

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU
ESCOLA DA AGU

CÂMARA DOS DEPUTADOS - CD
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO – CEFOR

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO – SFC

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA - ISC

ITAMAR JOSÉ PADILHA

Acompanhamento da Execução de Programas de Governo: análise da metodologia de planejamento utilizada pela Secretaria Federal de Controle. Exemplificação do uso de técnicas para o acompanhamento do Programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União.

Brasília
2009

ITAMAR JOSÉ PADILHA

Acompanhamento da Execução de Programas de Governo: análise da metodologia de planejamento utilizada pela Secretaria Federal de Controle. Exemplificação do uso de técnicas para o acompanhamento do Programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação como requisito à obtenção do título de Especialista em Auditoria Interna e Controle Governamental.

Orientadora: Maria de Fátima Rezende

**Brasília
2009**

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados, do TCU, da AGU e da CGU a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ___/___/_____.

Padilha, Itamar José.

Acompanhamento da execução de programas de governo [manuscrito] : análise da metodologia de planejamento utilizada pela Secretaria Federal de Controle: exemplificação do uso de técnicas para acompanhamento do Programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União / Itamar José Padilha. -- 2009.

66 f.

Orientador: Maria de Fátima Rezende.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Escola da AGU, da Advocacia-Geral da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Auditoria Interna e controle Governamental, 2009.

1. Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). 2. Patrimônio (administração pública), Brasil. 3. Programa de governo, avaliação, Brasil. 4. Auditoria, Brasil. I. Título.

CDU 336.126.55:351.711(81)

Acompanhamento da Execução de Programas de Governo: análise da metodologia de planejamento utilizada pela Secretaria Federal de Controle. Exemplificação do uso de técnicas para o acompanhamento do Programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação como requisito à obtenção do título de Especialista em Auditoria Interna e Controle Governamental.

Aluno: Itamar José Padilha

Banca Examinadora:

**Maria de Fátima Rezende
Orientadora**

**Eliane Viegas Mota
Membro**

Brasília, de de 2009.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar sugestões para o planejamento do acompanhamento da execução de programas de governo realizado pela Secretaria Federal de Controle (SFC), em razão da metodologia utilizada por esta instituição apresentar oportunidade de melhoria. O trabalho apresenta os conceitos relacionados à avaliação e execução de programas de governo e as técnicas utilizadas para este fim. Também, analisa a metodologia de planejamento, com foco na elaboração da documentação básica, utilizada pela Secretaria Federal de Controle (SFC).

O trabalho monográfico sugere que a SFC utilize técnicas nas etapas do planejamento, conforme abaixo:

- Hierarquização e priorização: utilização da técnica de modelo lógico do programa e fazendo o seu devido registro em sistemas a serem desenvolvidos.
- Relatório de Situação: utilização da técnica de mapeamento de processo e de produtos. Faz-se necessário alterações no modo existente atualmente.
- Planejamento básico das ações de controle: Definição da estratégia, elaboração dos procedimentos e questionários e das amostras; e
- Monitoramento das ações do programa utilizando, além das verificações *in loco*, indicadores de desempenho.

A utilização do modelo lógico do programa é suma importância para a SFC, tendo em vista suas atribuições de avaliar o cumprimento das metas do PPA, a execução dos programas dos programas de governo e os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A técnica de mapeamento da ação consiste na representação gráfica do processo, evidenciando a seqüência de subprocessos, atividades, bem como os atores envolvidos, os pontos de tomada de decisão, o tempo de execução e a elaboração de informações e documentos (produtos), permitindo uma visão integrada e encadeada da ação. O mapa de produtos permite visualizar o encadeamento dos produtos intermediários até o atingimento do resultado esperado: meta física da ação. Também, a partir dos produtos intermediários essenciais ao alcance da meta estabelecida no PPA, pode-se estabelecer medições de desempenho e/ou indicadores de desempenho, possibilitando dessa forma, medir o esforço gerencial da Unidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
PARTE I - REFERENCIAL METODOLÓGICO.....	2
1.1 - JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	2
1.2 - PROCESSOS METODOLÓGICOS.....	3
1.3 - OBJETIVOS DO ESTUDO.....	4
1.4 - QUESTÃO A INVESTIGAR	5
PARTE II - FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL.....	6
CAPÍTULO 1 – PROCESSO DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	6
CAPÍTULO 2 – PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA.....	8
CAPÍTULO 3 - AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO.....	10
3.1 <i>Evolução histórica</i>	10
3.2 <i>Conceitos e Objetivos da Avaliação de Programas</i>	11
3.3 <i>Tipos de Avaliação</i>	14
CAPÍTULO 4 - AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS REALIZADA PELA SPI.....	15
4.1 <i>Metodologia Utilizada na Avaliação Anual do PPA</i>	16
4.1.1 <i>Avaliação Quanto aos Resultados do Programa</i>	18
4.1.2 <i>Avaliação Quanto a Implementação do Programa</i>	19
4.1.3 <i>Avaliação Quanto a Concepção do Programa</i>	20
CAPÍTULO 5 - ELEMENTOS PARA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS.....	21
5.1 <i>Modelo Lógico do Programa</i>	21
5.2 <i>Mapeamento de Processos</i>	23
5.3 <i>Mapeamento de Produtos</i>	25
5.4 <i>Indicadores de Desempenho</i>	26
5.5 <i>Tipos de Auditoria</i>	29
PARTE III - FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA.....	33
1.1 <i>Competências da SFC</i>	33
CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DA METODOLOGIA UTILIZADA PELA SFC E SUGESTÃO DE MELHORIAS.....	38
CAPÍTULO 3 – EXEMPLIFICAÇÃO DE APLICAÇÃO DE TÉCNICAS PARA O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS.....	43
3.1 <i>Programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União</i>	43
3.2 <i>Aplicação de Técnicas</i>	43
3.2.1.1 <i>Coleta e Análise de Informações</i>	44
3.2.1.2 <i>Pré-montagem do Modelo Lógico</i>	45
3.2.2 <i>Mapeamento da ação</i>	47
3.2.2.1 <i>Identificação dos Subprocessos e Atividades</i>	47
3.2.2.2 <i>Identificação dos Produtos Intermediários e Final da Ação</i>	48
3.2.2.3 <i>Mapeamento das Atividades da Ação</i>	49
3.2.3 <i>Mapeamento dos Produtos</i>	49
3.2.3.1 <i>Identificação dos Pontos Críticos</i>	50
3.2.3.2 <i>Elaboração dos Indicadores de Desempenho</i>	50
3.2.4 <i>Planejamento Básico: Definição da Estratégia, Elaboração dos Procedimentos e Questionários e das Amostras</i>	51
3.2.5 <i>Monitoramento pelos indicadores</i>	51
CONCLUSÃO.....	52
ANEXO A - CONTEÚDO DA DOCUMENTAÇÃO BÁSICA, PLANO ESTRATÉGICO E PLANO OPERACIONAL.....	54
APÊNDICE A - PROBLEMA - PROGRAMA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO.....	56
APÊNDICE B - DADOS DO PROGRAMA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO.....	57
APÊNDICE C - IDENTIFICAÇÃO DOS RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS E FINAL.....	59

APÊNDICE D - MAPEAMENTO DA ATIVIDADE 01 - LANÇAMENTO DE RECEITAS PATRIMONIAIS.....	61
APÊNDICE E - MAPEAMENTO DOS PRODUTOS DA ATIVIDADE 01 - LANÇAMENTO DE RECEITAS PATRIMONIAIS.....	62
APÊNDICE F - ELABORAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO.....	63
APÊNDICE G - PLANEJAMENTO BÁSICO DA AÇÃO DE CONTROLE.....	64
.....	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	65

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como base a análise da metodologia de planejamento para o acompanhamento da execução dos programas de governo, utilizada pela Secretaria Federal de Controle (SFC), tendo como referencial o Manual adotado pela SFC, com foco na elaboração da documentação básica

A elaboração deste trabalho monográfico desenvolveu-se por meio de técnica qualitativa de pesquisa, contemplando pesquisa bibliográfica e análise documental. A pesquisa bibliográfica abordou, principalmente, os conceitos aplicáveis à avaliação de programas de governos e os tipos de auditoria. Também, abordou as técnicas utilizadas para a avaliação da execução de programas.

O trabalho monográfico está estruturado em três partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira parte destina-se ao referencial metodológico, abordando a justificativa, os processos metodológicos, os objetivos e o problema.

A segunda parte trata-se da fundamentação conceitual, dividida em cinco capítulos: estrutura orçamentária no Brasil, processo de elaboração do Plano Plurianual, avaliação de programas de governo, avaliação de programas de governos realizada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e tipos de auditoria.

A terceira parte apresenta a fundamentação empírica, constituída de três capítulos: metodologia de avaliação da execução de programas de governo utilizada pela SFC, análise da metodologia e exemplificação de aplicação dos elementos de avaliação de programas, utilizando como escopo o Programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União.

PARTE I – REFERENCIAL METODOLÓGICO

1.1 - Justificativa da Pesquisa

Segundo a legislação em vigor, cabe à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) exercer as funções operacionais de competência do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Como tal, sua atuação compreende o conjunto das atividades relacionadas à avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, da execução dos Programas de Governo e dos orçamentos da União e à avaliação da gestão dos administradores públicos federais, bem como o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União e apoio ao controle externo.

A Constituição Federal, de 1988, dispõe o seguinte:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Segundo o Decreto 3.591, de 06/09/2000, art. 8º, integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema; (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002)

II - as Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais;

III - as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa;

§ 1º A Secretaria Federal de Controle Interno desempenhará as funções operacionais de competência do Órgão Central do Sistema, na forma definida no regimento interno, além das atividades de controle interno de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, excetuados aqueles jurisdictionados aos órgãos setoriais constantes do inciso II. (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002)

Para acompanhar a execução de um programa é preciso conhecê-lo, conhecer seu desenho, seu modo de implementação na teoria e na prática. Conhecer um programa para acompanhá-lo é perguntar como o programa funciona. Assim, a SFC adotou um método próprio de planejamento.

Segundo o Manual – Metodologia de Planejamento para o Acompanhamento da Execução dos Programas de Governo, o método de planejamento, adotado pela SFC, é voltado a permitir que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo (SCI) cumpra suas responsabilidades constitucionais relacionadas diretamente a avaliar o cumprimento das metas do Plano Plurianual (PPA), a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e conseqüentemente, outras atribuições com forte interação com a execução dos programas, da forma mais otimizada e eficiente possível, levando em conta os recursos disponíveis para tanto.

Destaca-se que o Manual com a Metodologia de Planejamento para o Acompanhamento da Execução dos Programas de Governo encontra-se, atualmente, em fase de revisão. Pretende-se, com este trabalho, contribuir de alguma forma com o processo revisional.

Assim, este trabalho pretende contribuir, no plano teórico, com o estudo das competências atribuídas à SFC, correlacionando-as com as atividades desenvolvidas, na prática, no que se refere à avaliação das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo. Ainda, este trabalho pretende contribuir com a consolidação de conceitos e princípios que regem o tema, bem como apresentar técnicas que poderiam ser utilizadas pela SFC para otimizar e padronizar os trabalhos de planejamento.

