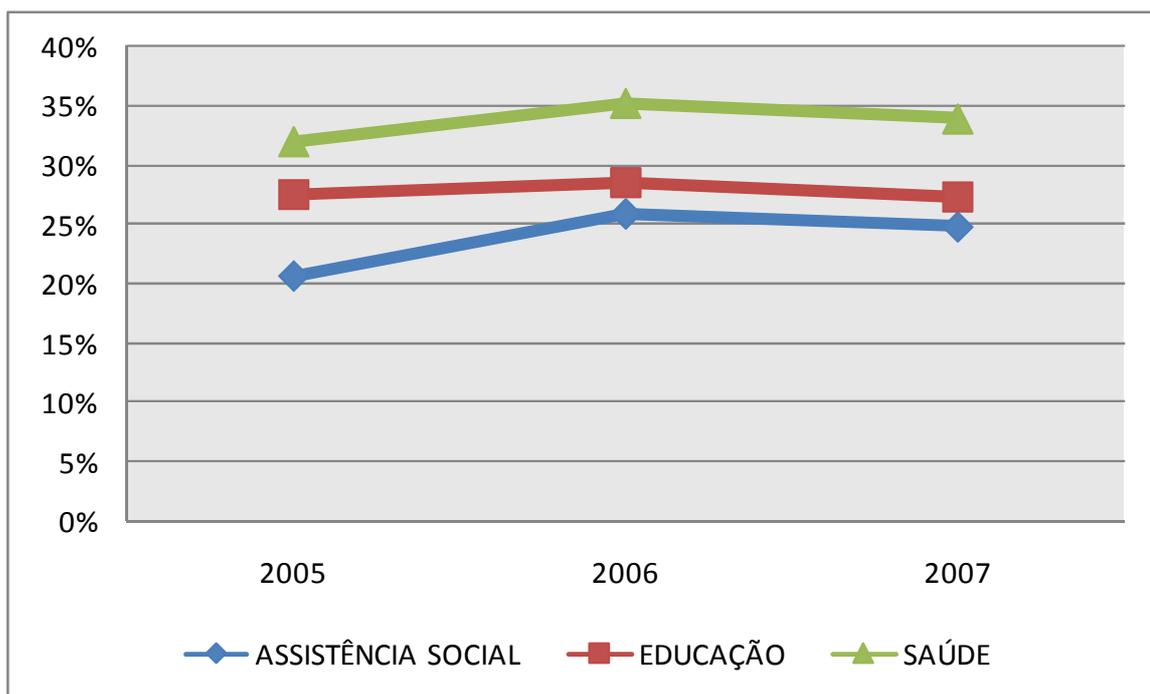


Gráfico 4.14 - Variáveis restritivas à eficiência por Área.

Como se pode observar, os programas referente à área de saúde foram os que apresentaram maiores índices de falhas relacionadas a categoria eficiência, atingindo o índice de 35% (trinta e cinco por cento) em 2006. Em segundo lugar, pôde se verificar os programas da área de educação e por último os relacionados à áreas social.

Os resultados relativos à eficiência é o oposto do obtido quando calculada às restrições aos resultados para as áreas de saúde e social, já que houve uma inversão entre as posições ocupadas. A áreas social que obteve o maior índice de restrição aos resultados, tem o menor índice de falhas quanto a eficiência, e o contrário aconteceu com a área de saúde.

Quando se analisa as características dos programas ligados à saúde observa-se que várias ações dessa área demandam o gerenciamento financeiro dos recursos, como o programa de atenção básica e de vigilância epidemiológica; outros objetivam a realização de obras,

como o programa de saneamento básico e o de abastecimento de água; e outros necessitam do contato direto com a população, como é o caso do Programa Saúde da Família.

Em todos esses programas o aspecto eficiência desempenha um fator crítico para o sucesso da ação. Em consequência, este fato pode indicar que as avaliações de programas realizadas pela CGU nas ações ligadas a esta área dêem maior enfoque a eficiência.

Quanto aos índices obtidos pela área da educação, observa-se que se mantiveram estáveis durante o período analisado.

Uma vez analisado o comportamento das regiões e áreas, o Gráfico 4.15 apresenta quais foram os índices verificados para as quatro subcategorias ligadas à eficiência.

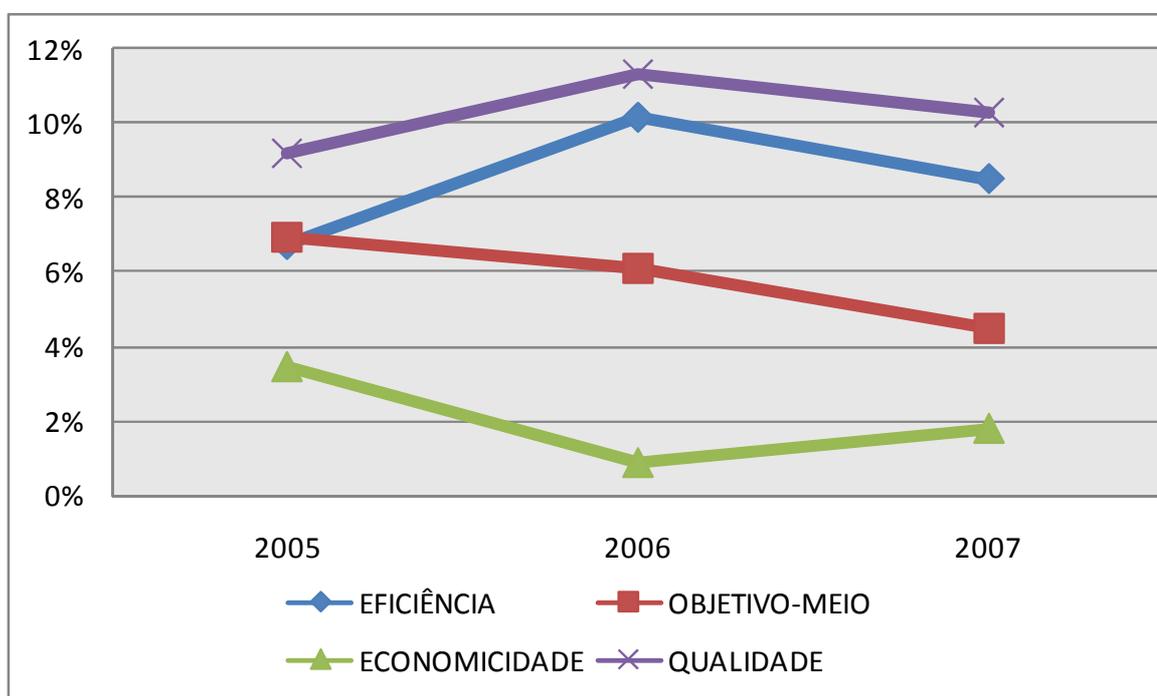


Gráfico 4.15 - Variáveis restritivas à eficácia por subcategoria.

O maior índice de restrição verificado refere-se a categoria qualidade, para se ter uma dimensão, no exercício de 2006 aproximadamente 11% (onze por cento) de todas as falhas apontadas nos relatórios referiam-se a restrições à qualidade.

Analisando o comportamento desta subcategoria, verifica-se que entre os anos de 2005 e 2006 houve um acréscimo que foi acompanhado de uma pequena redução entre os anos de 2006 e 2007, no entanto, os dados analisados em conjunto indicam uma tendência crescente nos percentuais de falhas quanto ao aspecto qualidade.

A fim de aprofundarmos essa discussão o Gráfico 4.16 apresenta como foi o resultado dessa subcategoria em cada região.

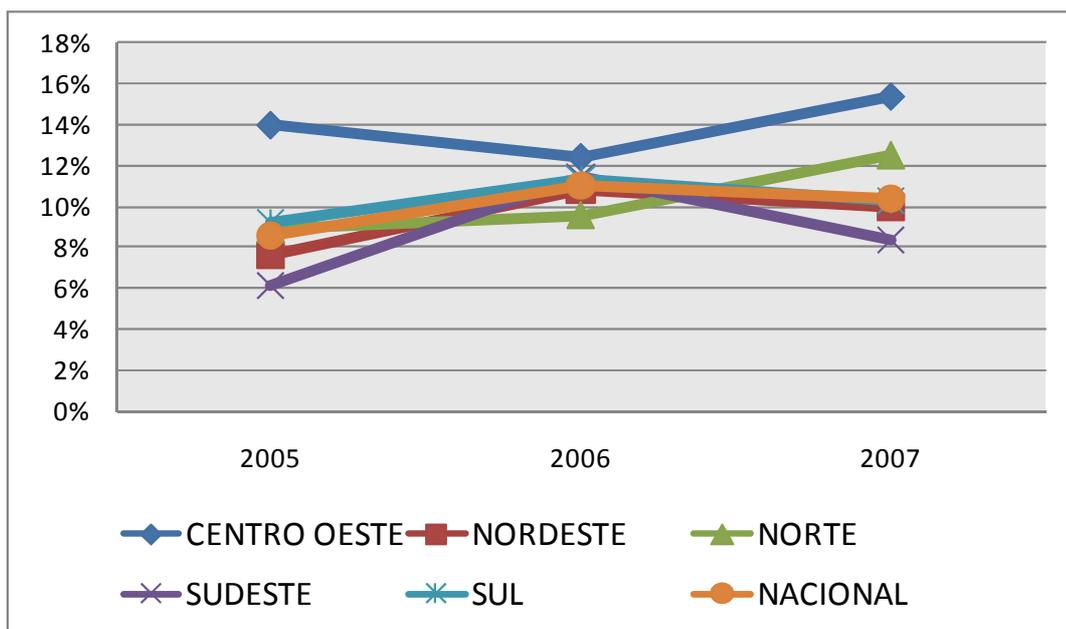


Gráfico 4.16 - Variáveis restritivas à qualidade por Região.

Nesse aspecto, a região centro oeste obteve o maior índice de restrições, sendo a única região que permaneceu acima da média nacional durante todo o período analisado. Outro ponto interessante é que ao se comparar o índice de falhas nos anos de 2005 e 2007 observa-se que houve um acréscimo nos percentuais em todas as regiões, mesmo nas que obtiveram redução no ano de 2006, denotando uma tendência crescente de falhas dessa natureza em todas as regiões.

Quanto às ações de governo, as restrições à qualidade foram mais frequentes no Agente Jovem, PETI e PSF, conforme apresentado no Gráfico 4.17.

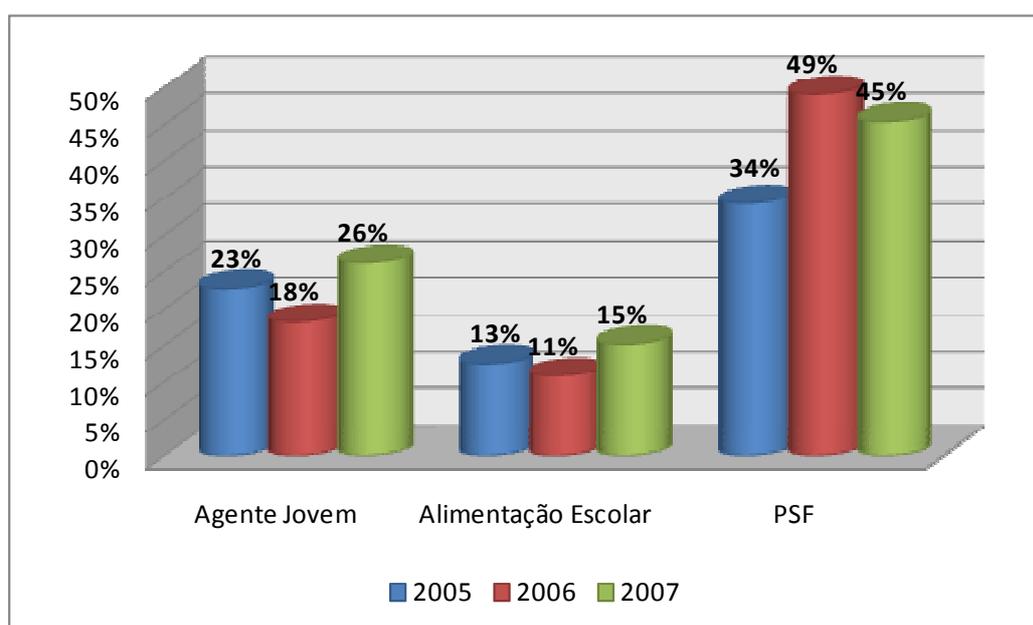


Gráfico 4.17 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas à qualidade.

Verifica-se que essa falha manifestou-se com muita frequência no PSF, chegando a corresponder a quase metade das falhas apontadas em 2006 para a ação nos relatórios analisados, os erros mais comuns para esta ação foram:

- a ausência de infra-estrutura adequada para o atendimento dos pacientes;
- existência de filas e falta de visitas das equipes às famílias;
- problemas quanto a composição, qualificação e disponibilidade das equipes profissionais do PSF.

Devido ao número de fiscalizações realizadas para esta ação, que correspondeu a 83% (oitenta e três por cento) dos municípios da amostra, e ao alto percentual de falhas relacionadas a esta subcategoria, pode-se afirmar que o comportamento das restrições identificadas no PSF influenciou o comportamento da subcategoria qualidade, bem como, o comportamento da categoria eficiência nos programa de saúde.

Posteriormente, observa-se o Programa Agente Jovem que tem como falhas mais freqüentes a falta de qualificação da equipe do programa e infra-estrutura inadequada para a realização das atividades. Já para o PNAE a falha mais freqüente foi relacionada à condições inadequadas de higiene para o preparo e armazenamento das merendas escolares.

A segunda subcategoria mais freqüente refere-se a uso adequado dos recursos, nesse aspecto, conforme se observa no Gráfico 4.18, a exceção do Nordeste, as demais regiões aumentaram o índice entre os anos de 2005 e 2006, contudo, foi registrada uma redução entre 2006 e 2007.

