



Especialização em Orçamento Público promovida pela CGU em parceria com ISC/TCU, CEFOR/CD, ILB/SF, SOF/MP.

Retroalimentação da CGU para a SPI e a SOF em Questões Estruturantes: Diagnóstico Atual e Perspectivas

(Monografia defendida em 2012)

planejamento
2016
ESTRATÉGICO 2022



Carlos Maurício **Ruivo** Machado

2017



Questão e objetivo geral

Questão

Em que medida os trabalhos de Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG) e Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG, que deu origem ao atual Acompanhamento de Resultados da Gestão - ARG) da Controladoria- Geral da União (CGU) retroalimentam a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI, atual Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos - Seplan) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) em questões estruturantes?

Objetivo Geral

Diagnosticar em que medida há retroalimentação da CGU à SPI e à SOF em questões estruturantes oriundas dos resultados do AEPG e APG, propondo possibilidades de retroalimentação em questões estruturantes.



Objetivos Específicos

- 1) Identificar produtos e resultados do AEPG e do APG da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da CGU que propiciam a melhoria das funções de Planejamento e Orçamento no ciclo de políticas públicas, nos âmbitos operacional, tático e estratégico;
- 2) Descrever as interações existentes entre a CGU, SPI, SOF enquanto órgãos centrais de Sistema de Governo;
- 3) Evidenciar as possibilidades de retroalimentação da CGU à SPI e à SOF em questões estruturantes, no escopo do AEPG e do APG, considerando as características organizacionais desses Órgãos.



Hipóteses e metodologia

Hipóteses

- 1) Os produtos e resultados do AEPG e do APG da SFC/CGU propiciam a melhoria das funções de Planejamento e Orçamento no ciclo de políticas públicas, nos âmbitos operacional, tático e estratégico.
- 2) Há retroalimentação sistemática da CGU para a SPI e para a SOF.

Metodologia

Pesquisa bibliográfica e documental; entrevistas - com o uso de amostragem intencional; formulários; pesquisa-ação e participante; estudo de caso.



Referencial teórico

- *Plan, Do, Check, Act* (PDCA)(Shewart);
 - Política e burocracia (Santos/ Júnior/ Olivieri);
 - Fronteiras difusas (Kettl)
 - Governança: gestão em rede e por resultados; valorização de processos interpessoais e interorganizacionais em complemento à autoridade; informação; transparência; participação popular. (Kettl)
- Teoria Geral dos Sistemas (*TGS*);
 - Bertalanffy (2010) teve o mérito de identificar os sistemas ao notar que, para compreensão da realidade, há necessidade de considerar as interrelações, interações, correspondências e isoformismos (formas iguais) em diferentes campos da ciência, em contraste ao isolamento dos elementos que conduziam a conclusões parciais, e por vezes, equivocadas. Com isso, “revelaram-se centrais os problemas de ordem, organização, totalidade, teleologia, etc., que eram excluídos dos programas da ciência mecanicista” (BERTALANFFY, 2010, p.33).
- TGS aplicada a Controladoria



Referencial teórico

- Monitoramento e Avaliação (MA);

- demanda substantiva do governo é um pré-requisito para o sucesso da institucionalização do sistema de MA (Mackay).
- não superdimensionar o sistema de MA. (Mackay).
- uso da informação é o critério de sucesso do sistema de MA (Mackay).
- Melo e Rodrigues (2012):
 - limitações do ideário técnico-burocrático: simplificação pode negligenciar aspectos relevantes
 - Alertam para a valorização maior da prestação de contas que do que da prestação de serviços, materializada na avaliação das políticas públicas com foco no *value for money* das ações governamentais e não na garantia de direitos à população, e na ênfase à natureza técnica dos problemas e soluções, negligenciando seus aspectos políticos, institucionais, históricos e sociológicos.
 - Apontam que deve-se assumir a parcialidade dos métodos, promover a pluralidade de perspectivas e compreender aspectos teleológicos das avaliações e das intervenções estatais que se pretende avaliar.

- Retroalimentação;

- Oliveira (2002, p.53) define retroalimentação como “processo de comunicação que reage a cada informação de entrada e incorpora o resultado da ‘ação resposta’ desencadeada por meio de nova informação, a qual afetará seu comportamento subsequente, e assim sucessivamente”.



Referencial teórico

- Questões Estruturantes

- o termo “estruturante” aplicado ao Controle Interno indica a ação de reorganizar as partes ou elementos que formam um “todo”, visando mitigar as causas que implicam na falta de arranjo e de encadeamento de componentes de uma organização, ou até mesmo na desorganização de um “todo”- o qual pode ser uma ação, programa, órgão. Para abordar o “todo” há que haver cuidado no sentido de considerar elementos externos que estejam influenciando, bem como interrelações veladas que frequentemente existem.