1.2 - Processos Metodológicos

Para este trabalho foi utilizado o método qualitativo de pesquisa, consubstanciado no estudo do Manual – Metodologia de Planejamento para o Acompanhamento da Execução dos Programas de Governo do Manual de Planejamento utilizado pela Controladoria Geral da União, especificamente pela Secretaria Federal de Controle.

Do ponto de vista operacional a pesquisa foi organizada como descritiva por identificar e apresentar os procedimentos utilizados para a avaliação da execução de

Programas de Governo.

Quanto aos meios de investigação, este trabalho é bibliográfico e documental. A pesquisa bibliográfica, para compor a fundamentação teórica, foi realizada em bibliotecas, escolas de governo, instituições governamentais e páginas na *Internet*, com o objetivo de investigar as teorias existentes a respeito do assunto desenvolvido, bem como as técnicas utilizadas no planejamento de acompanhamento da execução e avaliação dos programas de governo.

Por fim, foi elaborado exemplificação de utilização de técnicas de avaliação, tendo como escopo o Programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União.

1.3 - Objetivos do Estudo

O objetivo geral do estudo será o de analisar a metodologia de planejamento para o acompanhamento da execução dos programas de governo, com foco na elaboração da documentação básica, utilizada pela Secretaria Federal de Controle (SFC), tendo como referencial o Manual adotado pela SFC, pesquisa bibliográfica e documental. Objetiva-se apresentar sugestões de melhorias e de aplicação de técnicas para otimização e padronização do planejamento em questão, e apresentar, ao final, exemplificação de planejamento do programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União.

Para isso estabeleceu-se os seguintes objetivos específicos:

- Conhecer as atribuições definidas para a SFC no tocante à avaliação das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo;
- Conhecer os conceitos e princípios que envolvem o planejamento do acompanhamento da execução e avaliação de programas de governo;
- Analisar a metodologia utilizada pela SFC, no que se refere à elaboração da documentação básica;
- Identificar as técnicas que contribuiriam para a otimização e padronização do planejamento realizado pela SFC;
- Identificar experiências realizadas por outros órgãos em planejamento de

acompanhamento da execução de programas de governo;

- Apresentar sugestões de melhorias para o planejamento de acompanhamento da execução de programas de governo, bem como apresentar técnicas para otimizar e padronizar o trabalho de planejamento; e
- Realizar o planejamento, como exemplificação, para o acompanhamento da execução do Programa Gestão do Patrimônio da União.

Pretende-se com este estudo contribuir com o desenvolvimento e aprimoramento da metodologia utilizada pela SFC para planejamento de acompanhamento da execução de programas de governo.

1.4 - Questão a Investigar

Considerando a metodologia de planejamento utilizada pela SFC e a importância do acompanhamento da execução dos programas de governo, inclusive auxiliando o gestor na execução de seu programa, tem-se o seguinte problema:

Que técnicas poderiam ser agregadas pela SFC à sua metodologia para otimizar e padronizar os trabalhos de planejamento?

PARTE II - FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL

Capítulo 1 – Processo de Elaboração Orçamentária

Segundo o art. 7º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; e d) programação financeira de desembolso.

O art. 16 do citado Decreto-Lei estabelece que, em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição de 1988, o que confere ao PPA papel central no processo de planejamento do Governo Federal. Esse papel é reforçado, ainda, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que dá destaque à ação planejada de governo e à compatibilização dos orçamentos com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual. Atualmente, está em vigor o PPA 2008-2011, estabelecido pela Lei nº 11.653/2008.

Além de estabelecer os objetivos e metas para um período de quatro anos, o PPA 2008-2011 é também instrumento de organização da ação governamental visando melhorar o desempenho gerencial da Administração Pública e contribuir para a consecução das prioridades de governo. Destaca-se que o PPA 2008-2011 foi organizado tendo em vista a dimensão estratégica e a tático-operacional. A primeira está relacionada à orientação estratégica de governo, com base na visão de longo prazo e nos Objetivos Estratégicos de Governo (OEG), e à Orientação Estratégica dos Ministérios (OEM), com base nos objetivos setoriais. Já a dimensão tático-operacional está consubstanciada nos programas e ações.

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que

articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. (MANUAL DE ELABORAÇÃO, 2009).

Em outras palavras, todo programa deve ser concebido para solucionar um problema. Segundo o Manual Técnico Orçamentário (MTO - 2009), pode-se definir problema como uma situação indesejável declarada por uma autoridade como evitável ou uma necessidade não atendida, identificada na sociedade. Deve ser formulado como condição negativa, evitando-se enunciar a ausência de alguma solução específica.

A organização das ações de governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência à administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Ainda, de acordo com o MTO 2009, os programas podem ser: finalísticos, quando pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores; ou de apoio às políticas públicas e áreas especiais, aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

Cada programa tem um órgão responsável pelo seu gerenciamento, mesmo quando o programa for multissetorial¹, bem como, uma unidade administrativa responsável, mesmo quando o programa for integrado por ações desenvolvidas por mais de uma unidade. Ainda, são especificados para cada programa: denominação, objetivo do programa, público-alvo, justificativa, indicador, etc.

Os programas compõem-se de ações, que são instrumentos de programação que contribuem para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não-orçamentária. A orçamentária é classificada, conforme a sua natureza, em: projetos, atividades ou operações especiais. Para as ações deverão ser indicados os produtos resultantes, as unidades de medida, as metas físicas, os custos, a unidade responsável e a forma de implementação².

¹ Programa integrado por ações desenvolvidas por mais de um órgão.

² A forma de implementação pode ser direta, descentralizada, transferência ou linha de crédito.

As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações, etc., e os financiamentos.

No Cadastro de Programas e Ações, por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) ou do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), são registrados os demais atributos das ações: título, finalidade, descrição, produto, unidade de medida, especificação do produto, forma de implementação, unidade responsável, entre outros.

Destaca-se também, que meta física é a quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, se for o caso, num determinado período e instituída para cada ano, sendo indicadas em nível de subtítulo e agregadas segundo os respectivos projetos, atividades ou operações especiais. As metas físicas para cada ação estão previstas no PPA e podem ser revistas a cada ano na Lei Orçamentária Anual.

Capítulo 2 – Processo de Elaboração do PPA

Segundo o Manual de Elaboração do PPA 2008-2011, a primeira etapa do processo de elaboração do PPA corresponde a Orientação Estratégica de Governo (OEG). Essa etapa se inicia com uma reflexão que coteja o programa de governo, a estratégia de desenvolvimento em curso e os meios que dispõe o Estado para incrementar o conjunto final de compromissos que pretende assumir com a sociedade.

A OEG, conforme disposto no citado Manual, traz as prioridades do governo para o período do Plano, com objetivos a serem alcançados, referenciados em uma visão de longo prazo. Tem como finalidade nortear a formulação das políticas públicas no âmbito de cada Ministério e a elaboração dos programas que integrarão o Plano Plurianual.

A partir do estabelecido na OEG, caberá aos Ministérios elaborar suas orientações estratégicas, denominadas Orientações Estratégicas dos Ministérios (OEM), nas quais, segundo o referido Manual, deverão ser estabelecidos os Objetivos Setoriais e as políticas a serem desenvolvidas para sua viabilização.

Nas OEM são definidas as prioridades do Ministério para o período do Plano e explicitadas as principais políticas públicas a serem desenvolvidas nesse intervalo de tempo. Deverão ser elaboradas tomando-se por base a Orientação Estratégica de Governo (OEG); os planejamentos setoriais já realizados ou em fase de implementação; bem como as contribuições da sociedade emanadas nos diferentes espaços de participação social (conselhos, conferências, consultas e audiências públicas, entre outros).

Uma vez definidas as OEM, é definida a problematização, que, segundo o Manual de Elaboração do PPA 2008-2011, consiste na identificação das situações-problema existentes na sociedade, relacionados ao setor e seus segmentos, que serão objeto de intervenção ao longo do período do Plano. Cada problema identificado deve ser seguido de detalhamento onde são apontadas suas causas e as consequências do seu não enfrentamento.

O passo seguinte na elaboração do PPA é a formulação de ações concretas organizadas em Programas para o enfrentamento dos problemas e aproveitamento das potencialidades do País.

Ressalta o citado Manual que, de forma a assegurar que os problemas e demandas da sociedade sejam adequadamente enfrentados, os Programas que compõem o Plano Plurianual (PPA), em especial os finalísticos, deverão ser definidos a partir dos Objetivos Setoriais, e das políticas públicas a eles associadas, estabelecidos na Orientação Estratégica do Ministério e em consonância com a Orientação Estratégica de Governo.

Ainda, o referido Manual destaca que são insumos para a elaboração dos programas do Plano o Cenário Fiscal de referência para o período 2008-2011, as avaliações realizadas ao longo do PPA 2004-2007, o Estudo da Dimensão Territorial do PPA, em especial sua carteira de investimentos, e elementos da estratégia de financiamento, que se expressam através das ações não-orçamentárias.

Paralelamente à formulação da OEG, OEM e dos Programas são desenvolvidas ainda outras atividades fundamentais para a elaboração do PPA. É elaborado um Cenário Fiscal de referência visando estimar o montante de recursos orçamentários disponíveis para alocação no PPA para o período do plano. Essa etapa da elaboração é essencial por garantir a consistência fiscal do Plano. (Manual de Elaboração do PPA 2008-2011, 2007).

A etapa anterior de cenarização fiscal é essencial ao processo de elaboração do

Plano, pois garante sua consistência fiscal. Entretanto, somente os recursos de origem orçamentária não são suficientes para financiar todos os programas e investimentos necessários ao desenvolvimento do País. Dessa forma, é necessária a mobilização de recursos não-orçamentários, estabelecendo-se assim uma Estratégia de Financiamento que permita alinhar os esforços de investimento do setor público como um todo e do setor privado, em especial, os voltados para a área de infra-estrutura. (Manual de Elaboração do PPA 2008-2011, 2007).

Por fim, dispõe o Manual que para assegurar os insumos necessários à constituição do planejamento de longo prazo, realiza-se a cada quatro anos, isto é, a cada PPA, um estudo da dimensão territorial projetado para um horizonte de vários Planos. No caso atual, a projeção é de 20 anos, até 2027. Nesse contexto, os produtos gerados pelo estudo como as regiões de referência para o planejamento e a prospecção setorial passam a constituir-se em insumos úteis à disposição dos órgãos setoriais no momento da elaboração do Plano.

Capítulo 3 - Avaliação de Programas de Governo

3.1 Evolução histórica

Segundo Rossi e Freeman (1993, p. 9, *apud* CALMON, 1999, p. 8), a avaliação de programas surgiu, de forma sistemática, a partir da aplicação de métodos de pesquisa científica aos problemas sociais, sendo que os primeiros esforços remontam ao período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial, quando se tentou avaliar os programas de alfabetização e treinamento profissionalizante, e os programas de redução da mortalidade e da morbidade causadas por doenças infecciosas.