A região nordeste foi a única que ficou acima da média nacional durante todo o período analisado, mantendo uma tendência linear crescente. No outro pólo, a região norte foi a que apresentou o menor índice de falhas dessa natureza.

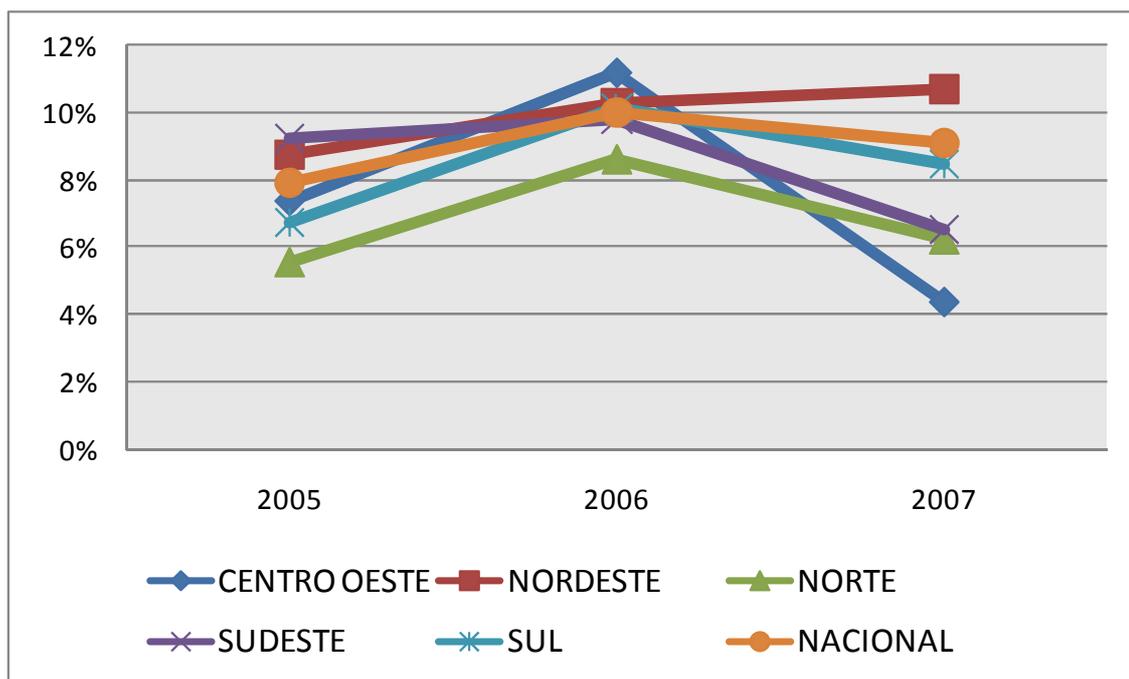


Gráfico 4.18 - Variáveis restritivas ao uso adequado dos recursos por Região

Conforme Gráfico acima, comparando os índices registrados em 2005 e 2007, observa-se que a tendência dos resultados desta subcategoria mostrou-se crescente nas regiões nordeste, norte e sul. Ao contrário, nas regiões sudeste e centro oeste esta tendência mostrou-se decrescente.

Na análise da frequência deste tipo de falha nas diversas ações programáticas fiscalizadas, observou-se que nenhuma se destacou isoladamente quanto a restrição ao uso adequado dos recursos. Pois, esse fato foi identificado em maior ou menor grau em todos os programas fiscalizados, as falhas mais frequentes referente a este aspecto foram:

- falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro, enquanto não utilizados;
- pagamento em duplicidade aos beneficiários do programa, em especial no programa bolsa família.
- pagamento em duplicidade por serviços ou produtos.
- pagamento por serviços não realizados ou produtos não entregues.
- falta de utilização dos recursos do programa por mais de seis meses.

Quanto ao objetivo meio, conforme Gráfico 4.19 observa-se que houve uma tendência decrescente durante o período analisado, indicando uma diminuição do percentual de falhas relacionadas a esta subcategoria em todas as regiões.

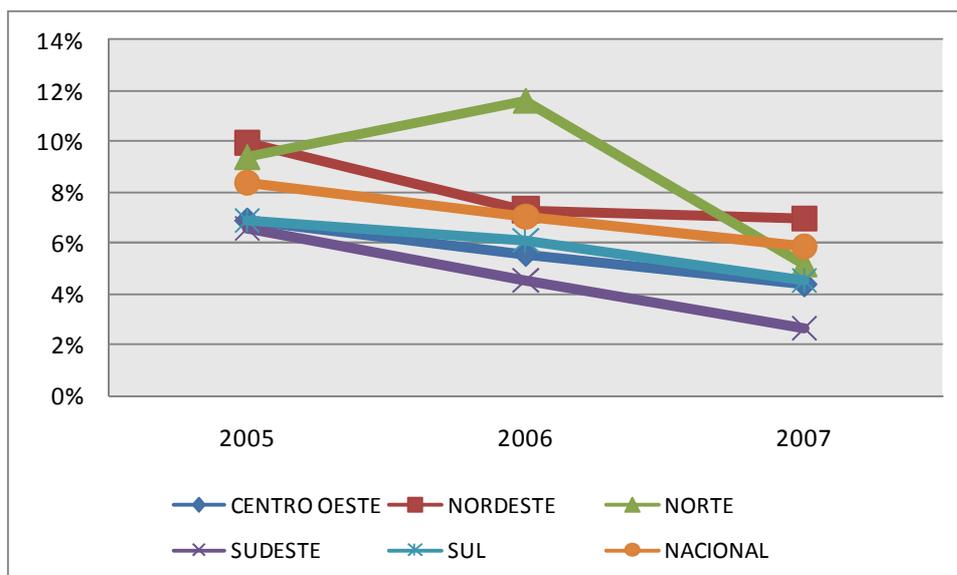


Gráfico 4.19 - Variáveis restritivas à subcategoria objetivo-meio por Região

Analisando o comportamento nas cinco regiões, verifica-se que esse tipo de erro apresentou-se com maior frequência nas regiões nordeste e norte, atingindo o pico em 2006 na região norte, quando representou 12% (doze por cento) de todas as falhas evidenciadas na região. Em contrapartida, verifica-se que essa variável restritiva foi menos intensa nas regiões sul, centro oeste e sudeste, respectivamente.

Embora se observe uma diminuição gradual do percentual de falhas referentes a essa subcategoria, esta variável restritiva mostrou-se mais intensa em alguns programas, como por exemplo, o Programa de Atenção Básica em Saúde e o Programa de Vigilância Epidemiológica.

O Gráfico abaixo mostra que o percentual de falhas desta natureza chegou a ser de 27% (vinte e sete por cento) em 2005 para o Programa de Vigilância Epidemiológica, o que significa dizer que aproximadamente um terço das falhas identificadas na execução do programa em 2005 estão ligadas a utilização de recursos da vigilância epidemiológica (recursos financeiros e humanos, veículos e equipamentos) em ações não ligadas aos objetivos deste programa.

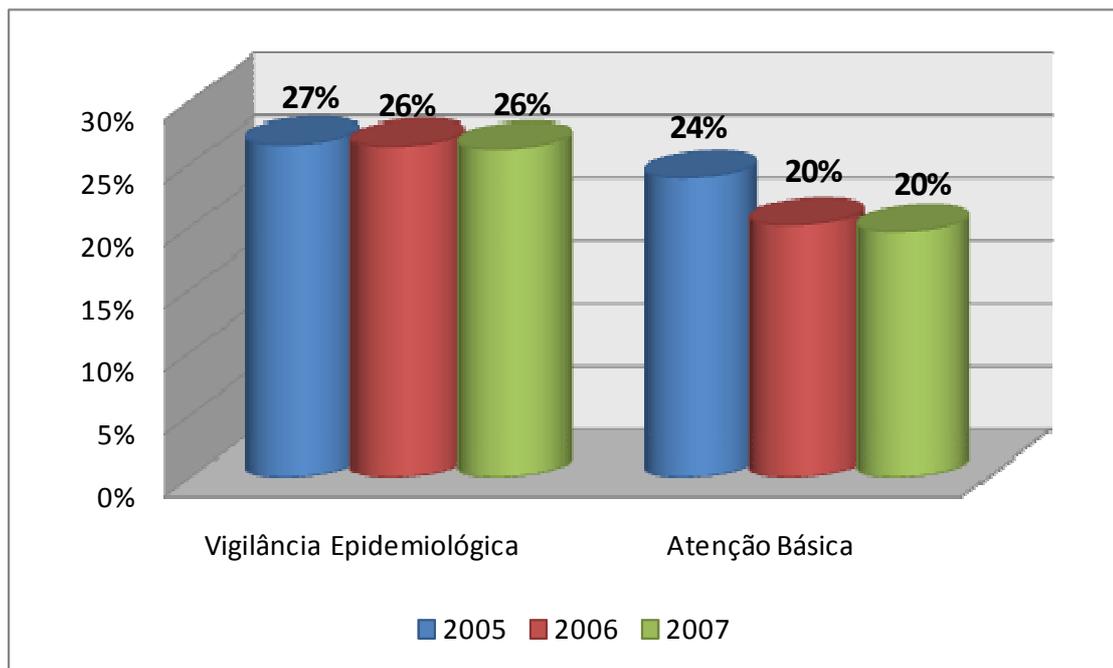


Gráfico 4.20 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas à subcategoria objetivo-meio.

Observa-se que no caso do programa de vigilância epidemiológica, o percentual de falhas desta natureza ficou praticamente inalterado durante o período analisado. Ressalta-se que esse comportamento similar ao observado no Gráfico 4.12, referente às restrições à eficácia dos programas, indicando que o alto índice de falhas referente a utilização dos recursos do programa em atividades não previstas pode ter sido um dos fatores que influenciaram o baixo cumprimento das metas do programa nos municípios fiscalizados.

Embora em grau menor, a atenção básica apresentou comportamento semelhante referente às restrições ao objetivo meio, sendo identificado o percentual de 24% (vinte e quatro por cento) no ano de 2005 e 20% (vinte por cento) nos dois anos seguintes.

Salienta-se que este tipo de falha desvirtua o processo de planejamento, já que, os recursos destinados ao programa acabam sendo utilizados em atividades não previstas ou não imaginadas pelos agentes responsáveis pela criação do programa. Esse fato pode indicar a necessidade de se repensar o desenho dessas duas ações programáticas, mediante a revisão dos objetivos ou a adequação dos mecanismos de controle do programa.

Por último, observa-se a subcategoria economicidade, este aspecto foi o que apresentou a menor frequência dentre as falhas identificadas relacionadas à categoria eficiência. Seu comportamento foi estável durante o período analisado, correspondendo a 2,5% (dois vírgula cinco por cento), 2% (dois por cento) e 3% (três por cento) do total de falhas identificadas nos anos de 2005, 2006 e 2007, respectivamente.

Em relação às cinco regiões analisadas, adotando como referência a média nacional verificou-se que as regiões nordeste e sudeste ficaram acima da média nacional durante todo o período analisado. No outro pólo, a região norte foi a única que se manteve abaixo da média nacional durante todo o período analisado, as demais regiões alternaram períodos acima e abaixo da média nacional.

O maior índice de falha foi calculado para a região centro oeste, com o percentual de 5% (cinco por cento) no ano de 2007 e o menor para a região sul que registrou o índice de 1% (um por cento) de falhas em 2006. Embora o percentual desta subcategoria seja relativamente pequeno, os resultados analisados em conjunto indicam uma tendência crescente quanto às falhas dessa natureza.

A fim de ilustrar as falhas identificadas relativas a esta subcategoria, o Gráfico 4.21 mostra os programas que apresentaram maiores índices de restrições a subcategoria economicidade.

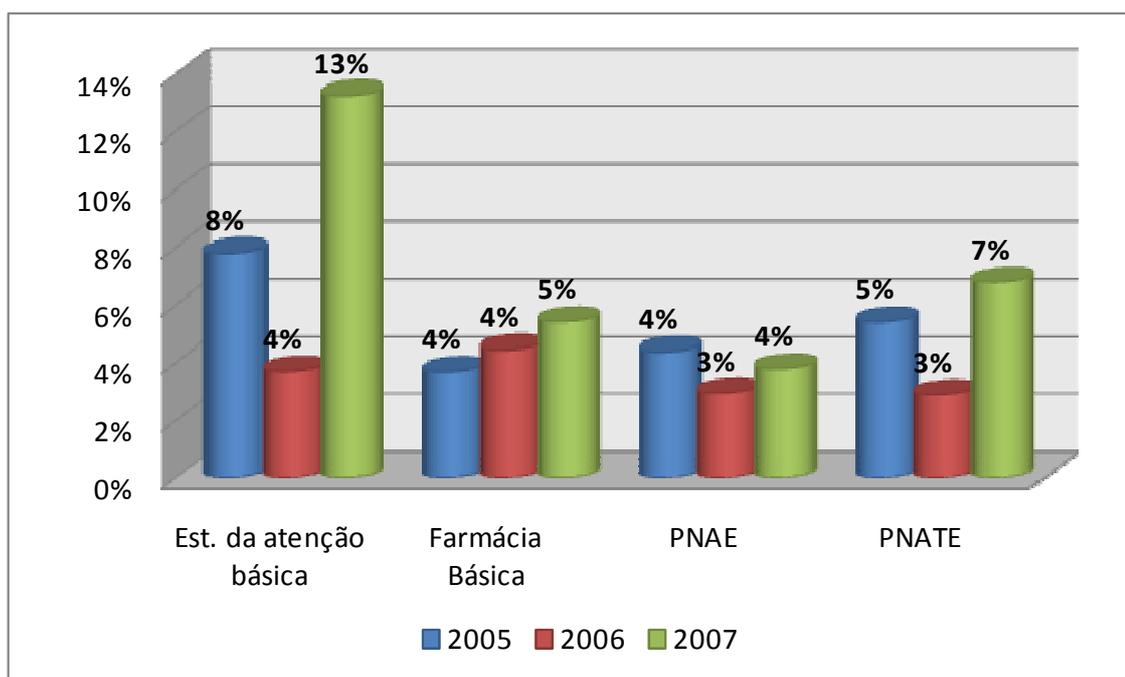


Gráfico 4.21 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas à economicidade.