Referencial teórico

- PDCA na legislação

- As funções de Planejamento, Orçamento e Controle Interno são tratadas na Constituição Federal de 1988, artigos 174, 165, 48, 74.
- Lei nº 10.180/2001.
- Bekvis e Juillet (2004) : estudo sobre órgãos centrais e setoriais.
 - Para os órgãos centrais recomendam que assumam maior titularidade e responsabilidade pelos resultados de iniciativas horizontais, não sendo suficiente que apenas se responsabilizem pela coordenação, relegando aos órgãos setoriais a responsabilidade pelos resultados. Também recomendam que os órgãos centrais se envolvam mais na substância das questões ao longo de todo processo (não somente no início), envolvendo os chefes desses órgãos setoriais.
 - Para os órgãos setoriais, recomendam que continuem desenvolvendo regimes de *accountability* que facilitem a adoção de práticas horizontais entre Ministérios, bem como buscar um pensamento estratégico ao selecionar questões horizontais para realizar e incorporar ao seu planejamento de políticas e programas- uma vez que consumirão mais recursos.
- Quanto à percepção dos gestores sobre a CGU, a FGV (2011) concluiu que os Ministérios e os órgãos reconhecem avanços na atuação da CGU no sentido de tornar o processo de auditoria mais dialogado; de outro, em que pese os avanços, os gestores ainda não percebem as auditorias como um meio para ajudá-los a melhorar seu trabalho e a aperfeiçoar a gestão.



Referencial teórico

- O Controle Interno e a Retroalimentação

- Ribeiro et al (2008, p. 11-12) apontam a observação de que há concordância parcial de que a avaliação empreendida pelo controle interno tem contribuído para o incremento da transparência e da accountability (...); para a melhoria contínua da gestão dos programas governamentais (...); além de favorecer o aprendizado organizacional na administração pública (...). (RIBEIRO et al, 2008, p. 11-12)

- Olivieri (2008) conclui pela procedência das hipóteses de que a reforma do Controle Interno do Executivo Federal na década de 1990 criou um mecanismo efetivo de controle político sobre a burocracia, e de que o órgão de Controle Interno constitui um instrumento de controle da Presidência sobre a burocracia e a coalizão de governo.

- Balbe (2010) concluiu, com fulcro nos dados recolhidos nos Relatórios Anuais de Atividades de 1998 a 2009, pela confirmação da hipótese de que o Controle Interno vem contribuindo para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos. Aponta que aproximadamente um a cada quatro trabalhos realizados pelo Controle Interno geraram resultados positivos para a gestão pública federal.



Referencial teórico

- O Controle Interno e a Retroalimentação

- FGV (2011, p.108) faz duas críticas:

1) “poderia ser mais bem desenvolvido o caráter contínuo e preventivo do relacionamento da CGU com o órgão auditado e, sobretudo, dever-se-ia apresentar, de forma mais extensa e organizada, sugestões e soluções para evitar a repetição dos erros e irregularidades”.

2) Na Reunião de Busca de Soluções Conjuntas, a questão que se coloca é de governança: a presença apenas de técnicos que conhecem a parte operacional do Ministério, mas que não tem poder para fazer as mudanças requeridas para sanar as causas, inviabiliza o objetivo da reunião, já que em um momento posterior a implementação dependerá de decisões no Ministério a cargo dos gestores com poder.

- A FGV (2011) identificou um efeito geralmente pouco visível da atuação da CGU: a SFC contribuiu para o aperfeiçoamento de políticas públicas com pouco grau de detalhamento operacional, em especial para os Ministérios com programas descentralizados, a exemplo das novas políticas do Ministério do Desenvolvimento Social. a CGU demandou as diretrizes das políticas para fiscalizar e a secretaria do Ministério reformulou os normativos para melhor orientar a atuação dos outros Ministérios e aprimorar a execução do programa.



Referencial teórico

- O Controle Interno e a Retroalimentação

- Rezende (2009) afirma que a função de retroalimentação somente pode ser explicada tendo em vista a tomada de decisão. Ainda a respeito da retroalimentação, Rezende (2009) traz a necessidade de haver interação entre o Controle e o Planejamento na validação de dados, buscando um orçamento realista e concatenado, e da importância da SPI estar sensibilizada sobre o acompanhamento e a avaliação, inclusive exigindo dos Ministérios as memórias de cálculo. Outro aspecto refere-se à possibilidade de que as ações da SFC possam auxiliar as avaliações realizadas pela SPI.

- Concluiu que a avaliação realizada pela SPI, o monitoramento realizado pelo gestor e a avaliação realizada pela SFC/CGU “deveriam ser absolutamente complementares visando, sempre, à obtenção de melhores desempenhos e resultados (...) Contudo, freqüentemente, verifica-se que as três atividades não são entendidas como parte de um só processo de avaliação da ação governamental”. (REZENDE , 2009, p.112-113).