Na década de 30, tais esforços foram estendidos a outras áreas, e novas técnicas de pesquisa foram amplamente aplicadas na avaliação de programas sociais. No final dos anos 50, a avaliação de programas ganhou novo impulso. Ampliou-se não apenas nos países industrializados, mas também nos países em desenvolvimento. Além disso, técnicas de análise quantitativa complexas passaram a ser utilizadas pelos avaliadores. (CALMON, 1999, p. 8).

Foi ao longo da década de 1960 que ocorreu o boom da avaliação de programas. Os principais fatores que acarretaram tal expansão foram: (i) o lançamento, nos

Estados Unidos, de um amplo conjunto de programas sociais, iniciados pelo presidente Lyndon Johnson; e (ii) a criação de novas formas de ajuda aos países em desenvolvimento, mediante financiamento de projetos econômicos e programas sociais. A preocupação com os resultados da aplicação de bilhões de dólares nesses programas refletiu-se diretamente na demanda por avaliação e por profissionais e cientistas sociais especializados. Tais transformações levaram à sofisticação conceitual e metodológica da avaliação, e à multiplicação do número de trabalhos, livros e estudos científicos publicados. O fortalecimento do campo da avaliação de programas estendeu-se às décadas de 70 e 80. (CALMON, 1999, p. 9).

De acordo com Calmon (1999, P. 9), na década de 90, a avaliação de programas continua a desempenhar papel importante, e alguns fatores contribuem para aumentar ainda mais a demanda por avaliação. Em primeiro lugar, a escassez de recursos decorrente das crises fiscal e econômica, que assolam a maioria dos países, torna evidente a necessidade de que prioridades sejam estabelecidas e que apenas os programas considerados mais importantes sejam contemplados. Paralelamente, para que determinados programas sejam mantidos, demanda-se que sejam eficazes e eficientes. E a crescente participação da sociedade, dos grupos políticos, organizações e associações nas discussões sobre a destinação de recursos públicos aumentam a pressão por resultados, transparência, racionalidade decisória e eficiência alocativa.

A teoria de avaliação de programas evoluiu em três estágios distintos (William Shadish, Thomas Cook e Laura Leviton, 1995, *apud* Calmon 1999, p. 10). O primeiro estágio surgiu ao longo da década de 60, e caracterizou-se pela aplicação rigorosa de métodos científicos na avaliação de programas sociais. O segundo estágio emergiu na década de 70, e teve como centro de preocupação o estudo dos fatores que influenciam a utilização da avaliação pelos administradores e decisores públicos. O terceiro estágio surgiu da síntese dos trabalhos teóricos dos dois estágios anteriores e analisa os pontos fortes e fracos dos múltiplos métodos e técnicas de avaliação existentes, ao enfatizar que a escolha de determinada prática depende das circunstâncias, dos propósitos, e do contexto político que envolve a implementação de políticas.

3.2 Conceitos e Objetivos da Avaliação de Programas

Segundo Weiss (1997, *apud* UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p. 36),

Os interesses em realizar estudos de avaliação são diversos. Geralmente, no governo, esses estudos estão diretamente ligados a questão da efetividade, eficiência, *accountability*, e mais amplamente com o desempenho da gestão pública. Assim, (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p. 36) o interesse mais imediato para realizar estudos e pesquisas de avaliação das atividades do governo estaria ligado a auferir os diversos resultados - esperados e não-esperados - alcançados pelos programas quando implementados. A preocupação com a efetividade destes programas seria, portanto o motivo primário dos estudos de avaliação. O segundo motivo dos estudos seria o de entender o modo, ou o processo específico, pelo qual os programas alcançam (ou não) esses resultados.

A primeira categoria de estudos de avaliação está centrada na análise dos resultados (ou efeitos gerados) pelo programa no plano da implementação. Esta categoria varia em função de que tipos de resultados os analistas estão interessados em investigar junto a beneficiários do programa - esperados ou não-esperados - e em função destes tipos de resultados, variam as questões que orientam a pesquisa de campo e a coleta de dados. (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p. 41).

Outros tipos de estudos centrados na análise dos resultados focalizam em resultados não-antecipados, considerados como aqueles que são gerados quando da implementação e que não haviam sido previstos pelos formuladores. Neste caso, os estudos geralmente focalizam em entrevistas qualitativas com beneficiários ou atores institucionais tentando avaliar em que medida os programas implementados produzem um conjunto de resultados que não haviam sido previstos pelos formuladores. A questão central deste tipo de estudos é: a) que tipos de resultados não esperados o programa tem gerado no plano da implementação? b) em que medida estes resultados ocorrem e impedem o programa de gerar os resultados que dele se esperam; c) como estes resultados não esperados incidem sobre os beneficiários do programa. (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p. 42).

Outro foco clássico deste tipo de estudos é a chamada análise de impactos gerados pelo programa. Diferentemente de entender como, porque, e em que intensidade, resultados esperados ou efeitos não-antecipados ocorrem quando da implementação do programa, o estudo de impacto volta sua atenção para compreender ou analisar o que ocorre com os beneficiários do programa como resultado da implementação de uma política ou de um programa. O tema básico destes estudos é o de entender os tipos específicos de impactos

trazidos ou desencadeados pela implementação do programa para os beneficiários.

Para Rossi, Freeman e Lipsey (1999, p. 2) *apud* Holanda (2003, p. 2) a avaliação de programas corresponde à:

Utilização de metodologias de pesquisa social para investigar, de forma sistemática, a efetividade de programas de intervenção social que foram adaptados ao seu ambiente político e organizacional e planejados para conformar a ação social numa maneira que contribua para a melhoria das condições sociais.

Na mesma linha de raciocínio, Weiss (1998, p. 4) *apud* Holanda (2003, P. 3) definiu avaliação como sendo:

Uma análise ponderada e sistemática da operação e/ou dos resultados de uma política ou de um programa, em confronto com um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento desse programa ou dessa política.

Percebe-se que ambas as definições têm como foco a mensuração dos resultados alcançados pelo programa, mediante a utilização de métodos científicos de apuração e análise das informações geradas pela avaliação.

Segundo a Universidade de Campinas (1999, p. 43), independente do tipo ou natureza do estudo, as questões típicas das tipologias dos estudos focalizados nos resultados são: a) que tipos de serviços ou benefícios os beneficiários do programa estão recebendo? b) em que medida os serviços ou benefícios realmente recebidos pelos beneficiários do programa estão de acordo as intenções originais dos formuladores? c) os beneficiários estão satisfeitos com os resultados atingidos pelo programa? d) os resultados atingidos são compatíveis com os resultados esperados? e) como e porque os programas implementados geram resultados não-esperados?

Ainda, de acordo com a Universidade de Campinas (1999, p. 45), qualquer que seja a natureza e o tipo dos estudos de avaliação, este se desenvolve a partir de uma questão (ou conjunto de questões) específica a qual se pretende responder. No sentido de dotar o estudo de uma metodologia e de uma coleta de dados empíricos adequados, um elemento de fundamental importância para o desenvolvimento de um estudo bem-sucedido depende do entendimento do programa e seu funcionamento. Este entendimento vai além do que representa o programa e seus objetivos mais gerais e se volta para buscar compreender quais

são os mecanismos intrínsecos e como estes se estão articulados aos resultados esperados pelos formuladores.

3.3 Tipos de Avaliação

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), no Manual de Avaliação do PPA 2008-2011 (2009), destaca que, assim como há diversidade de definições sobre o que seja avaliação, há também grande número de modelos e técnicas que podem ser utilizados pelos avaliadores, que variam em função das características do programa, dos propósitos da avaliação, das expectativas dos interessados, do nível de suporte institucional e da disponibilidade de recursos para a sua realização. O citado Manual ressalta que a avaliação pode ser tipificada em razão do seu propósito, o qual pode abranger os aspectos da formulação, do desenho, da coleta de informação, da interpretação de dados, da comunicação e da utilização. Dessa forma, no Manual optou-se pela seguinte classificação em função das características da avaliação:

- *Quanto à temporalidade, a avaliação pode ser caracterizada como: (i) ex-ante, realizada antes do início de implementação de um programa, onde é necessário projetar o que aconteceria com algumas características da população beneficiária caso o programa fosse executado, comparando os custos e benefícios da iniciativa com as alternativas disponíveis à sua implantação; e (ii) ex-post, realizada após consolidação ou na fase final de um programa. Normalmente mede resultados e impactos, exigindo levantamento de dados primários sobre o público-alvo, caso o programa não disponha de um sistema de monitoramento desenvolvido.*
- *Quanto ao objeto, a avaliação pode ser caracterizada como: (i) de processo, relativa à identificação dos aspectos da implementação (insumos, processos e produtos) que podem gerar ganhos ou perdas no atendimento às metas das ações do programa junto ao seu público-alvo; (ii) de resultados, relativa ao nível de transformação da situação a qual o programa se propõe a modificar. Expressa o grau em que os objetivos do programa foram alcançados; e (iii) de impacto, que busca conhecer os efeitos produzidos pelo programa em algum (uns) aspecto(s) da realidade afetada pela sua existência, geralmente relacionando-se a resultados de médio e longo prazo e visa à identificação, compreensão e explicação das mudanças nas variáveis e nos fatores relacionados à efetividade do programa.*
- *Quanto à execução, a avaliação pode ser caracterizada como: (i) interna, realizada dentro da organização onde se localiza o programa, conduzida por unidade administrativa diferente da executora, sendo que para o PPA, onde se aplica uma auto-avaliação, os trabalhos são realizados pela própria equipe responsável pela gestão do programa; e (ii) externa, realizada por instituições externas, o que tende a apresentar maior credibilidade junto ao público usuário da informação por utilizar padrões mais rígidos e neutros de análise.*

Por esta classificação, a avaliação da execução de programas pela SFC refere-se a uma forma de avaliação contínua, constituída de atividades de monitoramento realizadas no transcurso das ações, com vistas a estabelecer até que ponto se está cumprindo e realizando as ações de acordo com a proposta inicial prevista no PPA. Assim, quanto à temporalidade, a avaliação efetuada pela SFC ocorre, ou deveria ocorrer, concomitantemente à execução dos programas. Com relação ao objeto, caracteriza-se como de processo, uma vez que se propõe a identificar os aspectos da implementação (insumos, processos e produtos) que podem gerar ganhos ou perdas no atendimento às metas das ações do programa. Já no que pertine à execução, caracteriza-se como externa.

Capítulo 4 - Avaliação de Programas realizada pela SPI

A gestão do PPA 2008-2011, regulamentada pelo Decreto nº 6.601, de 10/10/2008, é orientada para resultados, segundo os princípios de eficiência, eficácia e efetividade. Compõe-se dos níveis estratégico e tático-operacional, sendo que o nível estratégico compreende a visão de longo prazo, os objetivos de governo e os objetivos setoriais e o nível tático-operacional compreende os programas e as ações, além disso, é apoiada por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), com característica de sistema estruturador de governo.