Como se observa a maior frequência de falhas foi identificado na ação de estruturação da atenção básica, seguida do PNATE, da Farmácia básica e do PNAE. As falhas mais frequentes identificadas nestas ações têm natureza semelhante e referem-se a compra de insumos para o programa em valores inadequados e geralmente são ligadas a existência de: superfaturamentos em licitações e a realização de compra com valores acima da média do mercado.

Na análise dos documentos observou-se que a restrição a eficiência representou o segundo tipo de falhas mais evidenciado nas avaliações de programa da CGU, o que indica dois fatores importantes. Primeiro, que a análise quanto a eficiência das ações governamentais está sendo considerado nas avaliações de programas empreendidas pela CGU, o que foi verificado, em especial, nos resultados das fiscalizações dos programas da área de saúde e educação.

Em segundo lugar, estes dados apontam um alto grau de ineficiência na utilização dos recursos públicos por parte das unidades municipais, com a perspectiva de crescimento desses índices se analisados os resultados de 2005 a 2007.

#### **4.5.3. Categoria controles internos**

A categoria de controles internos é dividida em duas subcategorias: fidedignidade dos documentos e controles administrativos. Nesta categoria foram classificadas falhas referentes à inexistência ou inadequação dos mecanismos de controles internos do programa, assim como, as ligadas à falta de confiabilidade e atualização dos bancos de dados e documentos produzidos pelo programa.

Conforme já comentado, esta categoria foi a quarta mais freqüente nos relatórios analisados. Durante o período enfocado às restrições aos controles internos chegaram a corresponder 14% (quatorze por cento) do total das falhas identificadas nos exercícios de 2005 e 2006, reduzindo para 12% (doze por cento) no ano posterior, como indica o pelo índice nacional apresentado no Gráfico 4.22.

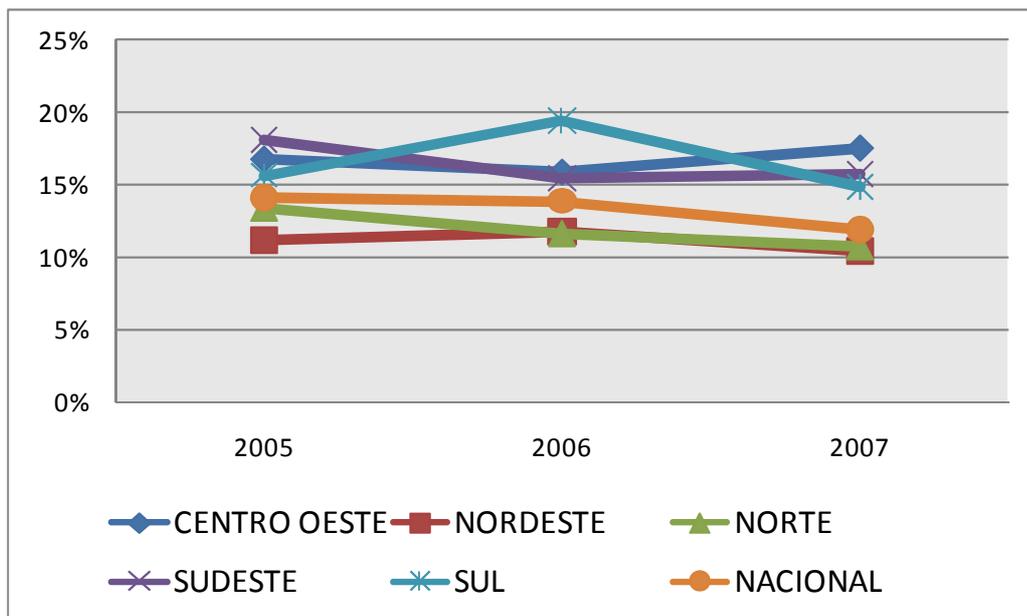


Gráfico 4.22 - Variáveis restritivas aos controles internos por Região.

Em relação a este aspecto, observa-se que as regiões norte e nordeste apresentaram percentuais de falhas inferiores à média nacional. Enquanto as regiões sul, sudeste e centro oeste permaneceram com índices superiores a média do país durante o período analisado.

Os dados analisados em conjunto indicam que a tendência de falhas desta natureza é decrescente, a contar pela média nacional e das regiões, a exceção do centro oeste.

Já no que diz respeito às três áreas analisadas verifica-se que este tipo de restrição é menos freqüente nos programas ligados à área de saúde, sendo mais presente nos programas referentes às áreas de educação e social, conforme apresentado abaixo.

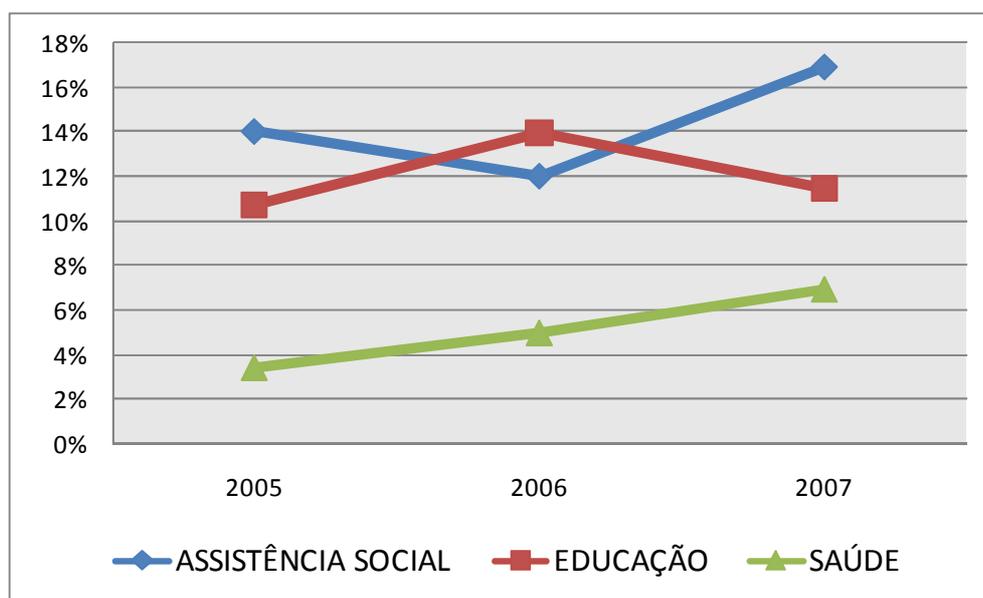


Gráfico 4.23- Variáveis restritivas aos controles internos por Área.

Embora seja menos presente nos programas da área de saúde, o comportamento dos índices indica uma tendência crescente desta falha nos três anos analisados, já que houve um acréscimo gradual de dois pontos percentuais por ano, passando do índice de 3% (três por cento) em 2005 para 7% (sete por cento) em 2007.

Quanto às subcategorias, observou-se que as falhas ligadas aos controles administrativos foram mais freqüentes que à referente à fidedignidade dos relatórios, conforme apresentado no Gráfico 4.24.

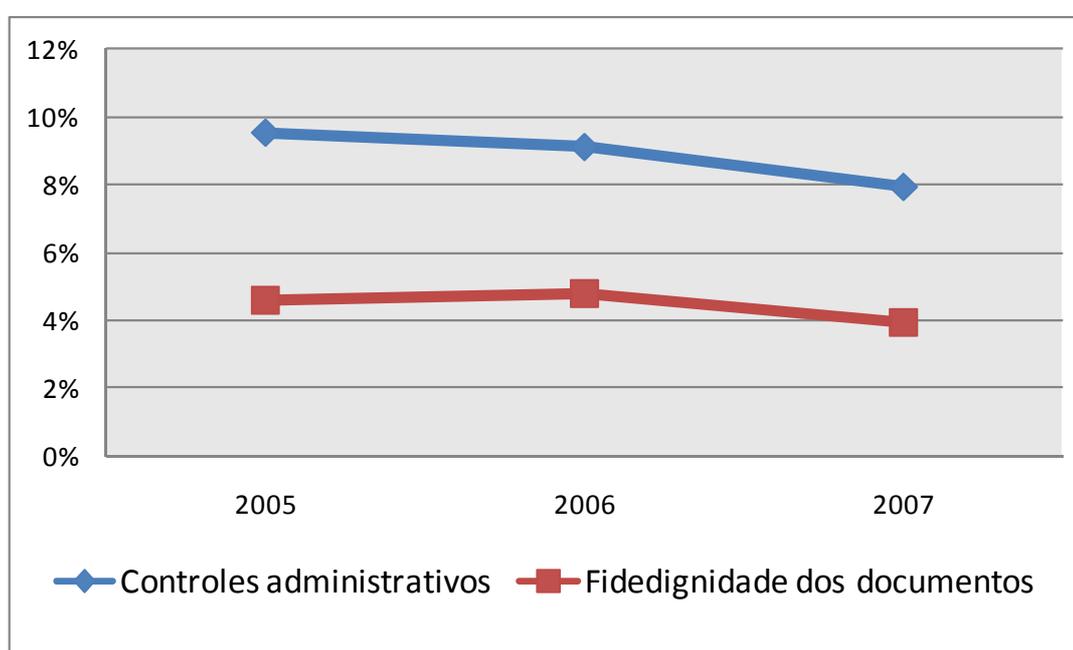


Gráfico 4.24 - Variáveis restritivas aos controles internos por subcategoria.

Conforme se observa o índice de falhas ligadas aos controles administrativos tiveram tendência decrescente no período analisado, passando de 10% (dez por cento) em 2005 para 8% (oito por cento) no ano de 2007.

Quanto à subcategoria fidedignidade dos documentos, embora tenha se verificado somente uma pequena variação, o comportamento também indica uma tendência decrescente no período analisado, já que os resultados mantiveram-se praticamente sem variação nos anos de 2005 e 2006, seguida de uma pequena redução no ano de 2007, quando o índice de falhas desta natureza reduziu de 5% (cinco por cento) para 4% (quatro por cento).

As falhas relacionadas à fidedignidade dos documentos manifestaram-se com maior freqüência nas ações programáticas atenção básica, bolsa família, censo escolar e PSF, conforme mostra o Gráfico 4.25.

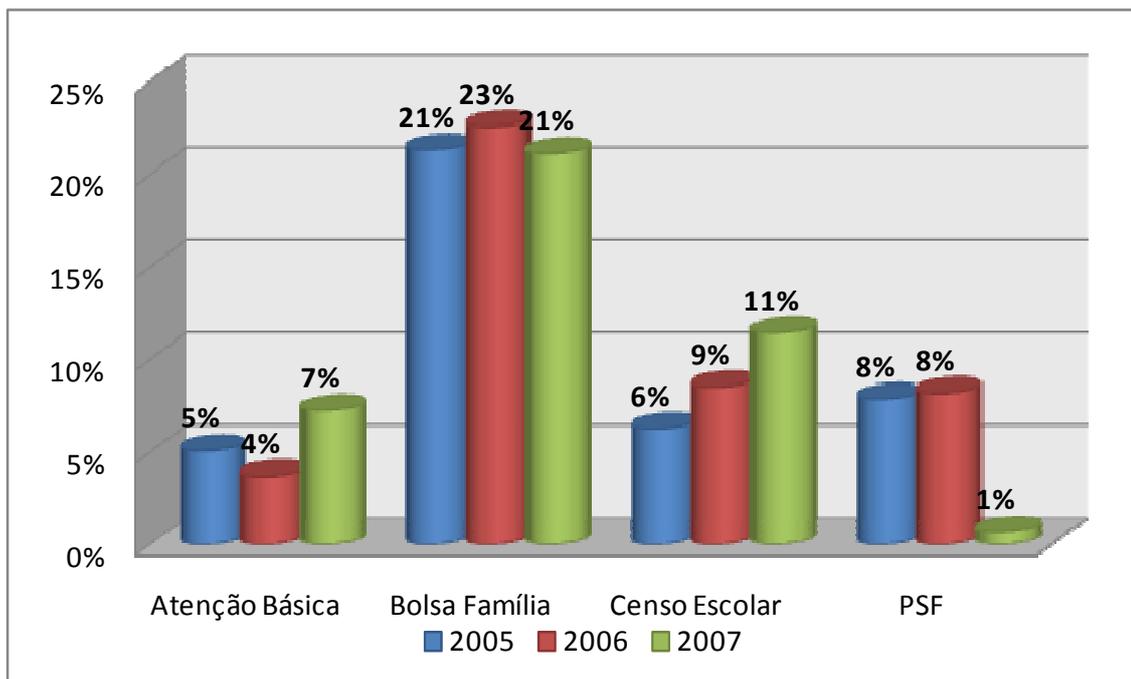


Gráfico 4.25 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas à fidedignidade dos documentos.

Como se observa, a maior frequência de falhas desta natureza foi observada na execução do programa bolsa família, que chegou a representar 23% (vinte e três por cento) das variáveis restritivas identificadas na execução do programa no ano de 2006, os erros mais frequentes apontados nos relatórios foram:

- falta de atualização do cadastro de beneficiários do programa.
- ausência de informações completas quanto aos beneficiários no cadastro do programa.
- duplicidades de informações sobre beneficiários no cadastro do programa.
- divergência entre as informações constantes no cadastro do programa e as existentes na Caixa Econômica Federal.

Salienta-se que o comportamento das restrições a esta subcategoria foram semelhantes ao observado no Gráfico 2.12, que se refere as restrições à eficácia. Analisando os erros acima descritos, observa-se que referem à inconsistência no cadastro de beneficiários do programa, seja por falta de informações importantes ou por desatualização.