- Rezende (2009) também constatou, à época em que executou o trabalho, que as equipes da SPI e da SFC tinham uma comunicação precária, prejudicando um planejamento conjunto da avaliação e o planejamento governamental - por não considerar os fatos reais da execução dos programas.

- **Coordenação:**

- Comissões: Radin (2010) aborda um risco presente nas comissões- o de operar simbolicamente- e visa alertar para a necessidade de mitigá-lo, mediante o devido empoderamento das comissões e de seu funcionamento efetivo, a fim de atingir resultados concretos quanto à coordenação.



Referencial teórico

- AEPG

- Segundo o Manual de Avaliação da Execução de Programas de Governo – AEPG (Brasil, 2010, CGU), esta é metodologia própria que visa, a partir do mapeamento das políticas públicas afetas a cada ministério, da Hierarquização e da Priorização dessas políticas, elaborar estratégia específica para acompanhar a execução de programas/programações e ações/módulo tipo de governo, em cumprimento às atribuições constitucionais do Controle Interno.

- A FGV (2011) constatou que, de forma geral, o AEPG da CGU materializa os dispositivos constitucionais do Inciso I e II do art. 74 da CF/88, promovendo a eficiência e eficácia da gestão pública. Conclui que “não é um controle meramente legalista, formal, que se circunscreve à verificação dos registros contábeis e orçamentários, mas sim um controle que abrange a materialidade dos resultados das políticas públicas. (FGV, 2011, p.36)

- APG (atual Avaliação dos Resultados da Gestão):

- O Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) (Brasil, 2010, CGU), conforme Manual de Acompanhamento Permanente dos Gastos, é "sistemática de trabalho que permite acompanhar a execução das Políticas Públicas por intermédio do orçamento e da execução financeira da Unidade, bem como do conhecimento acumulado de atos de gestão sempre com foco na missão e no monitoramento dos Programas e Ações de Governo e das Unidades Jurisdicionadas (UJ)".



Referencial teórico

- Gestão do PPA e da LOA.

- A gestão do PPA e da LOA contempla a execução, monitoramento e avaliação dos Programas e Ações de governo. É por intermédio da gestão que as políticas públicas, oriundas da agenda governamental, materializam-se no mundo real. Via de regra a gestão do PPA e da LOA são disciplinadas por Decreto e Portarias.

Quadro 5- Quadro Comparativo do PPA 2008-2011 com o PPA 2012-2015

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
Agenda de Governo	Agenda de Governo ↓ PROGRAMA TEMÁTICO → Indicadores [PPA]
Problemas / Oportunidades ↓ PROGRAMAS → Indicadores [PPA e ORÇ]	↓ OBJETIVOS → Metas [PPA]
	↓ INICIATIVAS [PPA]
↓ AÇÕES → Metas [PPA e ORÇ]	↓ AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS → Eficiência [ORÇ]

Fonte: elaborado pelo autor com fulcro no Manual de Elaboração do PPA 2008-2011 e Orientações para Elaboração do PPA 2012-2015



Diagnóstico da Retroalimentação da CGU

- Com fulcro nos produtos e resultados do AEPG (*entrevistados SFC):
 - O **Relatório de Acompanhamento de Programas de Governo (RAC)** e o **Relatório de Avaliação de Programas de Governo (RAV)** propiciam a melhoria da função Planejamento e Orçamento no **âmbito estratégico**.
 - **Quanto às recomendações há variação**, pois dependendo do modo pelo qual são elaboradas podem ter caráter estratégico, tático ou operacional.



Diagnóstico da Retroalimentação da CGU

- Com fulcro nos produtos e resultados do APG (*entrevistados SFC):
 - Pode-se concluir que os produtos e resultados do APG propiciam melhoria da função planejamento e orçamento no ciclo das políticas públicas em **situações pontuais, restritas, focadas**, decorrentes de aprofundamento de fatos identificados no acompanhamento. Não foi possível identificar o âmbito dos produtos e resultados (se estratégico, tático ou operacional), mas restou evidente o caráter tempestivo, pontual, focado, incisivo e aprofundado dos produtos e resultados do APG.



Diagnóstico da Retroalimentação da CGU

- Extração de dados do sistema MonitorWeb a respeito do número de Recomendações expedidas pela CGU nos anos de 2010 e 2011, filtradas por áreas e tipologias, bem como sobre o atendimento ou não atendimento dessas Recomendações por parte do órgão/ente destinatário.
- À época, uso de Excel, pois não dispúnhamos de ferramenta de *text mining*.



Diagnóstico da Retroalimentação da CGU

Recomendações elaboradas pela SFC/CGU: Primeiramente realizou-se uma extração sobre todas as tipologias de recomendação existentes no sistema. Fonte: extração do sistema MonitorWeb em 17 de outubro de 2012.