O processo de avaliação anual é coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e é parte fundamental do modelo de gestão do PPA, como instrumento para o aperfeiçoamento das políticas públicas traduzidas no Plano e de seus programas, fomentando a alocação dos recursos nos orçamentos anuais de forma mais equitativa. Segundo o Manual de Avaliação (2009), a avaliação do PPA visa também ao fortalecimento da cultura do gerenciamento orientado para resultados na Administração Pública, na medida em que estimula a aprendizagem e a reflexão das equipes gerenciais a respeito do desempenho dos programas sob a ótica de resultados, os quais devem ser medidos.

A avaliação do Plano Plurianual e seus programas foi definida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da seguinte forma:

A Avaliação do Plano Plurianual é um processo contínuo e participativo de aperfeiçoamento da administração pública federal, sob a perspectiva dos resultados para o cidadão. É uma etapa do ciclo de gestão governamental e visa melhorar o desempenho dos programas, promover o aprendizado das equipes gerenciais, além de prestar contas ao Congresso Nacional e à sociedade (BRASIL, 2002, p.44).

No Plano Plurianual, cada programa finalístico deve conter um ou mais indicadores, cuja definição é, segundo o Manual de Elaboração: Plano Plurianual 2008- 2011, editado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

Instrumento capaz de medir o desempenho do programa. Deve ser passível de aferição e coerente com o objetivo estabelecido, ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada com a execução do programa.

Considerando que os programas são construídos para enfrentar problemas e demandas na sociedade, os indicadores constituem a principal medida do resultado da atuação governamental para a verificação do alcance de seus objetivos ao longo do tempo. Para que isso ocorra, é importante que o problema ao qual se refira o programa esteja bem definido e adequadamente descrito por informações da realidade que deverão integrar o indicador, juntamente com aquelas relativas às mais importantes ações que atacarão o problema. Do contrário, não será possível verificar mudanças no problema nem tampouco associar os resultados ao desempenho das ações. Se o indicador não estiver assim construído, torna-se difícil avaliar os resultados dos esforços despendidos para sanar o problema (GARCIA, 2000 *apud* MANUAL DE AVALIAÇÃO, 2009, p. 13).

Também, de acordo com o citado Manual de Avaliação (2009), no mesmo sentido, os objetivos setoriais e de governo devem ser mensurados por intermédio de indicadores de efetividade, de forma a possibilitar a avaliação (identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade) das políticas públicas e dos respectivos programas associados. Por fim, destaca o referido Manual de Avaliação, que deste modo, proporciona-se a consolidação de instrumentos de mensuração do PPA que visam subsidiar (apoiar) o alinhamento estratégico das políticas públicas e permitir o redirecionamento (priorização) na implementação dos programas, como eixo de sustentação da comunicação do desempenho do Plano.

4.1 Metodologia Utilizada na Avaliação Anual do PPA

Segundo o Manual de Avaliação (2009), a metodologia de avaliação anual combina elementos de mais de uma tipologia de avaliação, e uma de suas características fundamentais é ser baseada numa auto-avaliação gerencial realizada internamente pelas equipes executoras dos programas, coordenada e validada pelo Secretário Executivo ou

equivalente dos órgãos responsáveis por programas do PPA, o que proporciona os subsídios para a verificação e análise dos resultados relacionados aos objetivos setoriais, os quais consolidam a avaliação setorial.

De acordo com o Manual de Avaliação (2009), a avaliação anual, sobretudo quando realizada com ampla participação da equipe executora do programa, possibilita melhorar o aprendizado da organização e a implantação das recomendações construídas coletivamente. Ressalta ainda, que embora a avaliação de cada programa possa incorporar informações geradas por meio de outros estudos e pesquisas avaliativas realizadas pelos órgãos setoriais, trata-se de uma avaliação baseada em critérios e normas estabelecidos (avaliação normativa) e aplicada por meio de um roteiro que busca identificar os principais condicionantes do desempenho dos programas, a avaliação do PPA visa destacar os efeitos produzidos na sociedade, ressaltando aspectos da implementação que influenciaram positivamente ou negativamente nos resultados alcançados e conseqüentemente no alcance dos objetivos setoriais.

O modelo de avaliação, segundo o Manual, busca incorporar também alguns elementos de uma avaliação de processo, o que ocorre no âmbito da verificação e análise da execução física e financeira das ações que compõem o programa. Além disso, diz o Manual, incorpora aspectos de uma avaliação de resultado, na medida em que os programas do PPA devem ser constituídos de indicadores que estabelecem linhas de base, expressa por meio de seus índices de referencia e projetam, mediante seus índices previstos e finais, os resultados de uma intervenção na realidade. O Manual destaca que esse exercício de previsão será tão efetivo quanto melhor for à capacidade de os indicadores serem passíveis de apuração e de quanto maior for o conhecimento disponível sobre a sua sensibilidade à contribuição das ações do programa. A avaliação anual deve contemplar uma comparação entre os índices previstos e realizados de modo a mensurar o desempenho do programa e proporcionar indicativo quanto a sua contribuição para o alcance dos objetivos setoriais.

A avaliação anual do PPA é realizada em três etapas, de acordo com as instâncias de implementação do Plano, e respectivas responsabilidades no desenvolvimento das ações governamentais nos níveis estratégico e tático-operacional, considerando a participação dos principais agentes, conforme as competências estabelecidas no Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008, que dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e

de seus programas.

4.1.1 Avaliação Quanto aos Resultados do Programa

Segundo o Manual de Avaliação (2009), os resultados têm a finalidade de apresentar o desempenho do programa no enfrentamento do problema que lhe deu origem. No roteiro para a avaliação do programa constante do Manual, há a apresentação de um conjunto de questões orientadoras que visam apoiar a análise, considerando os seguintes aspectos:

- Hierarquização dos principais resultados obtidos – o resultado final dos programas deve conter enunciados que consistam na concretização do objetivo do programa, associado à mudança da situação inicial do problema. Sempre que possível este resultado deve estar relacionado ao objetivo que determinado programa visa cumprir e apresentar a contribuição para a solução de determinado problema ou atendimento de demanda da sociedade. Deve ainda ser quantificado, qualificado e regionalizado para que haja a demonstração do desempenho da política pública de forma a comunicar os resultados para a sociedade em geral. Devem ser considerados inclusive aqueles resultados provenientes de dispêndios em exercícios anteriores.
- Grau de contribuição dos resultados do programa para o alcance do Objetivo Setorial estabelecido no PPA 2008-2011 – representa a identificação do gerente de programa, por meio de uma escala do grau de contribuição, que possibilita a análise quanto ao desenvolvimento da política setorial, a qual poderá subsidiar a consolidação e visão agregada, pelo Secretário Executivo, na etapa da Avaliação Setorial.
- Apuração dos índices, em 2008, dos indicadores dos programas, bem como a indicação da possibilidade de alcance do índice previsto ao final do PPA – demonstra, de forma direta e objetiva, o desenvolvimento do programa e o grau de atingimento do objetivo. Importante destacar que nesta questão deve ser informada, se for o caso, as medidas corretivas necessárias para que os índices previstos ao final do PPA sejam atingidos. As informações registradas nesta questão serão consolidadas e encaminhadas ao Congresso Nacional para efeito de cumprimento do inciso IV, do Art. 19, da Lei nº 11.653/2008.
- Cobertura do Público-Alvo – informa a percepção do gerente quanto ao alcance do objetivo do programa em relação à cobertura do público-alvo que especifica o(s) segmento(s) da sociedade ao(s) qual (is) o programa se destina e que pode se beneficiar direta e legitimamente com sua execução. Esta informação é relevante para a análise sobre direcionamento, atividade focal do programa.
- Satisfação dos Beneficiários – informa a existência ou não de avaliação de satisfação dos beneficiários do programa, sendo que beneficiário é a parcela do público-alvo atendida pelo desenvolvimento do programa, e deve representar a análise quanto ao alcance da implementação do programa, com caracterização de aspectos que evidenciem qualidade e atendimento de demandas da população. (MANUAL DE AVALIAÇÃO, 2009).

Conforme se pode ver, a apuração dos resultados contempla as perspectivas de

hierarquização, da contribuição ao Objetivo Setorial, da apuração dos índices dos indicadores, da cobertura do público-alvo e da avaliação de satisfação dos beneficiários. Nesse sentido, o gerente de programa deve refletir sobre a forma de implementação do programa que viabilizou o alcance desses resultados, reunindo informações relativas ao tipo e à quantidade de recursos empregados, às operações que foram realizadas para o enfrentamento de determinadas causas, as ações executadas e, principalmente, ao produto gerado pelas ações de forma a permitir comunicações claras, concisas e objetivas com a sociedade em geral sobre o desempenho do programa.

4.1.2 Avaliação Quanto a Implementação do Programa

Conforme o Manual de Avaliação (2009), a implementação do programa representa aspectos relacionados à gestão e consolidação dos fatores, sejam eles positivos ou negativos, que influenciaram o desempenho do programa. No roteiro de questões orientadoras para a avaliação do programa, constante do citado Manual de Avaliação, a análise quanto à implementação está associada às questões que abordam os seguintes aspectos:

- Restrições que interferiram no desempenho das ações de maior impacto, e conseqüentemente, no alcance do objetivo do programa – as questões referentes às restrições permitem a identificação de fatores que dificultam ou impedem a execução de determinada ação ou programa, sinalizando a necessidade de intervenção interna ou externa à gerência. É um importante meio para a reflexão e encaminhamentos de soluções, uma vez que a grande contribuição da identificação das restrições já é um passo para a sua solução, pois possibilita a gerência demonstrar a relevância quantitativa e qualitativa das ações.
- Transversalidade do programa – é um meio importante para a identificação, no conjunto de ações que integram o PPA, de oportunidades de desenvolvimento de parcerias e atividades complementares como forma de otimizar os resultados em beneficiários específicos e de proporcionar uma articulação e coordenação estruturada das políticas públicas relacionadas a esses temas.
- Outras avaliações do programa – indica o registro e análise quanto a realização de outras avaliações do programa, além da avaliação anual do PPA, como meio de apresentar as informações que subsidiem experiências e boas práticas em avaliação de programa para a disseminação e aprendizagem da equipe gerencial. Para o exercício de 2008 é importante incluir nesta questão a avaliação rápida, realizada por meio da aplicação da metodologia de Modelo Lógico (ML), o que proporcionará a uniformidade para a documentação do desenho do programa por meio da árvore de problema e sua respectiva matriz do ML.
- Participação – a finalidade é permitir que a gerência demonstre a interação do programa com a sociedade. A questão permite uma reflexão sobre a atuação do programa na sociedade, principalmente a identificação de

oportunidades, por meio de parcerias não governamentais, para melhorar o desempenho e proporcionar alternativas na superação de restrições. (MANUAL DE AVALIAÇÃO, 2009).

Segundo o Manual, a avaliação quanto à implementação do programa tem a função de evidenciar, a partir da análise do gerente, aspectos relacionados com a gestão do programa, de forma a proporcionar o entendimento e a visão geral das metas alcançadas, com vistas a produzir informações que possam subsidiar as tomadas de decisões que confirmam e/ou corrijam a situação para que a programação seja ajustada ao atingimento do objetivo do programa. Assim, as características contempladas nessa análise focalizam os elementos que sustentam as atividades do gerente ao proporcionar informações para assegurar uma melhoria contínua aos processos de implementação do programa.