A existência de falhas desta natureza cria obstáculos ao controle de resultados do programa, pois, dificultam o acompanhamento das condicionalidades, bem como, podem camuflar a concessão do benefício a cidadãos que não se enquadram no perfil do público alvo do programa.

Desse modo, no caso do programa bolsa família os resultados identificados nos Gráfico 4.12 e 4.25 indicam que o comportamento das restrições à fidedignidade dos documentos pode influenciar, direta ou indiretamente, nas restrições aos resultados.

Outra ação programática que apresentou frequência elevada de variáveis restritivas à subcategoria fidedignidade dos documentos foi o censo escolar, como se observa no Gráfico 4.25, verificou-se uma tendência crescente no período analisado, passando de 6% (seis por cento) no ano de 2005 para 11% (onze por cento) em 2007. Os erros mais frequentes evidenciados nesta ação foram relacionados à falhas no preenchimento das fichas de matrículas: falta de informações obrigatórias, duplicidades e rasuras.

Relativo à Atenção Básica os erros mais frequentes foram relacionados a ausência de informações obrigatórias no Plano Municipal de Saúde e no Relatório de Gestão, enquanto no PSF as variáveis restritivas mais comuns foram ligadas às inconsistências nas informações emitidas pelo Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB.

Por outro lado, relativo aos controles administrativos as ações que apresentaram maiores índices de restrição foram: agente jovem, bolsa família, censo escolar, farmácia básica e PDDE.

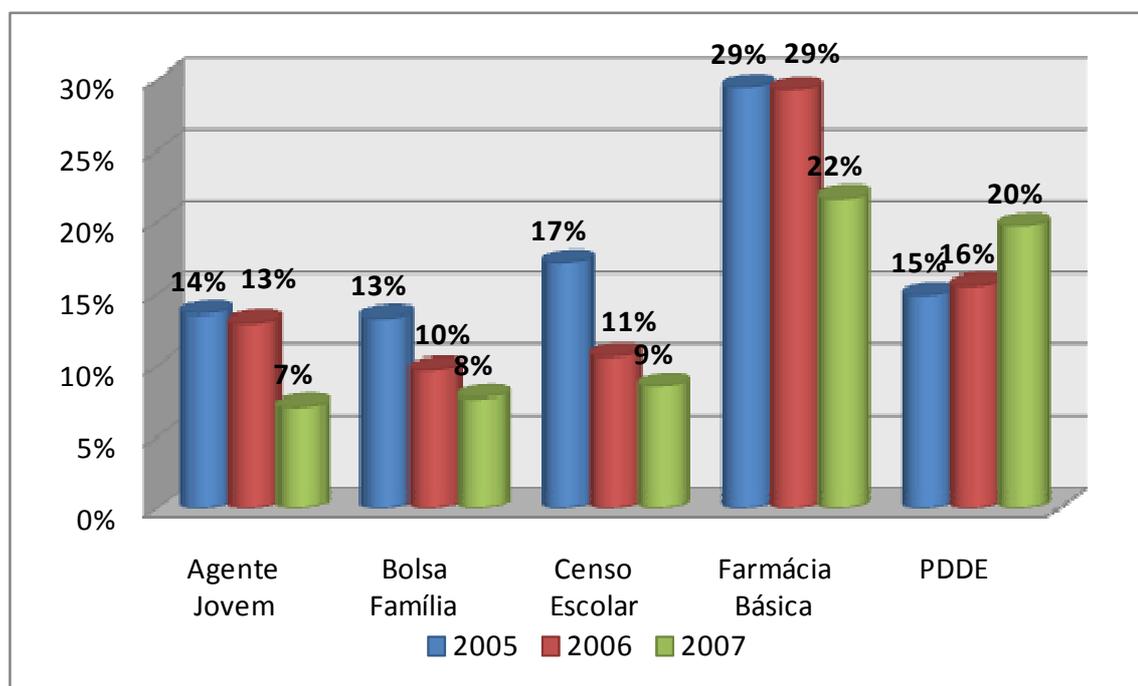


Gráfico 4.26 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas aos controles internos.

Com se observa, esse tipo de falha apresentou-se com maior intensidade na Farmácia Básica, correspondendo a 29% (vinte e nove por cento) dos erros identificados na execução deste programa nos anos de 2005 e 2006 e 22% (vinte e dois por cento) no ano de 2007. Os

erros mais comuns relacionados a este programa referem-se ausência ou inadequação dos controles de estoque dos medicamentos e dos controles de distribuição dos medicamentos à sociedade.

Em seguida, verifica-se que o PDDE foi a ação que apresentou o segundo maior índice de falhas relacionadas a este aspecto, os erros identificados nos relatórios são ligados a falta de controle da entrega dos materiais adquiridos pelo programa, bem como, a ausência de tombamento e termos de responsabilidade dos bens do programa.

Entende-se que falhas dessa natureza podem ser decorrentes da descentralização proposta pelo programa, que transfere para as escolas à responsabilidade pela aquisição e guarda dos bens e materiais, que geralmente é operacionalizado por meio das Associações de Pais e Professores – APP e Diretores, os quais, em geral, não têm pleno conhecimento das formalidades e mecanismos de controle adotados na gestão pública.

Posteriormente, identifica-se as ações censo escolar, bolsa família e agente jovem, nessas três ações a tendência das falhas desta natureza foi decrescente nos anos analisados, e os erros mais frequentes relacionaram-se, respectivamente, a falta de controle das fichas de matrícula, ausência de mecanismo para o acompanhamento das condicionalidades e falta de controle da frequência escolar dos beneficiários do programa.

A análise dos mecanismos de controles internos é um aspecto comumente observado nas auditorias, mesmo as com enfoque tradicional, pois está diretamente ligado a salvaguarda dos ativos da Administração. Com o enfoque mais estratégico essa análise constitui-se em um elemento importante para assegurar que o programa possa atingir seus objetivos e utilizar de forma mais eficiente seus recursos.

O resultado da análise das variáveis restritivas identificou que este aspecto, embora em menor frequência, é observado nas avaliações da execução dos programas da CGU, em especial nos programas ligados à saúde e educação.

#### **4.5.4. Categoria conformidade com as normas**

A categoria conformidade com as normas é composta por apenas uma subcategoria denominada de *accountability* de conformidade, nesta subcategoria são classificados fatos relacionados ao descumprimento das normas que regulamentam a execução das ações do programa.

Conforme já comentado, nesse aspecto se evidenciou a maior frequência de variáveis restritivas nos 197 (cento e noventa e sete) relatórios analisados, chegando a corresponder a 34% (trinta e quatro por cento) dos erros relatados nas avaliações executadas em 2005. Nesse sentido, o Gráfico 4.27 apresenta como foi o comportamento desta categoria nas cinco regiões do país.

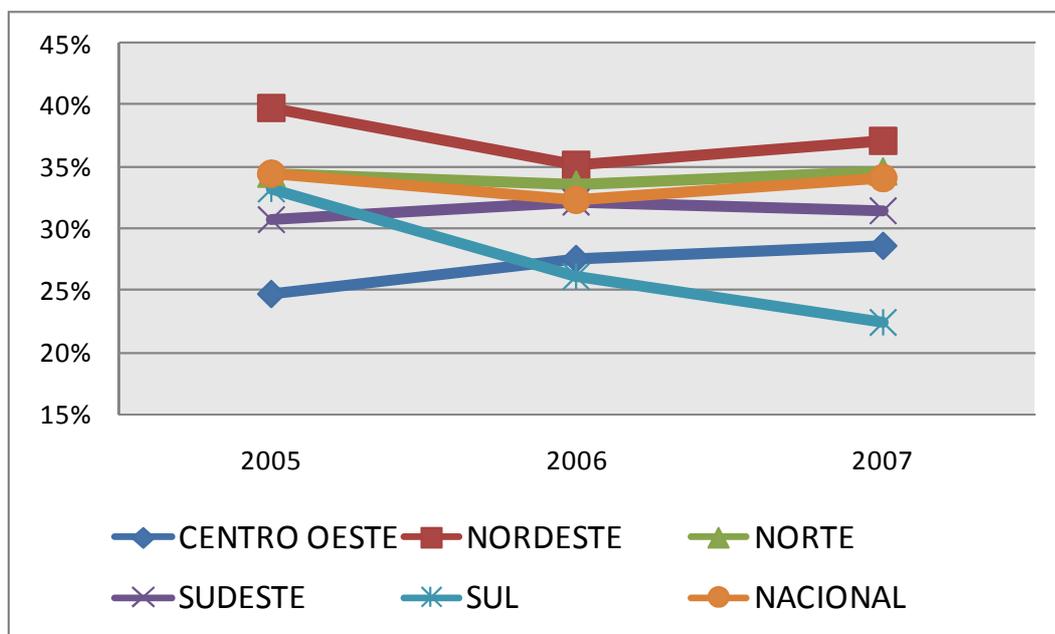


Gráfico 4.27- Variáveis restritivas ao accountability de conformidade por Região.

Analisando o comportamento das regiões, observa-se que a região nordeste foi a única que permaneceu acima da média nacional durante todo o período, enquanto a região norte teve um comportamento similar ao calculado para o país nos três anos analisados e a centro oeste permaneceu todo o período abaixo do índice nacional.

A região sul foi a que apresentou maior variação nos índices durante o período analisado, passando de 33% (trinta e três por cento) em 2005 para 22% (vinte e dois por cento) de falhas desta natureza em 2007, indicando uma tendência gradual de redução das restrições desta natureza.

Já nas demais regiões identificou-se pouca variação nos índices de variáveis restritivas ao *accountability* de conformidade fato que se pode observar pelo índice nacional, que passou de 34% (trinta e quatro por cento) em 2005 para 32% (trinta e dois por cento) em 2006 e retornou a 34% (trinta e quatro por cento) em 2007.

Já em relação às áreas analisadas, observou-se que este erro foi mais frequente nas áreas da educação e saúde, do que na área social, conforme apresentado no Gráfico 4.28.

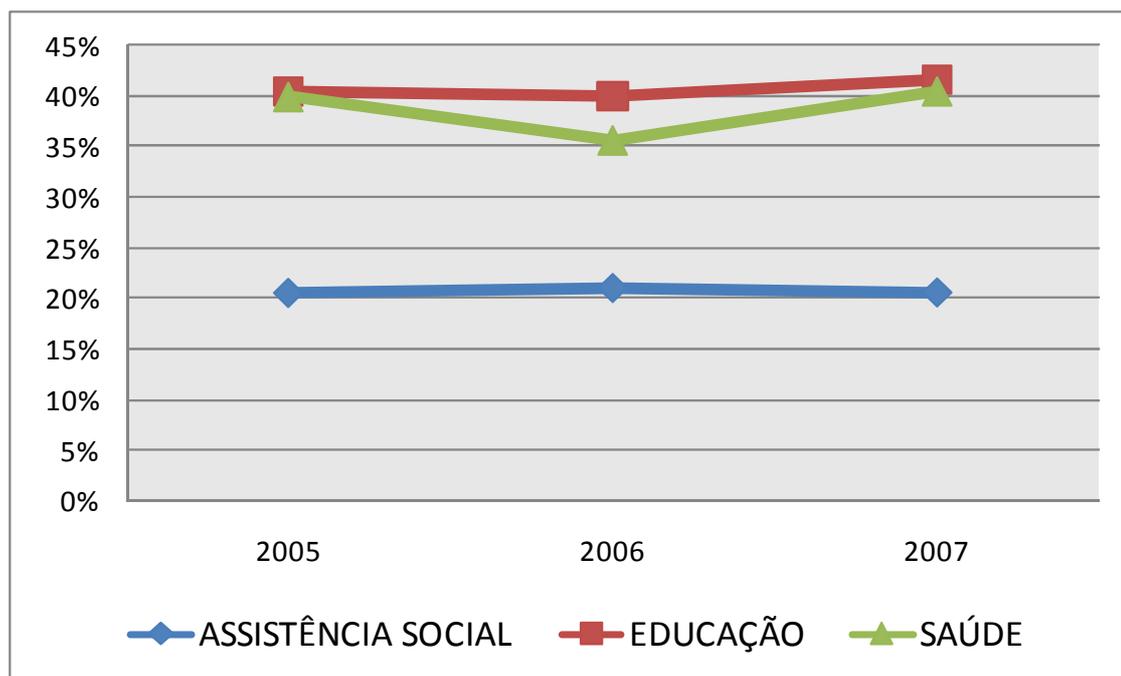


Gráfico 4.28 - Variáveis restritivas ao accountability de conformidade por Área.

Como se observa, a área social foi a que apresentou o menor índice de falhas relacionadas a esta natureza, chegando a ser a metade do calculado para as outras áreas no ano de 2007.

No outro pólo, verifica-se que as áreas de educação e saúde, tiveram índices de falhas semelhantes durante o período, a exceção do ano de 2006 quando o percentual de restrição registrada para a área de educação foi quatro pontos percentuais acima da área de saúde.

Conforme comentado quando da discussão dos resultados da categoria eficiência, alguns programas da área social são operacionalizados mediante transferência direta de recursos ao cidadão, o que não demanda a execução de despesas por parte do agente executor do programa.

Esse fato pode ser um dos motivos para a discrepância observada entre os índices de falhas da área social e das demais áreas, pois, a maioria das variáveis restritivas quanto ao *accountability* de conformidade estão ligadas à execução de despesa, principalmente relacionadas à licitação e ao pagamento das despesas.

Quanto às ações programáticas, observa-se que seis das ações fiscalizadas destacaram-se quanto à frequência de variáveis restritivas relacionadas a este aspecto, quais sejam: Atenção básica, estruturação da atenção básica, PDDE, PEJA, PNAE e PNATE.