Tipos de Recomendação	Total Geral	Recomendações com Situação Atendida	Recomendações com Situação Cancelada	% da Tipologia de Recomendação sobre o Total	% de Recomendações Atendidas (excluídas as Canceladas)
Abertura de Processo Administrativo/ Sindicância/Tomadas de Contas Especial	1	0	0	0,0%	0,0%
Adequação de Processos de Execução Operacional	27	1	0	0,1%	3,7%
Complementação/ Correção de Informações	15	0	0	0,0%	0,0%
Implantação/Adequação de Mecanismos de Controle Interno	98	0	0	0,2%	0,0%
Implantação/Adequação de Processos de Planejamento	1	0	0	0,0%	0,0%
Observar Normas Internas/ Legais/Termos Contratuais	22	13	0	0,0%	59,1%
Outras Recomendações em Geral	17528	4904	471	39,2%	28,8%
Atuação juntos a Outros Órgãos	4023	1515	7	9,0%	37,7%
Estruturantes	19309	6792	186	43,2%	35,5%
Para Apuração de Responsabilidade	1590	465	25	3,6%	29,7%
Para Reposição de Valores/Bens	2114	530	18	4,7%	25,3%
Reposição/Recolhimento/Glosa de Valor	1	1	0	0,0%	100,0%
Total Geral	44729	14221	707	100,0%	32,3%

Obs.: 1) as Recomendações com status diferente de Atendidas ou Canceladas podem estar em um dos status a seguir: Em Análise; Enviada; Prorrogada; Registrada; Reiterada; Revisada.

2) Não há informação sobre qual linha de ação de controle originou a recomendação. O MonitorWeb não continha essa informação.



Diagnóstico da Retroalimentação da CGU

- Considerando a ocorrência de **uma única recomendação do tipo “Implantação/ Adequação Processos Planejamento”**, procedeu-se a verificação sobre o órgão a que se destinava e o seu objeto: a recomendação foi dirigida ao **Ministério do Desenvolvimento Agrário** e tinha como objeto um sistema. Portanto, não versava sobre planejamento enquanto função governamental.
- **Percentual expressivo das recomendações Estruturantes expedidas pela SFC/CGU (43,2% do total)**, sendo que dessas 35,5% foram atendidas – percentual que pode-se considerar baixo.
- Também cumpre destacar a tipologia Implantação/Adequação de Processos de Planejamento, pela ligação direta com a função de Planejamento, mas que só apresenta uma ocorrência no total.
- Aqui cumpre **desmistificar um mito de que o controle somente busca única e exclusivamente punir**: do universo de recomendações, apenas 3,6% são para Apurar Responsabilidades e apenas 4,7% são para Reposição de Valores/Bens.



Diagnóstico da Retroalimentação da CGU

Filtro com o termo “planejamento”, acrescido de mais uma palavra para que se pudesse verificar de fato qual o objeto da recomendação, além de evitar que a pesquisa com o termo “planejamento” simplesmente estivesse relacionada à mera citação do Min. do Planejamento. Com essa abordagem, não foi possível manter os nomes dos Ministérios.

Recomendações Estruturantes		
1º filtro: palavra “planejamento”: 459 recomendações		
2º filtro: palavra ou radical	Nº de Recomendações	Nº de Recomendações pertinentes a planejamento enquanto função e suas decorrências
“Metas”	30	26
“Indicadores”	8	7
“Planejamento Estratégico”	48	21
“Planejamento Estratégico Institucional”	4	4
“SIGPlan”	3	3
Radical “licit”	98	-
Radical “compr”	31	-
Sigla PDTI	13	-
Sigla SLTI	8	-
“Ministério do Planejamento”	31	-

Observação: 1) Não há informação sobre qual linha de ação de controle originou a recomendação. 2) A sigla PDTI significa “Plano Diretor de Tecnologia da Informação” e a sigla SLTI significa “Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação” do MP.

Observa-se como são relativamente baixos os números de recomendações do item “metas” ao item “SIGPlan” sobre o total de recomendações Estruturantes com o filtro “planejamento”. Observe como há um **significativo número de recomendações nos itens atinentes aos radicais “licit” e “compr”**.



Diagnóstico da Retroalimentação da CGU

Filtro com o termo “orçamento”, acrescido de mais uma palavra para que se pudesse verificar de fato qual o objeto da recomendação, além de evitar que a pesquisa com o termo “orçamento” simplesmente estivesse relacionada à mera citação do Min. do Planejamento. Com essa abordagem, não foi possível manter os nomes dos Ministérios.

Recomendações Estruturantes		
1º filtro: palavra “orçamento”: 243 recomendações		
2º filtro: palavra ou radical	Nº de Recomendações	Nº de Recomendações pertinentes a orçamento enquanto função e suas decorrências
“Metas”	8	8
“Indicadores”	2	2
“Crédito”	14	14
“Vigência”	3	3
Radical “exec”	51	-
Radical “licit”	103	-
Radical “compr”	15	-
Sigla SLTI	1	-

Observação:

- 1) Não há informação sobre qual linha de ação de controle originou a recomendação.
- 2) A sigla SLTI significa “Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação” do MP.