4.1.3 Avaliação Quanto a Concepção do Programa

Com relação à concepção, o Manual de Avaliação diz que esta possibilita uma verificação dos atributos do programa. No roteiro de questões orientadoras para a avaliação do programa, a concepção está contemplada pela seguinte questão:

➤ Concepção do programa – permite ao gerente analisar o desenho do programa e identificar os aperfeiçoamentos necessários. É fundamental que o gerente e sua equipe revisem a “teoria do programa”, por meio de instrumentos que possibilitem a análise de problematização. No caso do PPA 2008-2011 tem sido utilizada a metodologia que visa a qualificação do desenho dos programas por meio da análise do modelo lógico. (MANUAL DE AVALIAÇÃO, 2009).

Todo programa tem por base uma teoria que o sustenta, segundo o Relatório de Gestão da SPI (2008), e conhecê-la significa aprofundar o conhecimento sobre a natureza, gravidade e extensão do problema ou demanda da sociedade que originou o Programa. Do mesmo modo se avança no conhecimento sobre o funcionamento do Programa, ou seja, como se pretende intervir e com que recursos, estratégias e ações. Além disso, a identificação das relações causais entre as ações dos programas e os resultados pretendidos cria condições para que se possam avaliar melhor os efeitos do Programa.

Segundo o PPA 2008-2011 (2007, p. 44), o sistema de monitoramento das ações e dos programas do PPA incorporará a análise de risco para evitar que isso ocorra. A análise compreende a identificação, análise qualitativa (natureza, relevância e impacto potencial do risco), análise quantitativa (probabilidade do risco), plano de resposta e

monitoramento da evolução do risco.

Dessa forma, de acordo como o PPA, os programas e as ações contarão com um instrumento de gestão capaz de antecipar eventos que representem potencial ameaça à sua execução, além de gerar respostas tempestivas para assegurar o melhor nível de execução e efetividade dos programas,

Destaca-se, para viabilizar esses objetivos, o PPA 2008-2011 apresenta ainda objetivos setoriais que são estruturados em 215 Programas Finalísticos e 91 Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, totalizando 306 programas. Cada programa é composto por um conjunto de ações. Ao todo o Plano apresenta 5.081 ações, entre orçamentárias e não-orçamentárias.

Capítulo 5 - Elementos para Avaliação de Programas

5.1 Modelo Lógico do Programa

O modelo lógico, ou marco lógico, tem como ponto de partida o entendimento da teoria do programa, que, dentre outras informações, permite identificar o problema que demandou uma ação de governo, os descritores ou evidências de que o problema, de fato, existe, quais são as suas causas e quais são as conseqüências para a sociedade, bem como se os recursos e ações levam aos resultados almejados, propiciando uma análise detalhada do programa.

De acordo com o Manual de Elaboração do PPA 2008-2011, o modelo lógico pode ser desenvolvido utilizando as seguintes etapas: 1) Coleta e Análise de Informações; 2) Pré-Montagem do Modelo Lógico; e 3)Validação do Modelo Lógico.

Ainda, conforme citado no referido Manual, o modelo lógico busca configurar um desenho do funcionamento do programa para resolver problemas identificados e pode ser a base para um relato do desempenho esperado, evidenciando onde está o problema objeto do programa e como enfrentá-lo. Os elementos do modelo lógico são: recursos, operações/ações, produtos, resultados intermediários e finais, hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis de contexto.

Segundo o Manual de Indicadores e Mapa de Produtos (TCU, 2000), o modelo lógico permite responder a questões como:

- os objetivos fixados guardam nítida relação com a finalidade última do programa ou projeto, bem como definem precisamente os bens e serviços que serão ofertados, e a clientela que será beneficiada?
- os objetivos de cada nível hierárquico mantêm relações de causalidade plausíveis entre si?
- o impacto (ou benefícios) almejado é claro e mensurável?

Para obter respostas objetivas às questões relacionadas acima, o Modelo de Marco Lógico trata os programas ou projetos como conjuntos logicamente estruturados de processos organizacionais que devem atingir tanto a finalidade quanto os objetivos destes programas ou projetos. Nessa estrutura lógica devem constar os seguintes itens:

- atividades: tarefas que devem ser executadas para a geração de bens e serviços;
- produtos: bens e serviços ofertados (metas fixadas);
- objetivos: resultados diretos associados à geração de bens e serviços;
- finalidades: benefícios almejados (impacto da ação governamental).

O Marco Lógico deve demonstrar a compatibilidade lógica entre, sucessivamente, a finalidade (impacto da ação governamental), o objetivo, os produtos e as atividades. Dito de outra forma, a realização das atividades deve resultar em produtos (bens e/ou serviços) que, entregues à sociedade, possibilitam alcançar o objetivo proposto. As conseqüências da realização do objetivo, por sua vez, são o impacto esperado, a finalidade do programa ou projeto.

Quando se tratar de programas com várias ações, torna-se necessário construir um marco mestre do programa, com sua finalidade e objetivo, e com as atividades e projetos que o integram. A finalidade dos marcos lógicos das atividades/projetos é idêntica ao objetivo do programa. Porém, cada atividade/projeto tem seu objetivo específico.

A compreensão do modelo lógico do programa é suma importância para a SFC, tendo em vista suas atribuições de avaliar o cumprimento das metas do PPA, a execução dos

programas dos programas de governo e os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A aplicação desse modelo permite compreender o programa, seus produtos e resultados intermediários e finais, além de se verificar a possibilidade de seu gerenciamento por resultados.

Cabe observar que a avaliação da execução dos programas de governo visa comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do seu gerenciamento, nos termos da IN SFC nº 01, de 06 de abril de 2001. Nesse sentido, a compreensão do programa e de suas ações, de seus resultados e produtos, é essencial para se comprovar o alcance ou não dos objetivos propostos.

Destaca-se que a avaliação da execução dos programas de governo e a adequação do gerenciamento destes, devem ser realizadas por meio de monitoramento tempestivo. Esse monitoramento poderá, também, ser realizado por meio de indicadores de desempenho, elaborados a partir do modelo lógico do programa.

5.2 Mapeamento de Processos

A técnica de mapeamento de processos pode ser utilizada em ações de governo. Esta técnica consiste na representação gráfica do processo, evidenciando a seqüência de subprocessos, atividades, eventos, bem como os atores envolvidos, os pontos de tomada de decisão, o tempo de execução e a elaboração de informações e documentos (produtos), permitindo uma visão integrada e encadeada da ação. Toda ação de governo é desenvolvida com o objetivo de se chegar ao produto (meta física) previsto na LOA. Nesse sentido, com base no mapeamento da ação é possível elaborar indicadores de desempenho, tendo em vista os diversos produtos intermediários resultantes da implementação da ação, e assim, avaliar a qualidade e a eficácia dessa ação.

A partir do mapeamento é possível identificar os gargalos (pontos de controle) e as discontinuidades no processo, bem como racionalizar e otimizar os processos (proposta de melhoria). Esta otimização consiste no redesenho, ou “como” o processo deve ser.

Segundo o Manual Padrão de Trabalho e Modelagem de Processo (MP, 2007), o **mapeamento** consiste no levantamento e diagramação do processo como ele é executado (atual) (As Is) - é entendido como a identificação dos fluxos de trabalho com início, meio e fim bem determinados, com insumos e produtos/serviços claramente definidos e com

atividades que seguem uma seqüência lógica, permitindo uma visão integrada e encadeada do trabalho; e o **redesenho** consiste na otimização do processo (proposta) (To Be) – é entendido como as melhorias realizadas por meio da racionalização do fluxo de trabalho. Gera uma base referencial que permite, entre outras aplicações, criar condições para a construção da estrutura organizacional, a definição e avaliação de indicadores de resultados de atendimento em nível interno e/ou institucional, a formulação de planos de sistemas de informações e a aplicação do Ciclo PDCA - *Plan Do Check Action*.

O Manual Padrão de Trabalho e Modelagem de Processo (MP, 2007) apresenta ainda as definições de subprocessos, atividade e eventos, conforme abaixo:

Subprocessos: Constituem-se em um nível maior de detalhamento dos processos, que demonstra os fluxos de trabalho e atividades seqüenciais e interdependentes, necessárias e suficientes para a execução de cada processo da organização.

Atividade: é a ação executada que tem por finalidade dar suporte aos objetivos da organização. As Atividades correspondem a ‘o quê’ é feito e ‘como’ é feito durante o processo.

Eventos: são resultados de alguma atividade/ação ou são utilizados para representar acontecimentos temporais (Exemplo de eventos temporais: no final do exercício, semestralmente, diariamente). Estes objetos controlam ou influenciam as próximas atividades do processo, disparando a execução de uma ou mais delas. Os Eventos seguem o padrão de ser descrito com o verbo no particípio passado, ex.: Demandas Atendidas.

Davenport (1993) *apud* Biazzi (2006, p. 2) define processo como “um conjunto de atividades estruturadas destinadas a resultar num produto especificado para um determinado cliente ou mercado”.

De uma forma geral, um processo pode ser definido como um conjunto de atividades que transformam recursos (entradas) em resultados (saídas). Ao se adotar uma visão por processo dentro de uma organização, enfatiza-se a maneira como o trabalho é realizado. Um processo é, portanto, uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim e entradas e saídas claramente identificadas. Harrington (1991) *apud* Biazzi (2006, p. 2) destaca a agregação de valor, definindo processo assim: “qualquer atividade ou grupo de atividades que recebe um insumo, agrega-lhe valor e fornece um produto ou uma saída a um cliente interno ou externo”.

Segundo Biazzi (2006, p. 2), para que o mapeamento ilustre o processo que

ocorre na realidade, ele deve ser obtido através de entrevistas com os funcionários que realizam as atividades, e não apenas com seus superiores. A participação e o comprometimento dos superiores, sem dúvida, é de fundamental importância, mas eles muitas vezes não conhecem em detalhes o que está sendo feito. Além disso, o fluxograma deve ser validado, até que a equipe de melhoria e os executores do processo estejam de acordo de que a seqüência de atividades desenhada representa a realidade.

5.3 Mapeamento de Produtos

Mapa de produtos é uma técnica utilizada para a obtenção de indicadores de desempenho. Já produto é um bem, um serviço ou uma condição resultante de atividade(s) de uma organização ou de um indivíduo.

Um mapa de produtos possui três componentes básicos: insumos, produtos intermediários e produtos finais. Ele se assemelha a uma linha de produção ou de montagem, onde o importante é o produto gerado em cada fase, em vez do processo (ou atividade) que gerou o produto.

Pode-se dizer que os produtos intermediários desempenham o papel de insumos para outros produtos intermediários ou para o produto final.