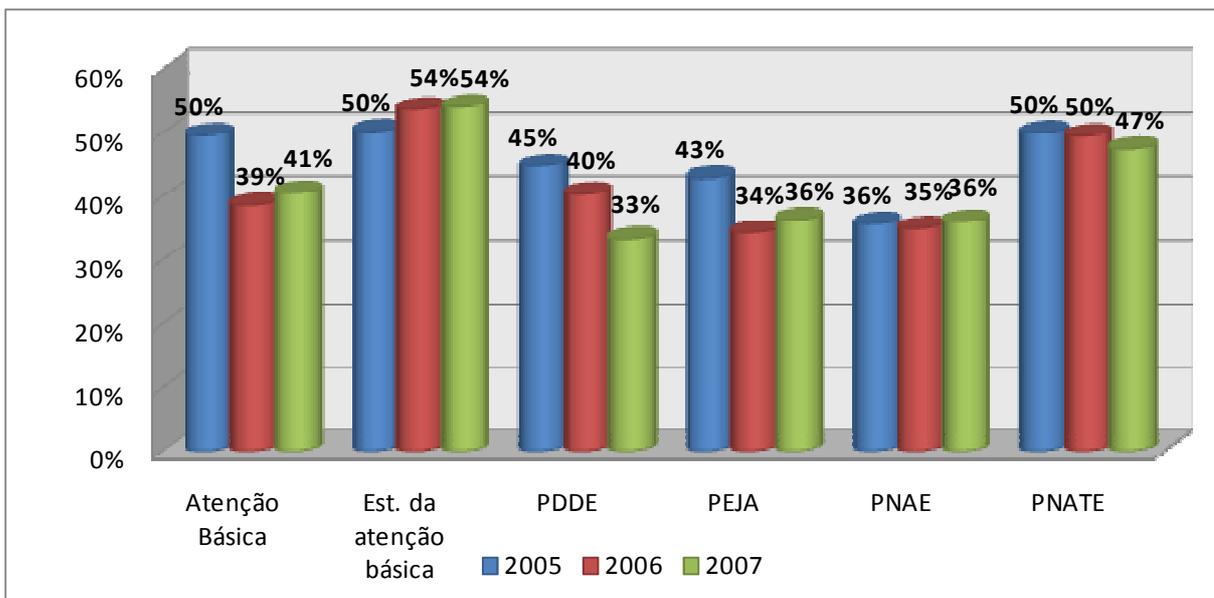


Gráfico 4.29 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas ao accountability de regularidade.

Os erros mais comuns identificados nesta categoria foram relacionados ao processo de execução da despesa, destacando-se os seguintes:

- ausência de processo licitatório para a aquisição de produtos.
- existência de fracionamento da despesas.
- descumprimento das exigências da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) para a formalização do processo licitatório.
- utilização de modalidade de licitação inadequada.
- ausência de comprovação da regularidade fiscal na licitação ou pagamento da despesa.
- ausência atesto nas notas fiscais.

Nesse sentido, a ação que teve maior índice de restrições à subcategoria *accountability* de conformidade foi a estruturação da atenção básica, já essa ação objetiva a aquisição de equipamentos para estruturar a rede de atenção básica em saúde do município, dessa forma, tendo forte intensidade no processo de execução da despesa.

As demais ações elencadas no Gráfico 4.29 também têm forte relação com o processo de compra, a exemplo do PNAE, que se destina a aquisição de alimentos para as escolas ou do PNATE, cujo objetivo é contratar empresas para realização do transporte de alunos para as escolas.

Embora seja a categoria/subcategoria mais freqüente entre as observadas, na análise dos tipos de falhas mais freqüentes verificou-se que a maior parte das variáveis restritivas ao

*accountability* de conformidade não se tratam de falhas graves, mas sim, de falhas formais, muitas vezes motivadas por falta de conhecimento técnico dos agentes públicos que operacionalizam os programas de governo sob sua responsabilidade.

Isto pode ser reflexo da realidade de algumas prefeituras, em especial às de municípios menores, que encontram dificuldade para criar e manter um corpo técnico qualificado para a execução dos programas no município, ocasionado, geralmente, pelos baixos salários pagos, o pouco incentivo à qualificação e a alta rotatividade de funcionários, haja vista que cada troca de prefeito geralmente é acompanhada também de alterações no secretariado e nos membros do segundo escalão do governo, o que dificulta o processo de aprendizado organizacional e pode gerar um processo de descontinuidade na execução dos programas nos municípios.

Da análise observa-se que a conformidade com as normas é o aspecto mais observado nas avaliações da CGU sobre os programas executados pelos municípios, correspondendo a aproximadamente 1/3 (um terço) de todas as variáveis restritivas identificadas nos relatórios analisados, apresentando maior frequência nos programas ligados a áreas de educação e saúde.

#### **4.5.5. Categoria controles democráticos**

A categoria de controles democráticos é formada por duas subcategorias, quais sejam: transparência e controle social. Foram enquadradas nesta categoria falhas ligadas a restrição a transparência de atos relacionados a execução dos programas, bem como, as restrições ao funcionamento e atuação dos conselhos municipais de políticas públicas.

Os resultados gerais da análise dos documentos, indicou que a categoria controle democrática foi a que apresentou menor representatividade de variáveis restritivas, apesar de ter apresentado uma tendência crescente durante o período analisado, já que representava 9% (nove por cento) das falhas em 2005 e em 2007 passou a ter o índice de 12% (doze por cento), igualando-se a categoria controles internos.

Analisando o comportamento das cinco regiões, observa-se que a região sul e sudeste foram as que apresentaram maiores índices de falhas ligadas a esta categoria, conforme mostra o Gráfico 4.30.

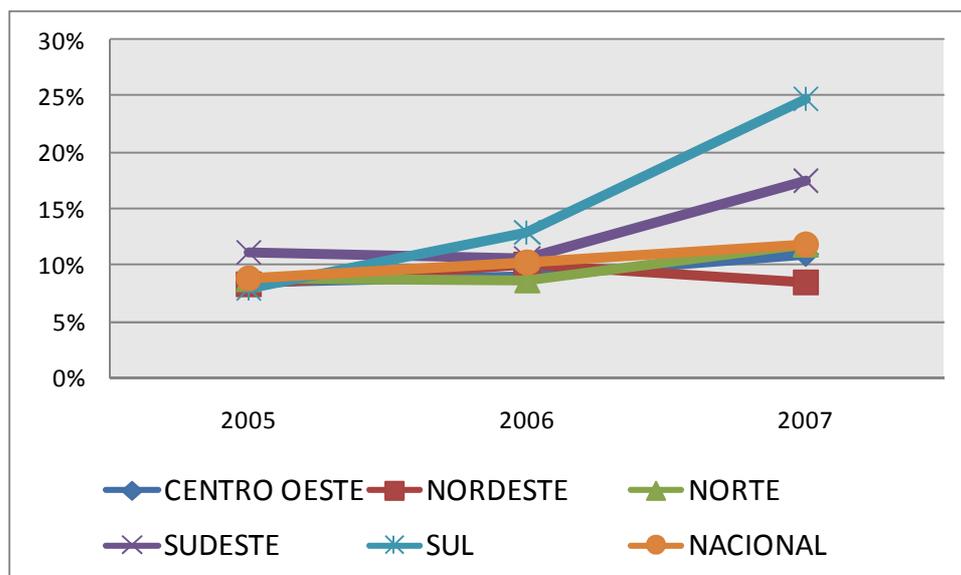


Gráfico 4.30- Variáveis restritivas aos controles democráticos por Região.

Como se observa, a região sul apresentou um acréscimo significativo entre os anos de 2006 e 2007, quando praticamente dobrou o índice de falhas relacionadas à restrições aos controles democráticos.

No entanto, esse resultado intriga por dois motivos: primeiro, pelo alto acréscimo identificado de um ano para o outro, que foi de 12% (doze por cento) fato que não foi observado nos resultados das demais categorias. Em segundo lugar, devido a região sul ser apontada como uma região que tem um alto grau de participação da sociedade no planejamento e controle das políticas públicas.

Fato identificado em pesquisas como a desenvolvida por Arretche (1999, p. 113) quando comparou o grau de participação política nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará e identificou que o maior índice foi observado nos dois estados da região sul. Além disso, a região sul principiou experiências inovadoras de participação social no planejamento e controle das ações governamentais, em especial, o Estado do Rio Grande do Sul, como o orçamento participativo e o Fórum Social Mundial. (PAULA, 2005, p. 154-158)

Assim, considerando estas premissas e os resultados anteriores, verifica-se que a brusca alteração nos percentuais apresentados no Gráfico 4.30 podem ser decorrentes da forma de cálculo dos índices, os quais identificam o percentual de falhas classificadas na categoria controles democráticos tendo como parâmetro todas as variáveis restritivas identificadas para a região em um dado ano. Contudo, analisando os resultados das categorias anteriores para a Região Sul identificam-se os seguintes fatos nos anos 2006 e 2007:

1. houve redução nos índices de variáveis restritivas referentes à categoria eficiência, controles internos e conformidade com as normas.
2. os índices de restrições à categoria de resultados não registraram alterações.

Dessa forma, mesmo que a quantidade relativa de falhas registradas na categoria de controles democráticos da região tenha sido o mesmo nos anos de 2006 e 2007, quando se compara com o total de falhas registradas para a região esse índice tende a apresentar um acréscimo relativo, devido à diminuição da quantidade de erros registrados nas outras categorias.

Quanto ao comportamento das quatro demais regiões, observou-se no Gráfico 4.30 que a exceção da região sudeste, as regiões centro oeste, nordeste e norte apresentaram comportamentos semelhantes aos índices nacionais.

Já analisando o comportamento das áreas, verifica-se que as falhas relacionadas aos controles democráticos foram mais frequentes nas ações ligadas à área social e da educação, conforme apresentado no Gráfico abaixo.

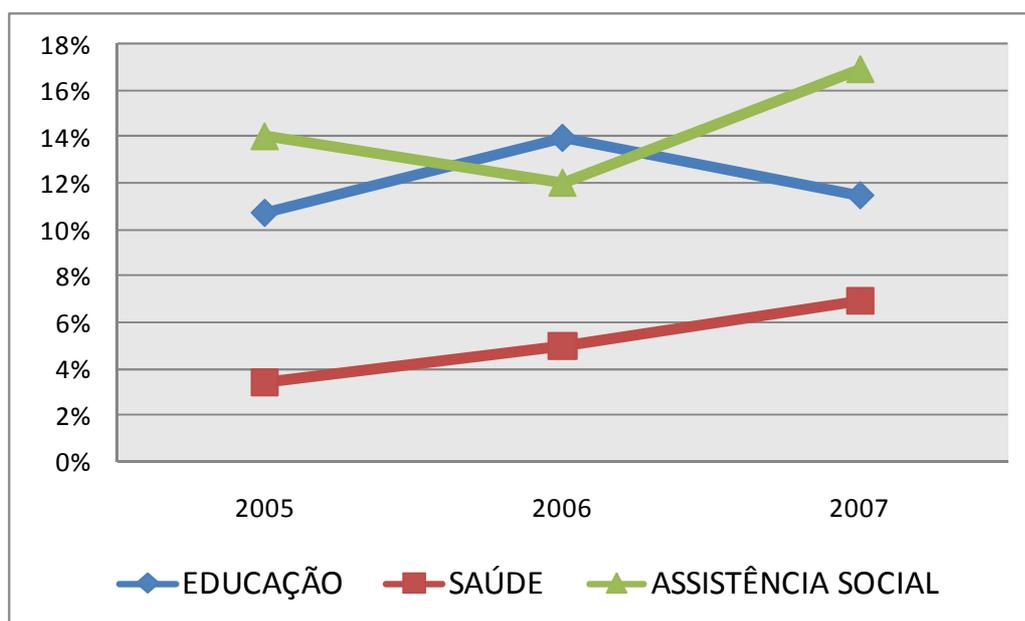


Gráfico 4.31 - Variáveis restritivas aos controles democráticos por Área.

Embora na área de saúde tenha se verificado menor frequência de falhas dessa natureza, foi identificada uma tendência crescente neste índice, pois em 2005 foi registrado o percentual de 3% (três por cento), enquanto em 2007 esse percentual passou a ser de 7% (sete por cento).

Em relação às subcategorias, observou-se que as falhas mais frequentes foram relacionadas a restrições ao controle social, segundo mostra o Gráfico 4.32.

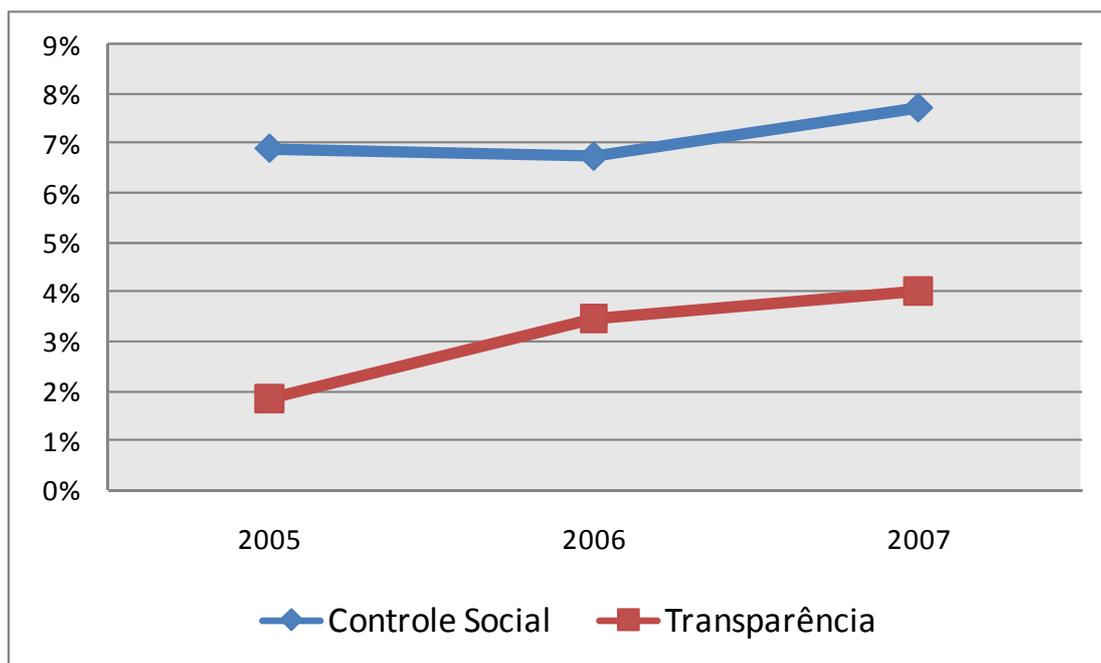


Gráfico 4.32 - Variáveis restritivas aos controles democráticos por Subcategoria.