Observa-se como são relativamente baixos os números de recomendações do item “metas” ao item “vigência” sobre o total de recomendações Estruturantes com o filtro “orçamento”, até mesmo se incluir o radical “exec” (radical usado para contemplar palavras afetas a execução). Tentou-se pesquisar o radical “conting” (para contemplar palavras afetas a contingenciamento, e não houve resultados. Observa-se como há um **significativo número de recomendações nos itens atinentes aos radicais “licit” e “compr”**.



Diagnóstico da Retroalimentação da CGU

- Em vista do grande número de ocorrências nas recomendações Estruturantes com as palavras “planejamento” e “orçamento” (funções precípuas da SPI e SOF) com **termos afetos à área de compras governamentais**, resta evidente a **necessidade de conceber no ciclo de gestão a possibilidade de interface de atores de áreas temáticas específicas com atores dos órgãos do ciclo**, tal como no caso em tela, em que possivelmente seria Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação- SLTI (atualmente as funções de compras estão na Central de Compras do MP) . Em outras palavras, há uma **transversalidade dos temas que requer a participação conjunta**.
- Também observa-se que **se houver um tratamento dos dados das recomendações inseridas no MonitorWeb**, sem dúvidas haverá **geração de muitos conhecimentos, aplicáveis a gestão de riscos, à publicização de boas práticas (benchmarks), e a tipologias de falhas e respectivas recomendações que as solucionaram**.



Interação entre a CGU e a SPI

- a eficácia da comunicação entre o MP e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SPI, era **insuficiente**;
- a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados de auditorias concernentes às funções de Planejamento era **regular**;
- nos casos em que foram encaminhadas informações à SPI pela CGU e houve retornos, isso ocorreu de **modo informal**, mediante reuniões;
- a frequência com que a SPI recebia expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados frequentes oriundos de auditorias realizadas em diferentes Programas e Ações de governo, com origem ou impactos diretos na área de Planejamento, em geral, era **semestral**;
- as **informações encaminhadas pela CGU tiveram qualidade, completude e clareza** que possibilitaram a adoção de providências e a construção de soluções por parte dos entrevistados e do órgão na qualidade de órgão central de Planejamento, à **exceção** das situações em que se constatarem **problemas complexos**;
- as interações presenciais não tinham periodicidade definida, mas ocorriam mediante **contatos informais**;



Interação entre a CGU e a SPI

- como exemplos de conhecimentos gerados advindos da interação com a CGU que lograram providências implementadas ou que estavam em fase de implementação, pode-se citar:
 - a) as reuniões com a finalidade de explicar a **estrutura do novo PPA** para o período de 2012 a 2015, com a finalidade de sensibilizar a CGU;
 - b) a alteração do **modelo de contratação** de preço unitário para preço global;
 - c) a **Prestação de Contas do Presidente da República**, a qual apontava questões sobre monitoramento que a SPI buscava;
- quanto aos possíveis casos em que houve implementação de providências a partir de informações da CGU, houve eficácia e efetividade de medidas adotadas para deixar mais claras certas funcionalidades do **SIGPlan**, e a sinergia para alteração do **modelo de contratação** de preço unitário para preço global.
- Em vista desses elementos, concluiu-se que **não havia retroalimentação sistemática da CGU para a SPI** na condição de órgãos centrais.



Interação entre a CGU e a SOF

- a eficácia da comunicação entre o MP e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SOF, era **insuficiente**;
- a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados de auditoria concernentes às funções de Orçamento era **regular**;
- a periodicidade do envio de expedientes consolidando achados decorrentes de Auditorias da CGU para a SOF **não era regular**, mas já houve encaminhamentos;
- quanto à hipótese de que tenha havido encaminhamento de expedientes à SOF, e quais foram os retornos da SOF com vistas a construir entendimentos, soluções e propostas de melhoria relativos à função Orçamento, **houve interações, mas há muitas melhorias que poderiam advir dos trabalhos da SFC**;
- a frequência com que são recebidos expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados frequentes oriundos de auditorias realizadas em diferentes Programas e Ações de governo, com origem e/ou impactos diretos na área de Orçamento, **era rara**, e às vezes **o pessoal da SOF buscava essas informações no próprio sítio da CGU** na internet;