Segundo o Manual: Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos (TCU, 2000), o mapa de produtos pode ser empregado em diferentes níveis administrativos: pode ser elaborado para uma instituição, departamento, função, atividade ou mesmo para um projeto ou programa. A elaboração do mapa de produtos, segundo o referido Manual, tem como objetivo:

- Obter um quadro claro sobre os objetivos do órgão ou da atividade auditada;
- Mostrar as relações de dependência entre os diversos produtos;
- Identificar as áreas ou setores do órgão responsáveis pelos produtos críticos (aqueles cuja obtenção é fator determinante do custo, da qualidade e do prazo de obtenção do produto final); e
- Estabelecer as bases para o trabalho subsequente de elaborar indicadores

de desempenho.

O mapa de produtos deve ser elaborado, de acordo com o Manual TCU, preferencialmente com a participação do pessoal da instituição auditada, pois é quem melhor conhece as atividades desempenhadas, os produtos resultantes, os objetivos e a missão da instituição. Essa participação contribui para a elaboração de um mapa de produtos capaz de refletir a realidade da instituição.

5.4 Indicadores de Desempenho

Segundo o Manual (TCU, 2000), um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas. Informações sobre desempenho são essencialmente comparativas. Um conjunto de dados isolado mostrando os resultados atingidos por uma instituição não diz nada a respeito do desempenho da mesma, a menos que seja confrontado com metas ou padrões preestabelecidos, ou realizado uma comparação com os resultados atingidos em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise.

Os indicadores quase sempre são compostos por variáveis provenientes de um dos seguintes grupos: custo, tempo, quantidade e qualidade.

O Manual (TCU, 2000), destaca que a utilização de indicadores de desempenho pela instituição:

- Possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da instituição, por meio da avaliação de seus principais programas e/ou departamentos;
- Permite o acompanhamento e a avaliação do desempenho ao longo do tempo e ainda a comparação entre: desempenho anterior x desempenho corrente; desempenho corrente x padrão de comparação; e desempenho planejado x desempenho real;
- Possibilita focar as áreas relevantes do desempenho e expressá-las de forma clara, induzindo um processo de transformações estruturais e funcionais que permite eliminar inconsistências entre a missão da instituição, sua estrutura e seus objetivos prioritários;
- Ajuda o processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos;
- Melhora o processo de coordenação organizacional, a partir da discussão

fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos entre os diversos setores da instituição; e

- Possibilita a incorporação de sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto institucionais como individuais.

Ressalta o Manual (TCU, 2000) que o desempenho na obtenção de um determinado resultado pode ser medido segundo as seguintes dimensões de análise: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Para cada dimensão de análise podem existir um ou mais indicadores.

As formas e critérios de classificação de indicadores existentes na literatura são as mais diversas. Rua (2004) apresenta algumas tipologias de indicadores mais conhecidas, conforme abaixo:

- Indicadores Estratégicos: orientados à visão e aos objetivos estratégicos da organização;
- Indicadores de Projeto: voltados a monitorar e avaliar a execução de projetos; e
- Indicadores de Processo: orientados ao acompanhamento e à avaliação do desempenho do processo.

Ainda, de acordo com Rua (2004), os indicadores de processo podem ser de:

- Produtividade ou Eficiência: quando expressam a relação entre a quantidade de recursos empregados e os produtos ou serviços produzidos;
- Qualidade ou Eficácia: quando medem o grau de satisfação do cliente com os produtos ou serviços oferecidos, bem como de atendimento aos requisitos definidos; ou
- Capacidade: quando medem a capacidade de resposta de um processo, considerando as saídas produzidas por unidade de tempo.

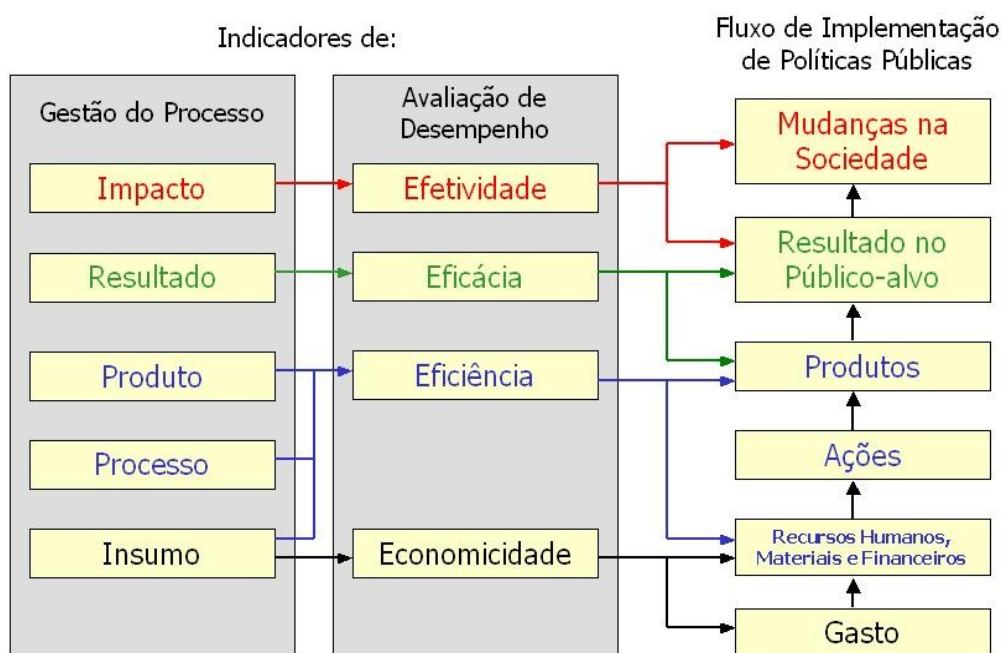
Outra classificação importante é a de indicadores de Gestão do Processo. De acordo com o Manual de Indicadores: Marco Conceitual (SPI, 2009), essa classificação tem grande importância para o gerente do programa, para os coordenadores de ação e seus respectivos executivos, no gerenciamento do processo de formulação e implementação das políticas públicas, pois permite separar os indicadores de acordo com a sua aplicação nas diferentes fases do ciclo de gestão.

Na visão adaptada de Bonnefoy (2005) e Jannuzzi (2005) *apud* Manual de Indicadores: Marco Conceitual (SPI, 2009), os indicadores podem ser de:

- **Insumo (*input indicators*):** são indicadores *ex-ante facto* que têm relação direta com os recursos a serem alocados, ou seja, com a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros a serem utilizados pelas ações de governo.
- **Processo (*throughput indicators*):** são medidas in curso ou intermediárias que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados, ou seja, medem o nível de utilização dos insumos alocados como, por exemplo, o percentual de atendimento de um público-alvo.
- **Produto (*output indicators*):** medem o alcance das metas físicas estabelecidas. São medidas *ex-post facto* que expressam o quanto foi entregue de produtos ou serviços, que deverão resultar em mudanças positivas no público-alvo e na sociedade.
- **Resultado (*outcome indicators*):** quer sejam de resultados intermediários (decorrentes das ações empreendidas no contexto do Programa), quer sejam de resultado final, essas medidas expressam aos efeitos ou benefícios no público-alvo e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados.
- **Impacto (*impact indicators*):** possuem natureza mais abrangente e multidimensional, tem relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos. Na maioria dos casos estão associados aos objetivos setoriais e de governo.

Consoante exposto no Manual de Indicadores: Marco Conceitual (SPI, 2009), é importante destacar que, no ciclo de implementação de uma política pública, cada tipo de avaliação utiliza um ou mais indicadores de medição gerencial. Essa correlação entre os indicadores orientados à medição gerencial e à avaliação de desempenho está representada na Figura abaixo.

Figura 1 – Correlação entre Indicadores e a implementação de políticas públicas



Fonte: Manual de Indicadores: Marco Conceitual (SPI, 2009).

5.5 Tipos de Auditoria

De acordo com o art. 4º do Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal utiliza como técnicas de trabalho, para a consecução de suas finalidades, a auditoria e a fiscalização.

O § 1º do art. 4 do citado Decreto dispõe que a auditoria visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Já a fiscalização, segundo o § 2º do mesmo dispositivo, visa a comprovar se o objeto dos programas de governo corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes.

De acordo com a IN SFC nº 01, de 06 de abril de 2001, a auditoria, no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, classifica-se em:

I - Auditoria de Avaliação da Gestão: esse tipo de auditoria objetiva emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, acordos, convênios ou ajustes, a probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados, compreendendo, entre outros, os seguintes aspectos: exame das peças que instruem os processos de tomada ou prestação de contas; exame da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos; verificação da eficiência dos sistemas de controles administrativo e contábil; verificação do cumprimento da legislação pertinente; e avaliação dos resultados operacionais e

da execução dos programas de governo quanto à economicidade, eficiência e eficácia dos mesmos.

II - Auditoria de Acompanhamento da Gestão: realizada ao longo dos processos de gestão, com o objetivo de se atuar em tempo real sobre os atos efetivos e os efeitos potenciais positivos e negativos de uma unidade ou entidade federal, evidenciando melhorias e economias existentes no processo ou prevenindo gargalos ao desempenho da sua missão institucional.

III - 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. Objetivam obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, em seus aspectos mais relevantes, a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas. Tem por objeto, também, verificar a efetividade e a aplicação de recursos externos, oriundos de agentes financeiros e organismos internacionais, por unidades ou entidades públicas executoras de projetos celebrados com aqueles organismos com vistas a emitir opinião sobre a adequação e fidedignidade das demonstrações financeiras.

IV - Auditoria Operacional: consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades ou entidades da administração pública federal, programas de governo, projetos, atividades, ou segmentos destes, com a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações, que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial. Este tipo de procedimento auditorial, consiste numa atividade de assessoramento ao gestor público, com vistas a aprimorar as práticas dos atos e fatos administrativos, sendo desenvolvida de forma tempestiva no contexto do setor público, atuando sobre a gestão, seus programas governamentais e sistemas informatizados.

V - Auditoria Especial: objetiva o exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender determinação expressa de autoridade competente. Classifica-se nesse tipo os demais trabalhos auditoriais não inseridos em outras classes de atividades.

Nesse sentido, para a consecução dos trabalhos da SFC, está previsto a utilização da fiscalização ou um dos cinco tipos de auditoria descritos acima. Especificamente, o acompanhamento da execução dos programas de governo é feito, após a definição estratégica aplicada a cada ação de governo a ser acompanhada, por meio de fiscalização e das auditorias de avaliação da gestão e operacional.

Segundo o TCU (Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000), na auditoria de natureza operacional podemos utilizar três abordagens, de acordo com o problema e as questões que se pretende examinar: análise da estratégia organizacional, análise

da gestão e análise dos procedimentos operacionais. A primeira abordagem – análise da estratégia organizacional – envolve, basicamente, os seguintes aspectos:

- cumprimento da missão definida em lei;
- a adequação dos objetivos estratégicos às prioridades de Governo;
- a identificação dos principais produtos, indicadores de desempenho e metas organizacionais;
- a identificação dos pontos fortes e fracos da organização, e das oportunidades e ameaças ao desenvolvimento organizacional; e
- a existência de superposição e duplicação de funções.