Embora com menos intensidade as falhas relacionadas à transparência apresentaram tendência crescente durante o período analisado, passando de 2% (dois por cento) em 2005 para 4% (quatro por cento) em 2007.

O comportamento dos índices de restrição à subcategoria transparência durante o período analisado apresentou-se próxima da média nacional exposta no Gráfico acima, a exceção das regiões sul e sudeste que apresentaram índices superiores ao nacional no ano de 2007, chegando a 9% (nove por cento) e 7% (sete por cento), respectivamente.

Não houve programa que tenha apresentado um percentual significativo de falhas quanto à restrição a transparência, os erros identificados foram diluídos entre as diversas ações avaliadas e relacionaram-se principalmente a ausência:

- de notificação a partidos políticos, sindicatos e entidades de classe quanto aos recursos públicos federais recebidos pelo município;
- de publicação da lista de beneficiários do programa; e
- de placas de identificação nas obras.

Quanto a subcategoria controle social, observou-se também que a região sul e sudeste apresentaram um índice de falhas superior a média nacional. Verificou-se que o comportamento apresentado pelas regiões é semelhante ao ilustrado no Gráfico 4.30, pois na subcategoria controle social foram classificadas a maioria das falhas ligadas aos controles democráticos.

Analisando as ações programáticas fiscalizadas identificou-se que falhas de restrição ao controle social foram mais frequentes nas ações descritas no Gráfico 4.33.

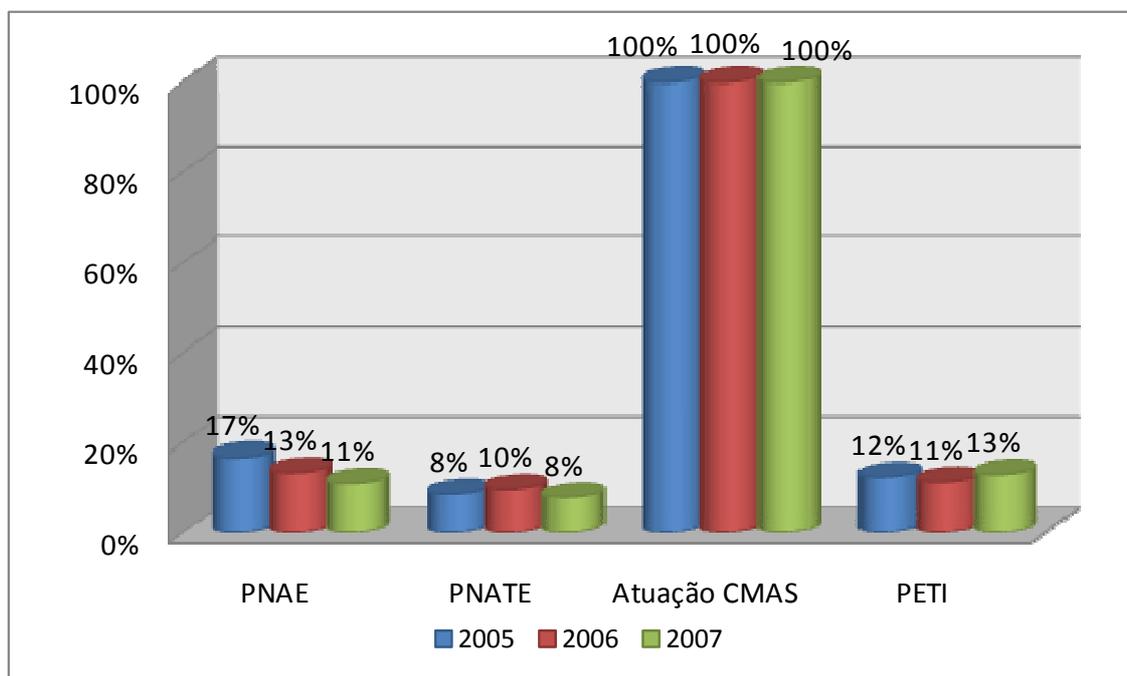


Gráfico 4.33 - Ações com maior frequência de variáveis restritivas ao controle social.

Observa-se que esta foi mais frequente na ação relativa a Atuação do CMAS. O percentual expressivo de erros ligados a categoria controles democráticos é decorrente do objetivo desta ação que trata exclusivamente da atuação do conselho municipal de assistência social.

Nas demais ações apresentadas no Gráfico 4.33, evidenciou-se que a fiscalização efetuada pela CGU também contemplou a avaliação dos mecanismos de controle social do programa. No PNAE foi analisado a atuação do Conselho de Alimentação Escolar, no PNATE a atuação do conselho do FUNDEF, enquanto no PETI, analisou-se a atuação da Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil – CMETI.

Ao todo foram identificadas 553 (quinhentas e cinquenta e três) variáveis restritivas ligadas à subcategoria controle social. Devido a similaridade destas falhas procurou agrupá-las em categorias criadas de forma indutiva, cujos resultados são apresentados no Gráfico 4.34.

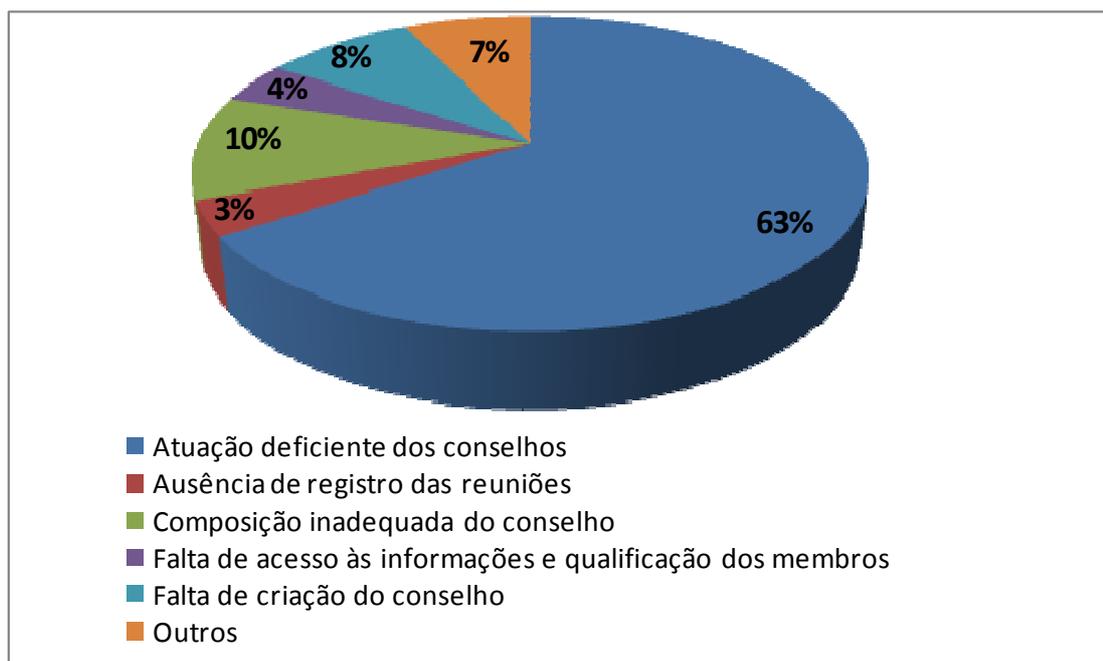


Gráfico 4.34 - Variáveis restritivas à subcategoria controle social por natureza de falha.

A falha mais freqüente identificada na análise refere-se a atuação ineficiente do conselho municipal nas fiscalizações do programa governamental no município. Nesta situação foram enquadradas constatações à inoperância, ineficácia, deficiência na atuação e falta de acompanhamento por parte do conselho municipal.

Em segundo lugar, verificou-se as falhas ligadas à composição do conselho municipal, que se relaciona a falta de participação paritária da sociedade ou mesmo sua ausência na composição do conselho e outras referentes a presidência do conselho ser ocupada pelo secretário municipal da área que o conselho deve fiscalizar.

Estes aspectos levantados quanto a composição dos conselhos podem transformá-los em órgãos sem independência e imparcialidade para fiscalizar a execução dos programas governamentais no município, pois, sem a participação da sociedade de forma igualitária ou com a presidência do conselho sendo ocupada por secretário municipal da pasta, o conselho acaba se tornando uma unidade que existe somente para homologar os atos do Poder Executivo.

Em seguida, observa-se que 8% (oito por cento) dos erros apontados referem-se a ausência de criação do conselho municipal de política pública, mesmo quando exigidos pela legislação do programa.

Posteriormente, são observadas as falhas relativas à restrições ao acesso a informação e falta de ações de qualificação para que os conselheiros possam exercer o controle social sob sua responsabilidade.

Estes dois fatores podem indicar causas para a baixa efetividade dos conselhos municipais, pois, as falhas apontadas nos relatórios indicam que muitas vezes os conselheiros não têm acesso aos documentos/informações que necessitam (processos de compras, sistemas corporativos, dentre outros) para acompanhar a execução dos programas. Outras vezes quando as têm, falta a qualificação técnica necessária para efetuar uma análise quanto a legalidade e conformidade dos atos fiscalizados.

Especialmente quando envolve informações contábeis e orçamentárias, assim como, questões específicas ligadas a licitações e contratos, a falta de conhecimento dos conselheiros praticamente impossibilita um controle efetivo da execução dos programas, já que sem conseguir decodificar as informações existentes nos documentos, o conselho não tem argumentos sólidos para questionar ou pedir maiores explicações quanto aos atos administrativos fiscalizados.

Em seguida, representando 3% (três por cento) das falhas apontadas tem-se a falta de registro das reuniões realizadas pelo conselho, fato que pode indicar desorganização ou mesmo a ausência das reuniões realizadas pelo conselho.

Por último, com 7% (sete por cento) das falhas apontadas tem-se a categoria denominada de outros, a qual congrega variáveis restritivas que em conjunto não foram capazes de formar uma categoria específica. Dentre os fatos constantes destaca-se a falta de regimento interno para o conselho, ausência de publicação do ato de nomeação dos membros e inconsistências ligadas à lei de criação dos conselhos.

Os dados evidenciam que a avaliação da CGU contempla a análise dos mecanismos de controles democráticos dos programas, em especial nas ações de governo ligadas à área social e de saúde.

#### **4.5.6. Restrições à Análise Prospectiva**

A última categoria refere-se a análise prospectiva, que é formada por uma única subcategoria denominada de recomendações gerenciais. No entanto, conforme abordado anteriormente não foi identificado restrições a essa categoria/subcategoria nos relatórios analisados nesta pesquisa.

Em análise efetuada aos formatos dos relatórios de fiscalização por meio dos sorteios públicos verificou-se que os relatórios emitidos em 2003 constavam o campo de

recomendação, cujo preenchimento era obrigatório, caso o auditor identificasse alguma falha na execução do programa, no entanto, a partir de 2004 este procedimento foi suprimido.

Quanto à inexistência de recomendações nos relatórios, faz-se importante analisar dois pontos. Primeiro, é quanto a finalidade das avaliações as quais têm o objetivo perspicuo de gerar informações úteis aos tomadores de decisões. Assim, não basta indicar as falhas apontadas, é necessário que os avaliadores também sugiram alternativas de ações que possam ser adotadas pelos gestores para superar essas falhas.

No entanto, no caso analisado, a Controladoria Geral da União é um órgão do governo federal, portanto, os clientes diretos de suas informações são os Ministérios e a Presidência da República. Desse modo, embora esteja avaliando os programas governamentais federais executados pelos governos estaduais e municipais, a emissão de recomendação diretamente aos governos locais não seria adequada, pois quem tem a competência normativa de julgar as contas destes entes e conseqüentemente de emitir recomendações e decisões são os Tribunais de Contas dos Estados.

Em segundo lugar, a discussão dos resultados das cinco primeiras categorias apontou que as cinco regiões do país apresentam maior intensidade de falhas em aspectos distintos da execução dos programas. No entanto, este fato contrasta com a forma de elaboração dos programas, os quais, na maioria das vezes, são desenhados para apresentarem soluções uniformes para os problemas identificados na sociedade, sem levar em consideração as realidades regionais.

Neste sentido, devido as realidades distintas existentes nas regiões do Brasil, entende-se que seja salutar e necessário que os auditores apontem, com base na realidade local, sugestões aos Ministérios de medidas que possam minimizar as falhas apontadas na execução dos programas, indicando a necessidade de implantação de novos mecanismos de controle, alterações na legislação ou mesmo apontando a necessidade de se efetuar mudança no desenho do programa, a fim de torná-lo efetivo em uma determinada região.

Esta iniciativa está sendo parcialmente implementada pela CGU nas avaliações realizadas em 2008, pois, com a adoção do “Banco de Recomendações” os auditores têm um canal para apresentarem recomendações para a superação das fragilidades evidenciadas nas avaliações. As informações apresentadas serão consolidadas pelas Coordenações-Gerais na SFC e subsidiarão a emissão de recomendações direcionadas aos ministérios gestores dos programas.

## 5. CONCLUSÃO

A pesquisa objetivou evidenciar o comportamento das variáveis restritivas ao sucesso dos programas governamentais federais, executados pelos municípios, frente aos princípios da Nova Administração Pública. Para tanto, efetuou-se a análise dos relatórios emitidos pela CGU entre os anos de 2005 a 2007 relativos à execução de programas governamentais em de 197 (cento e noventa e sete) municípios brasileiros.