Interação entre a CGU e a SOF

- **era parcial** a concordância com a afirmação de que **informações encaminhadas pela CGU têm qualidade, completude e clareza** que possibilitam a adoção de providências e construção de soluções na qualidade de órgão central de Orçamento, devido ao fato de que o **Relatório de Auditoria completo, no formato em que é enviado para o órgão auditado, não é interessante para a SOF, que prefere informações consolidadas, gerenciais, de cunho estratégico;**
- a frequência da interação presencial durante o exercício era de uma vez ao ano, por ocasião da elaboração do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Semana Orçamentária;
- **era parcial** a concordância sobre se **de uma forma geral as interações são proveitosas**, e se há **possibilidade de aprofundamento dos temas**, de modo que se obtenha geração de conhecimento passível de aplicação;
- nos casos em que houve implementação de providências a partir de informações da CGU, **a avaliação da eficácia e efetividade das medidas adotadas era dificultada pela fragilidade da interação;**
- entre os exemplos de conhecimentos advindos da interação com a CGU que resultaram em providências implementadas ou que estão em fase de implementação, houve uma **parceria com a CGU que propiciou o estudo de temas específicos, gerando boas informações para a SOF orçar melhor** – porém, a iniciativa, à época, foi descontinuada, e a SOF buscava informações da CGU na internet.
- Em vista desses elementos, conclui-se que não há retroalimentação sistemática da CGU para a SOF na condição de órgãos centrais.



Interação CGU, SPI, SOF em conjunto

- o perfil pessoal dos dirigentes afeta diretamente a interação e as reações dos órgãos.
- a CGU e/ou a SFC não participava de algum órgão colegiado ou instância do qual participam SPI e SOF e no qual seja tratada a temática de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação, com exceção da ocasião do Fórum do Ciclo de Gestão em 2008 (que foi descontinuado) e dos grupos de monitoramento da Copa do Mundo de Futebol, das Olimpíadas e de programas sob monitoramento da Casa Civil.
- atualmente há um Grupo de Trabalho (GT) constituído, composto por membros do Ministério da Integração Nacional –MI, Ministério do Desenvolvimento Social- MDS, SPI, CGU, com foco na discussão de estratégias de monitoramento e avaliação para certas linhas de ação de Governo entre o MI e o MDS. No momento está sendo desenhado um piloto no âmbito do programa “Água para Todos”.
- entre as experiências de interação entre SPI, SOF e CGU foram destacadas: a da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA e da Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (nas quais a CGU foi convidada para participar, mas não sendo membro efetivo); a de manutenção de ativos e o planejamento territorial ; a participação em grupos de procedimentos no âmbito da STN, quanto ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público; e na alteração do modelo de contratação, na lei de diretrizes orçamentárias.



Interação CGU, SPI, SOF em conjunto

- Quanto ao que pode ser feito pela SPI, SOF e CGU para estreitar a atuação do Ciclo de Gestão, melhorando o ciclo das políticas públicas, e quais aspectos relacionados à atuação da SPI, SOF e da CGU/SFC carecem de melhorias, os entrevistados responderam que :
 - o aspecto central é a **articulação interinstitucional, de modo institucionalizado** (o que evitaria restrições por questões pessoais) mas também para além da formalidade e da burocracia;
 - identificam a necessidade de **mais interlocução para haver compartilhamento de visões distintas**, a fim de a visão não ficar limitada a o viés racional-legal/racional-compreensivo, bem como para esclarecer conceitos como monitoramento, e **até que ponto cada órgão pode agir para não engessar o outro nas suas funções precípuas**;
 - apontam que **qualquer instância de integração deva respeitar as características peculiares de visões e competências de cada órgão**, bem como o que é específico em cada política pública;



Interação CGU, SPI, SOF em conjunto

- salientam que **não pode haver o isolamento do mandatário eleito e da política por ele desejada da estrutura** e da efetiva implementação;
- destacam a possibilidade do debate conjunto, e de com o debate, por exemplo: reter a alocação orçamentária para um órgão, programa ou ação enquanto este não implementar as Recomendações exaradas pela CGU- ainda que isso possa enfrentar o aspecto político, ou de a SPI e SOF redesenhar os programas e ações, ou de a SOF adotar medidas para que o Orçamento espelhasse mais as políticas públicas, ou de o IPEA e a SOF demandarem auditorias para a CGU sobre questões prioritárias ou sensíveis;
 - **possibilitar o trânsito dos servidores das carreiras do Ciclo entre os órgão do Ciclo de Gestão**, como forma de enriquecimento das competências dos servidores além da oferta de capacitações internas.
- Portanto, pode-se concluir que **não há retroalimentação sistemática da CGU para a SPI e a SOF na condição de órgãos centrais.**



Proposta de retroalimentação da CGU para a SPI e a SOF

- **Premissas:**

- a limitação da Lei nº 10.180/2001;
- a falta de retroalimentação;
- previsão legal de uma instância de interlocução (a fim de assegurar a sua continuidade no tempo- para não ficar restrita a mandatos eletivos, partidos políticos ou vaidades pessoais, ainda que possa vir a ser prejudicada a sua eficácia pela falta de adesão dos participantes);
- atribuição de competências e poderes não só de deliberação sobre as matérias que venham a ser objeto de apreciação com vistas a retroalimentar de fato o Ciclo de Gestão, mas também competências e poderes para que as medidas possam vir a ser implementadas;
- articulação interinstitucional.