A segunda abordagem, denominada análise da gestão, abrange as seguintes questões:

- a adequação da estrutura organizacional aos objetivos do órgão ou entidade;
- a existência de sistemas de controle adequados destinados a monitorar, com base em indicadores de desempenho válidos e confiáveis, aspectos ligados à economicidade, à eficiência e à eficácia;
- uso adequado dos recursos humanos, instalações e equipamentos voltados para a produção e prestação de bens e serviços na proporção, qualidade e prazos requeridos; e
- a extensão do cumprimento das metas previstas pela administração ou legislação pertinente.

A terceira abordagem – análise dos procedimentos operacionais – está voltada para o exame dos processos de trabalho e pode envolver a análise dos seguintes fatores:

- a existência de rotinas e procedimentos de trabalho documentados e atualizados;
- cumprimento das práticas recomendadas pela legislação para aquisição de bens e serviços;
- a adequação das aquisições no que se refere aos prazos, à quantidade, ao tipo, à qualidade e aos preços; e
- a guarda e manutenção dos bens móveis e imóveis.

De acordo com a INTOSAI, a medição de desempenho significa habitualmente

o processo contínuo de controle e informação sobre os resultados dos programas, sobretudo na consecução das metas preestabelecidas. As medições de desempenho podem fazer referência ao tipo ou ao nível das atividades do programa que são realizadas (processos), aos produtos ou serviços diretamente realizados por um programa (*outputs*), e/ou aos resultados deste. A medição do desempenho de um programa se baseia no alcance de seus objetivos ou requisitos, expressos como padrões mensuráveis de desempenho. A medição do desempenho, devido à sua natureza contínua, pode servir como sistema de alerta prévio para a direção, e como veículo de melhoramento da *accountability* perante o público.

Já de acordo com Boynton (2006, p. 09), a auditoria operacional envolve a obtenção e a avaliação de evidências a respeito da *Efficiency and Effectiveness* das atividades operacionais de uma entidade, em comparação com objetivos estabelecidos.

PARTE III - FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA

Capítulo 1 – Metodologia de Avaliação da Execução de Programa de Governo Utilizada pela SFC

1.1 Competências da SFC

O Controle Interno, no âmbito do Poder Executivo, é exercido pela Secretaria Federal de Controle Interno e, de acordo com o art. 74, CF, tem a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

A Constituição Federal, de 1988, dispõe que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Segundo o Decreto 3.591, de 06/09/2000, art. 8º, integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema;

II - as Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais;

III - as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa;

§ 1º A Secretaria Federal de Controle Interno desempenhará as funções operacionais de competência do Órgão Central do Sistema, na forma definida no regimento interno, além das atividades de controle interno de todos os órgãos e

entidades do Poder Executivo Federal, excetuados aqueles jurisdicionados aos órgãos setoriais constantes do inciso II. (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002)

Segundo a IN SFC nº 01, de 06 de abril de 2001, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem como finalidades:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Ainda, de acordo com a Constituição Federal e a citada IN, a avaliação da execução dos programas de governo tem como objetivo comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento do programa.

1.2 Metodologia de Avaliação da Execução de Programa de Governo

Segundo o Manual SFC – Metodologia de Planejamento para o Acompanhamento da Execução dos Programas de Governo, o método de planejamento, adotado pela SFC, é voltado a permitir que o Sistema de Controle Interno (SCI) cumpra suas responsabilidades constitucionais relacionadas diretamente com a avaliação do cumprimento das metas do PPA, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, bem como relativas a outras atribuições com forte interação com a execução dos programas, da forma mais otimizada e eficiente possível, levando em conta os recursos disponíveis para tanto.

A aplicação do Método de Planejamento do Acompanhamento da Execução dos Programas de Governo, utilizado pela SFC prevê a realização das seguintes etapas:

- a) Mapeamento/Conhecimento das políticas públicas pertencentes a cada Ministério;
- b) Hierarquização das políticas públicas a partir de critérios de materialidade, relevância e criticidade, estabelecendo a importância relativa de cada uma;
- c) Priorização das políticas públicas e das suas ações integrantes que serão objeto de ações de controle, a partir da importância relativa estabelecida na hierarquização, considerando, ainda, as prioridades institucionais, a capacidade operacional existente e a oportunidade da atuação;
- d) Elaboração da Documentação Básica das ações priorizadas; e
- e) Elaboração do Pedido de Ação de Controle (PAC): Preparação dos instrumentos e requisitos necessários a realização das ações de controle, concretizados em Pedido de Ação de Controle a ser transformado em Ordem de Serviço (OS).

De acordo com o citado Manual SFC, a hierarquização consiste em classificar, anualmente, os programas e as programações³ em três grupos, de forma a se estabelecer uma graduação que possibilitará definir a importância dos mesmos e os focos de uma atuação mais intensiva para as atividades de controle. Com a hierarquização, os programas e programações são classificados em A – Essenciais, B – Relevantes e C - Coadjuvantes, a partir do relacionamento dos mesmos com determinados atributos caracterizadores de destaque, chamados de critérios de hierarquização. Esta classificação é feita para todos os programas/programações de um Ministério com base nos critérios de Materialidade, Relevância e Criticidade.

A Priorização, segundo o Manual SFC, consiste na definição, pela unidade da SFC responsável por acompanhar os programas afetos a determinado Ministério, de quais programas/programações e suas correspondentes ações/módulos-tipo⁴ serão incorporadas ao processo de controle, em especial ao controle sistemático, de acordo com as diretrizes

³Recursos não-orçamentários, cujas políticas públicas não se encontram incorporadas ao Orçamento-Geral da União, dadas as características, finalidades e fontes.

⁴ São chamados de módulos-tipo os possíveis desdobramentos da programação, em direta similaridade à segmentação dos programas em ações orçamentárias.

estratégicas da instituição e a capacidade operacional existente para o planejamento e a execução das ações de controle. A Priorização está diretamente vinculada ao resultado da hierarquização, mas, por questões estratégicas, um determinado programa/programação classificado como Essencial poderá não ser priorizado para acompanhamento. Da mesma forma, em função da súbita relevância de um programa/programação classificado como Relevante ou Coadjuvante este poderá ser reclassificado e incluído no processo sistemático de controle.

A documentação básica, por sua vez, é constituída por três elementos ou conjuntos de informações, Relatório de Situação (RS), Plano Estratégico (PE) e Plano Operacional (PO), que apresentam tópicos voltados a propiciar o conhecimento das ações/módulos-tipo governamentais e retratar os planos estratégicos e operacionais da atuação do Controle, de acordo com o conteúdo de cada um e conforme roteiro apresentado no Anexo A.

A composição do Relatório de Situação envolve levantamento amplo de dados de forma a dar condições, à área responsável pelo controle do programa de governo, para conhecer a ação governamental (ou módulo tipo), sua estrutura de funcionamento, suas normas e mecanismos de planejamento, gerenciamento, execução e controle, assim como seu histórico recente de desempenho, restrições e avaliações, destacando os aspectos considerados fundamentais ao olhar do planejador, sob a forma de tópicos específicos. (MANUAL SFC, 2009).

O Relatório de Situação divide-se em três partes: i) Descrição Sumária, que apresenta informações sobre características básicas e sobre o fluxo operacional da ação/módulo-tipo de governo dentre outras; ii) Informes do Exercício Anterior; e iii) Informes do Exercício Atual; (as duas últimas partes com informes sobre seu planejamento, execução e controle nos respectivos exercícios).

Na Descrição Sumária, um dos itens de maior relevância é o Resumo das formas de execução das ações (divisões, formas, mecanismos, normas e procedimentos de Implementação). De acordo com o Manual SFC (2009), este item deverá conter a descrição dos processos gerenciais e operacionais relacionados às etapas de desenvolvimento da ação de governo em exame, compreendendo as responsabilidades dos agentes, as regras, critérios, etc. O item em questão é fundamental para a fase de identificação dos pontos críticos mais adiante

mencionados. Para facilitar o entendimento das relações entre as etapas, o Manual recomenda enfaticamente a representação dos processos em fluxos gráficos. Dada a relevância atribuída a alguns aspectos que integram e permeiam os processos descritos, estes deverão ser detalhados em campos específicos (Ex.: Mecanismos de Controle, Critérios para seleção dos beneficiários, etc.).

De posse das informações consideradas necessárias e suficientes, levantadas no RS, é elaborado o Plano Estratégico (PE), definindo a estratégia a ser seguida para produzir opinião sobre a ação governamental/módulo-tipo. (MANUAL SFC, 2009). O PE é constituído basicamente de duas partes: abordagem e pontos críticos com os seus respectivos procedimentos.

Na Abordagem do Controle, levando-se em consideração os pontos críticos, deverá ser apresentado um panorama da lógica de atuação definida, os focos, os objetivos gerais e as restrições desta frente às opções adotadas. Esclarece-se qual o universo de dados a serem previamente trabalhados para definição das unidades de verificação e a necessidade de utilização do método estatístico para composição de amostra. Informa-se ainda como a Ação Governamental será segmentada em um primeiro nível para viabilizar a estruturação operacional da atuação do Controle Interno e conseqüentemente da avaliação pretendida. (MANUAL SFC, 2009).

A partir de uma visão verticalizada, as divisões podem corresponder aos níveis de responsabilidades dos entes governamentais (União, Estados e Municípios) ou às esferas/âmbitos de atuação dos diversos agentes envolvidos (Nível Federal, Estadual e Municipal).

A partir de uma visão horizontalizada, pode-se definir as divisões tendo como foco as fases de gestão (planejamento, execução e controle).

Não obstante, as divisões podem ainda corresponder a regiões geográficas, áreas temáticas, processos internos diversos, segmentos do público-alvo, linhas de atuação, tipos de projetos ou quaisquer outras que sejam consideradas convenientes e adequadas para delimitar e agrupar os diferentes focos/objetos de avaliação e modelar a atuação em conjuntos de procedimentos comuns relacionados a cada grupo.

De acordo com o Manual SFC, pontos críticos são os pontos entendidos como cruciais na trajetória de desenvolvimento da ação, essenciais à viabilização das atividades e ao atingimento dos objetivos esperados e que, portanto, merecem ser elencados como focos potenciais dos exames por parte do Controle Interno. Assim, para definição dos pontos críticos, o caminho mais lógico é o de se trabalhar sobre o fluxograma construído quando da elaboração do Relatório de Situação, que identifica os processos, os agentes e as interações entre eles.

Um Plano Operacional (PO) é elaborado para cada uma das divisões da ação/módulo-tipo arbitradas e descritas na abordagem do PE. O citado Manual prevê ainda, em função dos fluxos de desenvolvimento, dos vários agentes e da possível complexidade das ações de governo e para melhor estruturar a atuação e o conseqüente resultado dos trabalhos, mais um nível de desagregação, seguindo o mesmo princípio lógico da divisão em primeiro nível. São as chamadas Etapas do Plano Operacional.

Para a definição das etapas, segundo o Manual SFC, segue-se o mesmo princípio lógico utilizado para se definir as divisões em primeiro nível: normalmente busca-se segmentar em função das responsabilidades e dos respectivos agentes a serem examinados, ou seja, se um PO diz respeito a mais de uma espécie de agente, esse PO será dividido de forma a designar-se etapas específicas a cada um. O Manual SFC destaca que, caso o PO diga respeito a apenas uma espécie de agente, conseqüentemente relacionada a agentes com atribuições idênticas, e não haja a necessidade de segmentação, define-se então uma etapa única para o mencionado plano operacional.