Como resultado, o instrumento de coleta de dados produzido neste trabalho permitiu identificar que as fiscalizações realizadas pela CGU nos municípios investigam a existência de variáveis restritivas aos resultados da ação governamental, à eficiência de sua implementação, aos mecanismos de controle interno e democrático dos programas e à conformidade com as normas.

Quanto à frequência de aparecimento desses cinco aspectos nos relatórios, identificou-se que mais de 60% (sessenta por cento) das falhas apontadas nas avaliações realizadas nos anos de 2005, 2006 e 2007 referem-se a variáveis restritivas à conformidade com as normas e à eficiência da execução da ação de governo.

Este dado indica que a maior ênfase da avaliação da CGU é no processo de gestão dos recursos do programa pelos órgãos municipais, buscando evidenciar se os recursos do programa estão sendo geridos de forma eficiente, principalmente quanto à qualidade e o uso adequado desses recursos, e em conformidade com as normas.

O terceiro aspecto mais freqüente nos relatórios são as variáveis restritivas aos resultados. Porém, esta análise é limitada à eficácia da ação de governo, ou seja, visa identificar se as ações estão atingindo os objetivos e metas previstos no PPA. Por último, verificou-se as variáveis restritivas aos controles internos e aos controles democráticos, sendo este último o que obteve menor frequência de falhas das cinco categorias.

Portanto, a pesquisa possibilitou concluir que a avaliação da CGU sobre a execução dos programas governamentais federais pelos municípios contempla aspectos ligados aos princípios da Nova Administração Pública, embora esteja mais orientada para o processo de gestão do programa do que para os seus resultados.

E, quanto ao oferecimento de *feedback* à eliminação das variáveis restritivas e à melhoria contínua da gestão dos programas, observou-se na pesquisa documental efetuada e no comportamento das variáveis restritivas por área, que o planejamento das avaliações da CGU direciona as fiscalizações para investigar como está sendo implementado os programas nos municípios, focalizando os pontos críticos de sua execução.

Desse modo, as informações advindas das avaliações oferecem subsídios para a melhoria contínua do processo de gestão dos programas, como pôde se observar nos resultados das avaliações referentes às ações de governo: Atenção Básica, Censo Escolar e Vigilância Epidemiológica. Inclusive, permitindo identificar, por Região, as características das variáveis restritivas ao sucesso dos programas mais freqüentes nos relatórios.

Outrossim, embora não comunique quanto à efetividade dos programas, as informações geradas pelas avaliações indicam aos Ministérios a necessidade de se aprimorar a legislação ou o desenho dos programas para que estes possam surtir os efeitos esperados na sociedade.

No entanto, apesar da avaliação proporcionar a indicação dessas informações, analisando o comportamento das inconsistências apontadas para as ações de governo durante o período, os resultados da pesquisa mostraram que, na prática, não houve redução substancial ou eliminação das variáveis restritivas apontadas para as ações de governo avaliadas.

Por fim, esta pesquisa apresenta algumas limitações. A primeira refere-se ausência de entrevistas junto aos gestores e servidores da CGU, no entanto, esta limitação foi minimizada, pois, os documentos consultados (Relatórios de Avaliação, Normativos Internos e Prestações de Contas) foram capazes de gerar as informações necessárias a conclusão desta pesquisa, quais sejam: às premissas, o formato e os principais resultados das avaliações.

Em segundo lugar, embora tenha procurado reduzir a subjetividade na classificação das informações coletadas nos relatórios com a caracterização e conceituação das subcategorias, entende-se que esse seja um fato limitador da metodologia escolhida. Por último, os resultados obtidos são aplicáveis à amostra em questão, limitando-se à generalização, dentro da possibilidade do que uma análise qualitativa pode oferecer.

Assim, pelo que já foi exposto, a pesquisa contribuiu para evidenciar que tipo de respostas a CGU pode oferecer aos partícipes sobre a avaliação da execução dos programas pelos municípios, permitindo identificar o nível de incorporação dos princípios da Nova Administração Pública tanto na atividade de avaliação da CGU, como na gestão dos programas pelos municípios das cinco Regiões do país.

No entanto, para a continuidade do estudo sobre o tema, recomenda que se realizem outras pesquisas que possam investigar o reflexo das informações produzidas pelas avaliações de programas no controle burocrático exercido pelos Ministérios e no controle político exercido pelo Congresso Nacional e, que também analisem o nível de articulação e intercâmbio de informações entre os órgãos de controle que avaliam as políticas públicas do governo federal.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial – 7ª ed.* – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ALA-HARJA, Marjukk; HELGASON Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Ano 51, n.4 (Out-Dez), p. 5-60, 2000.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Volume n.º 14 (40), 1999.

BAKER, Judy L. **Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza: Manual para profesionales**. Banco Mundial, Washington, D.C, 2000. Disponível em <<https://www.worldbank.org>>, consulta realizada em 16/07/2007.

BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo de transformação: Nova Ênfase na Efetividade do Estado**. Relatório do Banco Mundial, cap. 2, 1997

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Ano 53, n.2 (Abr/Jun), p. 5-35, 2002.

BARROS, Denis Sant'Anna. **O Processo Orçamentário do Governo Federal sob o Ponto de Vista Estratégico**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão: Brasília, 2006. – Disponível em <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)> - Acesso em 12/09/07.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdos**. 3ª Edição – Edições 70, 2004.

BRASIL. **Lei n.º 4.320**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *In: Diário Oficial da União*, Brasília, 1964.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. *In: Diário Oficial da União*, Brasília, 05/10/88.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, Presidência da República, Imprensa Nacional, nov. 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 101**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *In*: Diário Oficial da União, Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional** - Brasília : TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

\_\_\_\_\_. **Plano de Gestão do PPA 2004-2007**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão: Brasília, 2003a. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/>> - Consulta em 22/02/2007.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n.º 2.143/2001**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e da outras providências. *In*: Diário Oficial da União, Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula**. Brasília, MP, SEGES, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.683**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e da outras providências. *In*: Diário Oficial da União, Brasília, 2003c.

\_\_\_\_\_. **Portaria/CGU n.º 247**, de 20/06/2003. Brasília: CGU, 2003d. Disponível em [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br) – Acesso em 12/04/2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 5.233/04**. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus programas e da outras providências. *In*: Diário Oficial da União, Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Modelo de Gestão do PPA 2004-2007**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão: Brasília, 2004b. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/>> - Consulta em 22/02/2007.

\_\_\_\_\_. **Manual de Elaboração de Programas do PPA 2004-2007**. Brasília: MP, 2007a. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br> – Acesso em 13/03/08.

\_\_\_\_\_. **Manual de Avaliação: Plano Plurianual 2004-2007. Exercício 2007-Ano Base 2006**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão: Brasília, 2007b. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/>> , consulta realizada em 14/06/2007.

\_\_\_\_\_. **Portaria/CGU n.º 1950**, de 28/12/07. Destina-se a orientar tecnicamente os órgãos e entidades sujeitas ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal sobre a organização e formalização do processo anual de contas relativo ao exercício de 2007. Brasília: CGU, 2007c. Disponível em [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br) – Acesso em 12/04/2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estruturação para um novo Estado. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional** – 1ª ed. – Rio de Janeiro: Editora 34/ENAP, 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento Brasil: Execução orçamentária**. [on line]. Brasília: 2008a. Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) – Acesso em 30/06/08.

CAIDEN, Gerald E.; CAIDEN, Noami J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Ano 52, n.1 (jan-mar), p. 77-104, 2000.

CANO, Ignacio. **Introdução à avaliação de programas sociais**. 3ª Edição – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. **Framework for program evaluation in public health**. MMWR, 1999.

CARDOSO. Reforma do Estado. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação de Projetos Sociais. In: ÁVILA, Célia M. de. **Gestão de projetos sociais**. Associação de Apoio ao Programa de Capacitação Solidária, 2001.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Avaliação da Execução de Programas de Governo**. Disponível em

<http://www.sfc.planalto.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/index.asp>. Acesso em 10/01/2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades da Corregedoria-Geral da União no ano de 2001**. Brasília: CGU, 2001. Disponível em <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em 11/01/2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades da Corregedoria-Geral da União no ano de 2002**. Brasília: CGU, 2003. Disponível em <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em 11/01/2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão: Exercício 2004**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em 11/01/2006.

\_\_\_\_\_. **Gestão de Recursos Federais: Manual para Agentes Públicos**. Brasília, 2006a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em 11/05/2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão: Exercício 2005**. Brasília: CGU, 2006b. Disponível em <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em 11/01/2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão: Exercício 2006**. CGU: Brasília, 2007. Disponível em <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em 27/10/2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão: Exercício 2007**. CGU: Brasília, 2008. Disponível em <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em 15/06/2008.

FERLIE, Ewan (*et al*). **A nova administração pública em ação**. Tradução de Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília: Editora Universidade de Brasília – ENAP: 1999.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A reforma administrativa no Brasil: oito anos de implementação do Plano Diretor - 1995-2002**. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

FIGUEIREDO, João. TAVARES, Luís Valadares. Por uma carta lation-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Ano 57, n.1 (Jan/Mar), p. 51-62, 2006.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13ª Ed – São Paulo: Atlas, 2005.

GIL, Antônio de Loureiro. **Gestão da qualidade empresarial**. São Paulo: Atlas, 1997.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **O modelo Organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria.** Revista do Serviço Público, Brasília: Ano 54, n.1 (jan-mar), p. 99-116, 2003.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS - INTOSAI. **Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional:** normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI. Tradução de Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

KEINERT, Tânia M. Mezzomo. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas.** São Paulo - Annablume: Fapesp, 2000.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In:* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. *In:* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LAKATOS, Eva M. MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica.** 3ª Ed – São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Humberto Falcão. **A ética do patrimonialismo e a modernização da Administração Pública brasileira.** *In* MOTTA, Fernando C. Prestes. CALDAS, Miguel P. (orgs.). Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público,** Brasília: Ano 49, n.4 (Out-Dez), p. 148-162, 1998.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo:** Como o espírito empreendedor está transformando o Setor Público. 10ª Ed. Brasília, MH Comunicações, 1998.

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA. **Glóssário de Termos de Auditoria do Manual de Auditoria Integrada.** Tradução de PASSOS, Maria Emiliana *et al.* Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

OLIVIERI, CECÍLIA. **Política e burocracia no Brasil**: o controle sobre a execução das políticas públicas. Tese de Doutorado apresentada a Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2008.

PEREIRA, José Matias. **Reforma do Estado e transparência**: estratégias de controle da corrupção no Brasil. *In*: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

PETER, Maria G. A. MACHADO, Marcus V. V. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2007.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE. **Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001**. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/>>. Acesso em: 06.nov.2006.

SILVA NETO, José Moreira de. **Avaliação da liderança na gestão do espaço público municipal**. Tese de Doutorado apresentada a Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

SELLTIZ, Claire *et al.* **Método de Pesquisa nas Relações Sociais**. Editora Pedagógica e Universitária: São Paulo, 1974.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SLOMSKI, Valmor *et al.* **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

TANAKA, Oswaldo Y. MELO, Cristina. **Avaliação de Programas de Saúde do Adolescente**: um modo de fazer – 1ª edição – São Paulo: Editora da USP, 2004.

THOENING, Jean-Claude. Avaliação como conhecimento utilizável para reforma de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Ano 51, n.2 (Abr-Jun), p. 54-71, 2000.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC-013.103/2000-5**: Auditoria operacional - Secretaria Federal de Controle. Brasília: TCU, 2001. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 06.jun.2007.

\_\_\_\_\_. **TC-015.390/2005-1**: avaliação da atuação do controle interno do poder executivo federal na fiscalização de irregularidades e desvios de recursos públicos. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 06.jun.2007.

\_\_\_\_\_. **Conheça a INTOSAI**. [on line] TCU, 2008a – Disponível em [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br) – Acesso em 30/06/08.

\_\_\_\_\_. **Ciclo de Atividades da Auditoria de Natureza Operacional**. [on line] TCU, 2008b – Disponível em [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br) – Acesso em 30/06/08.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE – GAO. **Normas de Auditoria Governamental** – Revisão 2003. Tradução de Pedro Humberto Teixeira Barretto. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

\_\_\_\_\_. **Welcome to GAO**: Read more about GAO. [on line] DC, 2008. Disponível em [www.gao.gov](http://www.gao.gov) – Acesso em 30/06/08.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5ª Ed. Tradução Waltensir Dutra. Editora LTC: RJ, 1982.

WORTHEN, Baine R *et al.* **Avaliação de programas**: concepções e práticas – São Paulo: Editora Gente, 2004.