Proposta de retroalimentação da CGU para a SPI e a SOF

- **Histórico:**

- Fórum de Integração do Ciclo de Gestão das Políticas Públicas (SOF, SFC, IPEA, SEGES (atual SEGEP), STN, SPI, SPE);
- Comitê de Gestão do PPA 2008-2011 (MP, CC/PR, MF, SAE/PR)
- Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA 2008-2011 (SPI, SOF, SEGEP, DEST, IBGE, STN, SPE, IPEA, CC/PR, SAM/PR, SAG/PR, SAE/PR, SG/PR).

- **Proposta:**

Inclusão, na Lei nº 10.180, de **previsão expressa** de um **Comitê Operacional do Ciclo de Gestão**, composto pela **CGU, SPI, SOF, e órgãos setoriais responsáveis** por determinada política pública. Em aspectos mais rotineiros e operacionais a proposta parece factível.

Porém...



... há que se reconhecer a limitação imposta pela composição somente com a SFC, SPI, SOF e órgãos setoriais, pelo distanciamento do núcleo político do Governo.

- Nesse sentido, poderia haver previsão na lei nº 10683, que dispõe sobre a organização da Presidência da República, de um **Comitê Estratégico do Ciclo de Gestão** composto por IBGE/MP, IPEA/SAE-PR, SPI/MP, SPE/MF, SOF/MP, DEST/MP, SEGEP/MP, STN/MF, SFC/CGU-PR, SAM-CC, SAG-CC, SAE-PR.

Crítica: uma estrutura nesse sentido causa **custos** e **dificuldades de interação**.

Benefícios:

- o **alinhamento** que tal iniciativa começaria a fomentar certamente incrementaria a **governança** e criaria muitas **sinergias** quanto à qualidade do gasto público, à integridade e à melhoria de gestão;
- participação ativa das Secretarias da Casa Civil e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República induziria uma **aproximação maior da burocracia para a política**.



E DE 2012 ATÉ O MOMENTO?

- Abril de 2016: PORTARIA INTERMINISTERIAL MP/CGU Nº 102:

Instituiu o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP

Art. 2º O Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais será composto:

I - pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordenará;

II - pelos titulares da Secretaria de Orçamento Federal, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

III - pelos titulares da Secretaria de Política Econômica e da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

IV - pelo titular da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União; e

V - pelos titulares da Subchefia de Articulação e Monitoramento e da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República

...

§ 5º Os trabalhos realizados pelas comissões temáticas no âmbito do CMAP serão coordenados pelos órgãos que o compõem, dependendo da área de competência de cada órgão ou da política, programa e ação selecionado para monitoramento ou avaliação.

...



Art. 3º Para consecução dos objetivos previstos no art. 1º, o CMAP poderá:

I - definir as políticas, programas e ações que serão objeto de monitoramento e avaliação;

...

§ 1º O CMAP poderá solicitar à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União que avalie a execução das políticas, programas e ações selecionados, quando necessário.

§ 2º Os órgãos e entidades responsáveis pelas políticas, programas e ações definidos no inciso I do caput serão convidados a participar das respectivas atividades de monitoramento e avaliação.

§ 3º Poderão ser convidados a contribuir com o Comitê e suas comissões temáticas representantes de órgãos e entidades externos.

Art. 4º A Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, a Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a Escola de Administração Fazendária - ESAF e a Ouvidoria Geral da União apoiarão as atividades do CMAP no âmbito de suas respectivas competências.

...

Art. 6º O CMAP poderá propor, aos órgãos responsáveis pelas políticas, programas e ações instituídos pelo Poder Executivo federal, orientações que viabilizem as atividades de monitoramento e a avaliação nos termos previstos pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. Art. 7º As atividades de que trata esta Portaria não substituem as atividades de monitoramento e avaliação desenvolvidas pelos demais órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/04/2016&jornal=1&pagina=79&totalArquivos=2>



Referências

BAKVIS, Herman e JUILLET, Luc. **O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança.** Brasília: ENAP. 2004. 94p.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimento, aplicações.** Petrópolis: Vozes. 2010. 5ª Ed. 360 p.

BEUREN, Ilse Maria. O Papel da controladoria no processo de gestão. In: SCHMIDT, Paulo. **Controladoria: agregando valor para a empresa.** Porto Alegre: Bookman, 2002. Cap.1, p. 15-38.

BRAGA, Marcus e NASCIMENTO, Francisco Agostinho do. **LÓGICA DO U.** Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/a-logica-do-u/64049/> Acesso em: 07/02/2012.