## APÊNDICES

## Apêndice A – Quantidade de relatórios analisados por Estado.

<b>LOCAL</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>TOTAL</b>
AC	1	0	0	<b>1</b>
AM	2	1	1	<b>4</b>
PA	3	2	2	<b>7</b>
RO	1	1	1	<b>3</b>
RR	1	0	0	<b>1</b>
TO	3	2	1	<b>6</b>
AP	1	1	0	<b>2</b>
<b><i>REGIÃO NORTE</i></b>	<b><u>12</u></b>	<b><u>7</u></b>	<b><u>5</u></b>	<b><u>24</u></b>
AL	2	1	1	4
BA	8	5	3	16
CE	3	2	2	7
MA	3	2	2	7
PB	3	2	2	7
PE	3	2	2	7
PI	3	2	2	7
RN	3	2	2	7
SE	2	1	1	3
<b><i>REGIÃO NORDESTE</i></b>	<b><u>30</u></b>	<b><u>19</u></b>	<b><u>17</u></b>	<b><u>66</u></b>
ES	2	1	1	3
MG	11	7	4	22
RJ	3	2	1	6
SP	10	6	3	19
<b><i>REGIÃO SUDESTE</i></b>	<b><u>26</u></b>	<b><u>16</u></b>	<b><u>9</u></b>	<b><u>51</u></b>
PR	6	4	2	12
RS	8	5	3	15
SC	5	3	1	9
<b><i>REGIÃO SUL</i></b>	<b><u>19</u></b>	<b><u>12</u></b>	<b><u>6</u></b>	<b><u>37</u></b>
GO	5	3	1	9
MS	2	1	1	3
MT	3	2	1	6
<b><i>REGIÃO CENTRO OESTE</i></b>	<b><u>10</u></b>	<b><u>6</u></b>	<b><u>3</u></b>	<b><u>19</u></b>

**Apêndice B – Relação dos relatórios analisados.**

<b>SORTEIO</b>	<b>ANO</b>	<b>MUNICÍPIO/ESTADO</b>	<b>REGIÃO</b>
18	2005	38° - Senador Guimard - AC	NORTE
16	2005	25° - Alvarães - AM	NORTE
19	2005	35° - Itacoatiara - AM	NORTE
17	2005	33° - Placas - PA	NORTE
18	2005	44° - Monte Alegre - PA	NORTE
19	2005	43° - Cumaru do Norte - PA	NORTE
17	2005	28° - Cacaulândia - RO	NORTE
18	2005	34° - Caracaraí - RR	NORTE
17	2005	37° - Ipueiras - TO	NORTE
18	2005	47° - Fortaleza do Tabocão - TO	NORTE
19	2005	47° - Rio dos Bois - TO	NORTE
19	2005	34° - Itaubal - AP	NORTE
17	2005	32° - Olho d'Água Grande - AL	NORDESTE
19	2005	42° - Santa Luzia do Norte - AL	NORDESTE
15	2005	5° - Uauá - BA	NORDESTE
15	2005	8° - Santa Luzia - BA	NORDESTE
15	2005	9° - Casa Nova - BA	NORDESTE
16	2005	3° - Boninal - BA	NORDESTE
17	2005	4° - Coribe - BA	NORDESTE
18	2005	11° - Itacaré - BA	NORDESTE
19	2005	13° - Santa Bárbara - BA	NORDESTE
19	2005	14° - Camacan - BA	NORDESTE
15	2005	46° - Aracoiaba - CE	NORDESTE
17	2005	42° - Aracati - CE	NORDESTE
19	2005	51° - Jaguaribara - CE	NORDESTE
15	2005	49° - Sucupira do Norte - MA	NORDESTE
17	2005	45° - Jatobá - MA	NORDESTE
19	2005	55° - Urbano Santos - MA	NORDESTE
16	2005	49° - Campo de Santana - PB	NORDESTE
16	2005	50° - Princesa Isabel - PB	NORDESTE
17	2005	49° - Esperança - PB	NORDESTE
15	2005	48° - Iguaraci - PE	NORDESTE
17	2005	43° - Ouricuri - PE	NORDESTE
19	2005	54° - Surubim - PE	NORDESTE
15	2005	52° - São Miguel do Fidalgo - PI	NORDESTE
16	2005	47° - Capitão de Campos - PI	NORDESTE
19	2005	57° - União - PI	NORDESTE
15	2005	43° - Apodi - RN	NORDESTE
16	2005	40° - Canguaretama - RN	NORDESTE
19	2005	50° - Tenente Laurentino Cruz - RN	NORDESTE
17	2005	30° - Macambira - SE	NORDESTE

**APÊNDICE B – Relação dos relatórios que compõem o *corpus* desta pesquisa.  
(Continua)**

<b>SORTEIO</b>	<b>ANO</b>	<b>MUNICÍPIO/ESTADO</b>	<b>REGIÃO</b>
19	2005	38° - Nossa Senhora do Socorro - SE	NORDESTE
18	2005	41° - Venda Nova do Imigrante - ES	SUDESTE
19	2005	41° - Alegre - ES	SUDESTE
15	2005	21° - Paraguaçu - MG	SUDESTE
15	2005	23° - Icarai de Minas - MG	SUDESTE
15	2005	25° - Santos Dumont - MG	SUDESTE
15	2005	26° - Japonvar - MG	SUDESTE
16	2005	18° - Entre Folhas - MG	SUDESTE
17	2005	19° - Piraúba - MG	SUDESTE
17	2005	21° - Frutal - MG	SUDESTE
18	2005	30° - Nova Módica - MG	SUDESTE
18	2005	32° - Igaratinga - MG	SUDESTE
19	2005	27° - Toledo - MG	SUDESTE
19	2005	31° - São José do Divino - MG	SUDESTE
16	2005	26° - Paty do Alferes - RJ	SUDESTE
17	2005	26° - Teresópolis - RJ	SUDESTE
19	2005	36° - Piraí - RJ	SUDESTE
15	2005	16° - Cabreúva - SP	SUDESTE
16	2005	11° - Arapeí - SP	SUDESTE
16	2005	15° - Guararema - SP	SUDESTE
17	2005	11° - Sales - SP	SUDESTE
17	2005	13° - Araras - SP	SUDESTE
17	2005	14° - Timburi - SP	SUDESTE
18	2005	24° - Cafelândia - SP	SUDESTE
18	2005	25° - Salmourão - SP	SUDESTE
19	2005	24° - Cajamar - SP	SUDESTE
19	2005	26° - Uchoa - SP	SUDESTE
15	2005	1° - Marumbi - PR	SUL
16	2005	58° - Ortigueira - PR	SUL
17	2005	57° - Sarandi - PR	SUL
17	2005	58° - Nova Aurora - PR	SUL
17	2005	60° - Nova Tebas - PR	SUL
19	2005	7° - Congonhinhas - PR	SUL
15	2005	10° - Mata - RS	SUL
15	2005	13° - Santiago - RS	SUL
16	2005	7° - Vista Alegre do Prata - RS	SUL
17	2005	7° - Tupanci do Sul - RS	SUL
17	2005	10° - Vitória das Missões - RS	SUL
18	2005	17° - Salvador do Sul - RS	SUL

**APÊNDICE B – Relação dos relatórios que compõem o *corpus* desta pesquisa.  
(Continuação)**

<b>SORTEIO</b>	<b>ANO</b>	<b>MUNICÍPIO/ESTADO</b>	<b>REGIÃO</b>
19	2005	16° - Paim Filho - RS	SUL
19	2005	19° - Paverama - RS	SUL
15	2005	58° - Morro Grande - SC	SUL
15	2005	60° - Ilhota - SC	SUL
16	2005	56° - Mirim Doce - SC	SUL
17	2005	55° - Ponte Alta do Norte - SC	SUL
17	2005	56° - Campos Novos - SC	SUL
15	2005	57° - Abadiânia - GO	CENTRO OESTE
16	2005	51° - Alvorada do Norte - GO	CENTRO OESTE
17	2005	52° - Campo Limpo de Goiás - GO	CENTRO OESTE
17	2005	53° - Matrinchã - GO	CENTRO OESTE
19	2005	3° - Hidrolândia - GO	CENTRO OESTE
16	2005	29° - Miranda - MS	CENTRO OESTE
19	2005	40° - Japorã - MS	CENTRO OESTE
18	2005	45° - Santa Cruz do Xingu - MT	CENTRO OESTE
19	2005	45° - Nova Brasilândia - MT	CENTRO OESTE
19	2005	46° - Araputanga - MT	CENTRO OESTE
22	2006	36° - Fonte Boa - AM	NORTE
20	2006	45° - Novo Repartimento - PA	NORTE
22	2006	47° - Brejo Grande do Araguaia - PA	NORTE
15	2006	32° - Campo Novo de Rondônia - RO	NORTE
21	2006	45° - Angico - TO	NORTE
22	2006	46° - Palmeirante - TO	NORTE
21	2006	34° - Pedra Branca do Amaparí - AP	NORTE
22	2006	42° - Olho d'Água do Casado - AL	NORDESTE
20	2006	11° - Quixabeira - BA	NORDESTE
21	2006	11° - Andaraí - BA	NORDESTE
21	2006	12° - Governador Mangabeira - BA	NORDESTE
21	2006	13° - Gentio do Ouro - BA	NORDESTE
22	2006	13° - Sítio do Mato - BA	NORDESTE
20	2006	51° - Marco - CE	NORDESTE
21	2006	53° - Pacatuba - CE	NORDESTE
21	2006	55° - Água Doce do Maranhão - MA	NORDESTE
21	2006	56° - Feira Nova do Maranhão - MA	NORDESTE
21	2006	59° - Caiçara - PB	NORDESTE
22	2006	59° - Jericó - PB	NORDESTE
20	2006	54° - Timbaúba - PE	NORDESTE

**APÊNDICE B – Relação dos relatórios que compõem o *corpus* desta pesquisa.  
(Continuação)**

<b>SORTEIO</b>	<b>ANO</b>	<b>MUNICÍPIO/ESTADO</b>	<b>REGIÃO</b>
22	2006	51° - Jurema - PE	NORDESTE
20	2006	58° - Sebastião Leal - PI	NORDESTE
21	2006	58° - Domingos Mourão - PI	NORDESTE
20	2006	49° - São Bento do Norte - RN	NORDESTE
22	2006	50° - Olho-d'Água do Borges - RN	NORDESTE
21	2006	37° - Pinhão - SE	NORDESTE
20	2006	41° - São Mateus - ES	SUDESTE
20	2006	29° - Virgem da Lapa - MG	SUDESTE
20	2006	30° - Rio Espera - MG	SUDESTE
21	2006	28° - Pompéu - MG	SUDESTE
21	2006	33° - Itaúna - MG	SUDESTE
22	2006	29° - Laranjal - MG	SUDESTE
22	2006	30° - Pedra Bonita - MG	SUDESTE
22	2006	31° - Cruzeiro da Fortaleza - MG	SUDESTE
21	2006	39° - Italva - RJ	SUDESTE
22	2006	39° - Paraíba do Sul - RJ	SUDESTE
20	2006	22° - Borá - SP	SUDESTE
20	2006	24° - Serrana - SP	SUDESTE
20	2006	26° - Elias Fausto - SP	SUDESTE
22	2006	22° - Maracaí - SP	SUDESTE
22	2006	23° - Guatapará - SP	SUDESTE
22	2006	24° - Novais - SP	SUDESTE
20	2006	7° - Foz do Jordão - PR	SUL
20	2006	10° - Prado Ferreira - PR	SUL
21	2006	7° - Campo Largo - PR	SUL
22	2006	10° - Lunardelli - PR	SUL
20	2006	16° - Eugênio de Castro - RS	SUL
20	2006	17° - Paraíso do Sul - RS	SUL
21	2006	16° - Santo Antônio do Palma - RS	SUL
21	2006	17° - Boa Vista do Buricá - RS	SUL
21	2006	19° - São José do Herval - RS	SUL
20	2006	6° - Bom Retiro - SC	SUL
22	2006	4° - Passos Maia - SC	SUL
22	2006	6° - Santa Rosa de Lima - SC	SUL
20	2006	1° - São Luíz do Norte - GO	CENTRO OESTE
20	2006	3° - Cristianópolis - GO	CENTRO OESTE
21	2006	3° - Jaupaci - GO	CENTRO OESTE
22	2006	40° - Paranaíba - MS	CENTRO OESTE
20	2006	43° - Jaciara - MT	CENTRO OESTE
22	2006	44° - Nova Guarita - MT	CENTRO OESTE
24	2007	3° - Careiro - AM	NORTE

**APÊNDICE B – Relação dos relatórios que compõem o *corpus* desta pesquisa.  
(Conclusão)**

<b>SORTEIO</b>	<b>ANO</b>	<b>MUNICÍPIO/ESTADO</b>	<b>REGIÃO</b>
23	2007	40° - Ourilândia do Norte - PA	NORTE
23	2007	41° - Oriximiná - PA	NORTE
24	2007	2° - Nova União - RO	NORTE
23	2007	39° - Ponte Alta do Tocantins - TO	NORTE
24	2007	8° - Campo Alegre - AL	NORDESTE
23	2007	9° - Itapicuru - BA	NORDESTE
24	2007	40° - Fátima - BA	NORDESTE
24	2007	42° - Cocos - BA	NORDESTE
23	2007	50° - Quiterianópolis - CE	NORDESTE
24	2007	22° - Acaraú - CE	NORDESTE
23	2007	54° - Jenipapo dos Vieiras - MA	NORDESTE
24	2007	25° - Icatu - MA	NORDESTE
24	2007	30° - Aparecida - PB	NORDESTE
24	2007	31° - Bom Sucesso - PB	NORDESTE
23	2007	47° - Mirandiba - PE	NORDESTE
24	2007	20° - Cachoeirinha - PE	NORDESTE
24	2007	27° - Coronel José Dias - PI	NORDESTE
24	2007	28° - Patos do Piauí - PI	NORDESTE
23	2007	45° - Jardim dos Angicos - RN	NORDESTE
24	2007	16° - Riachuelo - RN	NORDESTE
24	2007	4° - Riachão do Dantas - SE	NORDESTE
23	2007	35° - Conceição do Castelo - ES	SUDESTE
23	2007	26° - Engenheiro Navarro - MG	SUDESTE
24	2007	56° - Caranaíba - MG	SUDESTE
24	2007	59° - Divinésia - MG	SUDESTE
24	2007	60° - Fama - MG	SUDESTE
24	2007	5° - Barra do Piraí - RJ	SUDESTE
23	2007	19° - Paulínia - SP	SUDESTE
23	2007	21° - Nova Canaã Paulista - SP	SUDESTE
24	2007	49° - Pirangi - SP	SUDESTE
23	2007	5° - Quatro Barras - PR	SUL
24	2007	39° - Farol - PR	SUL
23	2007	16° - Vista Alegre - RS	SUL
24	2007	46° - Cerro Grande do Sul - RS	SUL
24	2007	48° - Herveiras - RS	SUL
24	2007	35° - Rio Fortuna - SC	SUL
24	2007	34° - Araçu - GO	CENTRO OESTE
24	2007	6° - Paranhos - MS	CENTRO OESTE
23	2007	38° - Alto Boa Vista - MT	CENTRO OESTE