BRASIL.CONTROLADORIA- GERAL DA UNIÃO. Secretaria Federal de Controle Interno. **Acompanhamento Permanente dos Gastos: manual.** Brasília: SFC, 2010. 36p.

BRASIL.CONTROLADORIA- GERAL DA UNIÃO. **Metodologia de Planejamento para o Acompanhamento da Execução de Programas de Governo: manual.** Brasília: SFC, 2010. 109p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm Acesso em: 07/02/2012.



Referências

BRASIL. **Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm Acesso em: 07/02/2012.

BRASIL. **Decreto n. 6.601, de 10 de outubro de 2008.** Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6601.htm Acesso em: 07/02/2012.

BRASIL. **Decreto n. 7.675, de 20 de janeiro de 2012.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htm Acesso em: 07/02/2012

BRASIL. **Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm Acesso em 07/02/2012.

BRASIL. **Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm Acesso em: 07/02/12.

BRASIL. **Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2008/Lei/L11653.htm Acesso em: 07/02/2012.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Nota Técnica Conjunta n. 08, de 16 de outubro de 2012.** Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2013 – PL n° 24 /2012 CN(Mensagem n° 91/2012CN 387/ 2012, na origem). Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2013/NTC-08-2012.pdf> Acesso em: 26/10/2012.



Referências

BRASIL. **Fórum de Integração do Ciclo de Gestão das Políticas Públicas: Relatório de Atividades e Resultados 2008**. Este documento tem como objetivo apresentar o resultado de uma série de discussões e trabalhos feitos no âmbito do Fórum de Integração de julho a dezembro de 2008. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Integracao_ciclo_de_gestao_%20RA%202008_e_PT_2009.pdf Acesso em: 07/02/2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria nº 140**, de 10 de junho de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/090612_140.pdf Acesso em: 07/02/2012

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria nº 66, de 01 abril de 2009**. Institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual - CMA, na forma prevista na alínea "c" do inciso I do art. 2º do Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/download/ppa2004-2007/portaria66-cria%C3%A7%C3%A3odacma2009-publica%C3%A7%C3%A3odou.pdf> Acesso em 15/8/2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Portaria nº 103, de 19 de outubro de 2012**. Institui o sistema de acompanhamento da execução orçamentária, que engloba o registro físico-financeiro das ações constantes das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs. Disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=101&data=22/10/2012> Acesso em 23/10/2012.

CARR, David K.; LITTMAN, Ian. **Excelência nos Serviços Públicos: Gestão da Qualidade Total na Década de 90**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1998. 332 p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 8 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 603 p.

COSTA, Giovanni P. C. L. da. **A Escolha Pública no Orçamento Federal: Uma Análise a partir dos Indicadores dos Programas Finalísticos**. Brasília: UnB, 2011. 280 p.

ESTRUTURA. In: MICHAELIS, 2012. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=estrutura>. Acesso em 11 out. 2012.



Referências

JÚNIOR, J. C. C. e MATOS, F. de. Elementos para a Organização de um Sistema Federal de Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Reflexões Preliminares a Partir de Entrevistas com Dirigentes do Alto Escalão do Governo Federal em 2009. In: JÚNIOR, J. C. C. (Org.) **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p.429-486.

KETTL, Donald F. **The transformation of governance: Public Administration for Twenty-First Century America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002. 207 p.

MACKAY, Keith. **How to Build M&E Systems to Support Better Government**. Washington: 2007. Disponível em: http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/How_to_build_ME_gov.pdf. Acesso em: 07/02/2012.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Coletânea 1- Volume1. ENAP: 2006. p.115- 144

OLIVIERI, Cecília. **Política e Burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas Públicas**. Fundação Getúlio Vargas: São Paulo. 2008. 229p.

RADIN, Beryal A. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon (Orgs.) **Administração Pública: Coletânea**. YAMAMO, S. M. e OLIVEIRA (Trad.) São Paulo: UNESP. Brasília: ENAP: 2010. Capítulo 27, p. 597- 618.

REZENDE, Maria de Fátima. **Os resultados da avaliação como instrumento nas tomadas de decisões: o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) como base empírica**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

RIBEIRO, R. P., NETO, J. M. S. et al. **Desafios e Evolução na Controladoria Geral da União: Adaptação das Práticas de Avaliação de Programas Face às Perspectivas da Nova Administração Pública**. In: V Congresso Virtual Brasileiro de Administração.05 a 07dez. 2008. Disponível em http://www.convibra.com.br/2008/artigos/309_0.pdf. Acesso em: 07 fev. 2012.

SANTOS, E. V. A. dos. O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: JÚNIOR, J. C. C. (Org.) **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília : Ipea, 2011. p. 307-337.



Temas para novas pesquisas

- Implicações da Teoria do Agente e da Assimetria de Informações para a Retroalimentação;
- Semiótica aplicada à Retroalimentação;
- Retroalimentação: limites impostos pela incertezas e questões intangíveis.