Segundo o Manual SFC, a estruturação operacional pode ser definida a partir de diferentes enfoques ou divisões. Não obstante, deve-se ter em conta, como princípio lógico, que para cada divisão estabelecida deverá ser idealizada ao menos uma ação de controle, modelada para examinar aspectos relativos a ela (divisão). Normalmente as divisões são arbitradas em função das responsabilidades/aspectos/atribuições dos agentes relacionados a elas e darão origem a planos operacionais individuais.

Capítulo 2 - Análise da Metodologia Utilizada pela SFC e Sugestão de Melhorias

Inicialmente cumpre destacar que o acompanhamento sistemático realizado pela SFC se dá no âmbito da ação de governo, não contemplando, geralmente, todas as ações

do programa. Assim, mesmo que a(s) ação(es) priorizada(s) seja(m) a mais representativa do programa em termos de materialidade, criticidade e relevância, os resultados, mesmo utilizando-se de inferências estatísticas, tratam-se da(s) ação(es), não podendo ser expandidos para o programa como um todo.

Para acompanhar a execução de um programa é preciso conhecê-lo, conhecer seu desenho, seu modo de implementação na teoria e na prática. Conhecer um programa para acompanhá-lo é perguntar como o programa funciona e mapear a interação das diversas ações que o compõem.

Assim, inicialmente, é preciso saber a que objetivo(s) de governo e setorial(is) o programa está vinculado, bem como o objetivo do programa e a situação-problema. Neste ponto, merece destaque o fato de que, embora o processo de hierarquização/priorização, utilizado pela SFC, considere, na avaliação do critério relevância, as OEG, as OEM e o PPA, tais objetivos não são objeto de registro quando desse processo. Também, na elaboração da documentação básica, parte-se da descrição da ação, não se atentando para o registro dessas questões.

Nesse sentido, sugere-se que o modelo lógico do programa seja utilizado pela SFC. Esse modelo deverá compreender as seguintes etapas: 1) Coleta e análise de informações; 2) Pré-montagem do modelo lógico; e 3) Validação do modelo lógico.

Conforme já exposto, a compreensão do modelo lógico do programa é de suma importância para a SFC, tendo em vista suas atribuições de avaliar o cumprimento das metas do PPA, a execução dos programas de governo e os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A aplicação deste modelo permite compreender o programa, seus produtos e resultados intermediários e finais, além de se verificar a possibilidade de seu gerenciamento por resultados.

Cabe observar que a avaliação da execução dos programas de governo visa a comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do seu gerenciamento, nos termos da IN SFC nº 01, de 06 de abril de 2001. Nesse sentido, a compreensão do programa e de suas ações, de seus resultados e produtos, é essencial para se comprovar o alcance ou não dos objetivos propostos.

Destaca-se que a avaliação da execução dos programas de governo e a

adequação do gerenciamento destes, devem ser realizadas por meio de monitoramento tempestivo. Este monitoramento poderá, também, ser realizado por meio de indicadores de desempenho, elaborados a partir do modelo lógico do programa.

Destaca-se que a documentação básica é elaborada pela SFC com base na ação priorizada, sem registrar a relação desta ação com outras ações do próprio programa e de outros programas do PPA, se for o caso. A identificação dos produtos de cada ação e da relação entre as ações do programa permite uma análise mais aprofundada do programa e dos gargalos existentes neste. Assim, por exemplo, ao verificar o programa 0794 – Gestão do Patrimônio Imobiliário da União observa-se que a ação de Caracterização do Patrimônio é essencial para o desempenho do programa, sendo o produto desta, insumo para diversas outras ações. Portanto, o desempenho de outras ações é impactado pelo desempenho desta ação.

No item Resumo das formas de execução das ações (divisões, formas, mecanismos, normas e procedimentos de Implementação), constante do Manual SFC, apenas é descrito que se trata dos *“processos gerenciais e operacionais relacionados às etapas de desenvolvimento da ação de governo em exame, compreendendo as responsabilidades dos agentes, as regras, critérios, etc.”* e que é *“considerado item fundamental para a fase de identificação dos pontos críticos”*. Ao final do item em comentário, está exposto que *“Para facilitar o entendimento das relações entre as etapas recomenda-se enfaticamente a representação dos processos em fluxos gráficos”* e ainda que *“Dada a relevância atribuída a alguns aspectos que integram e permeiam os processos descritos, esses deverão ser detalhados adiante em campos específicos (Ex.: Mecanismos de Controle, Critérios para seleção dos beneficiários, etc.)”*.

Conforme se pode observar, o Manual é extremamente sucinto ao falar do item mais importante do planejamento de acompanhamento sistemático, já que aqui deverá ser descrito “como” a ação de governo é realizada. Inicialmente, cumpre destacar que este item deveria ter como título simplesmente “fluxo da ação” ou “mapeamento da ação e no manual ser colocada a explicação de quais informações deveriam compor este item.

Cabe observar que o Manual SFC não apresenta “como” a elaboração deverá ser feita, recomendando apenas que a representação seja em fluxos gráficos. Assim, não há padronização ou uniformidade nos procedimentos. Falta definição, inclusive com relação às

notações a serem utilizadas, tais como: retângulo, losango, bandeira, balão, entrada e saída de produto, etc. Também, os operadores lógicos que descrevem a regra/relação lógica existente entre os eventos e as atividades e subprocessos, quais sejam: “ou exclusivo”, “e/ou” e “e”, não estão definidos.

Por outro lado, não há especificação do software a ser utilizado na elaboração dos fluxos, ficando a critério de cada Coordenação (ou servidor) escolher o software, o que implica em falta de padronização dos documentos produzidos, inviabilizando muitas vezes, até mesmo a utilização futura desses fluxos, devido ao fato de se utilizar diversos softwares.

Embora o Manual SFC recomende a elaboração de um fluxograma da ação, entende-se que essa questão deve ser melhor especificada. Nesse raciocínio, sugere-se a utilização da técnica de mapeamento de processo. Esta técnica consiste na representação gráfica do processo, evidenciando a seqüência de subprocessos, atividades, eventos, bem como os atores envolvidos, os pontos de tomada de decisão, o tempo de execução e a elaboração de informações e documentos (produtos), propiciando uma visão integrada e encadeada da ação.

Após a definição da ação de governo a ser acompanhada sistematicamente, entende-se que deverá ser utilizada a técnica de mapeamento de processos. Nesta etapa, a participação dos gestores responsáveis pelo programa, especificamente, da área técnica responsável pela ação continua como fator imprescindível, tal como no atual processo utilizado pela SFC. A participação dos gestores poderá ser obtida utilizando-se outras técnicas, como a entrevista ou o grupo focal. O mapeamento de processo da ação sugerido deverá conter as seguintes etapas: 1) Identificação dos subprocessos e atividades; 2) Identificação dos produtos intermediários e final da ação; 3) e Mapeamento das atividades da ação.

A utilização dessa técnica pela SFC deverá ser inserida no manual existente de forma a apresentar os conceitos, as notações, os operadores lógicos e o software a serem utilizados.

Sugere-se também, para fins de padronização de ferramentas, que a SFC utilize a técnica de mapeamento de produtos. A sua elaboração deverá ser feita preferencialmente com a participação do pessoal da instituição auditada, pois é quem melhor conhece as

atividades desempenhadas, os produtos resultantes, os objetivos e a missão da instituição. Essa participação contribui para a elaboração de um mapa de produtos capaz de refletir a realidade da instituição. Esta etapa sugerida deverá compreender: 1) Mapeamento dos produtos; 2) Identificação dos pontos de controles; e 3) Elaboração dos Indicadores de desempenho.

Destaca-se que o mapa de produtos permite visualizar o encadeamento dos produtos intermediários até o atingimento do produto esperado: meta física da ação.

Ainda, uma vez identificado no mapa de processo os pontos críticos, os correspondentes produtos intermediários ou subprodutos serão a base para a elaboração de amostra probabilística e de teste das hipóteses de fragilidades (decorrentes da identificação dos pontos críticos).

Também, a partir dos produtos intermediários essenciais ao alcance da meta estabelecida no PPA, pode-se estabelecer medições de desempenho e/ou indicadores de desempenho, possibilitando dessa forma, medir o esforço gerencial da Unidade.

Por todo o exposto, sugere-se que a SFC utilize técnicas nas etapas de seu planejamento, conforme abaixo:

- Hierarquização e priorização: utilização da técnica de modelo lógico do programa, fazendo-se o seu devido registro em sistemas a serem desenvolvidos.
- Relatório de Situação: utilização da técnica de mapeamento de processo e de produtos. Faz-se necessário alterações no modo existente atualmente.
- Planejamento básico das ações de controle: Definição da estratégia, elaboração dos procedimentos e questionários e das amostras; e
- Monitoramento das ações do programa utilizando, além das verificações *in loco*, indicadores de desempenho.

Capítulo 3 – Exemplificação de Aplicação de Técnicas para o Acompanhamento da Execução e Avaliação de Programas

3.1 Programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União

O programa em questão é de responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). A SPU é constituída de 27 Superintendências do Patrimônio da União nos Estados (SPU no Estado), divididas em quatro grupos: Gerências A, B, C e D, de acordo com o desempenho de receitas patrimoniais e base cadastral de imóveis da União.

O programa em comento, de acordo com o Anexo I – Programas Finalísticos do PPA 2008-2011 da Lei nº 11.653, de 07/042008, foi composto por 11 (onze) ações. Dentre essas, destaca-se a Ação 2A37 – Arrecadação e cobrança Administrativa de Créditos Patrimoniais, objeto do estudo de caso deste trabalho. A citada ação, consoante Cadastro de Ações, tem como objetivo a análise, definição e execução dos processos de lançamento, arrecadação e cobrança; o acompanhamento gerencial dos créditos patrimoniais da União; e a sistematização, previsão e acompanhamento da arrecadação e cobrança administrativa.

3.2 Aplicação de Técnicas

Tendo em vista análise do Manual SFC, sugere-se a utilização, na etapa de hierarquização/priorização realizada pela SFC, da técnica de modelo lógico do programa. Também, na elaboração do relatório de situação, sugere-se a utilização das técnicas de mapeamento de processo e de produtos. Ainda, na etapa de elaboração dos planos estratégico e operacional, sugere-se a utilização de uma planejamento básico, contemplando a definição da estratégia, a elaboração dos procedimentos, questionários e das amostras. Por fim, sugere-se que, além das verificações *in loco*, no monitoramento das ações, seja utilizado também indicadores de desempenho.

A exemplificação da utilização das citadas técnicas está demonstrada nos itens abaixo, com relação ao Programa 0794 – Gestão do Patrimônio Imobiliário da União.

3.2.1 Modelo Lógico do Programa

De acordo com o Guia Metodológico (SPI, 2009), o marco lógico compreende

as seguintes etapas: 1) Coleta e análise de informações; 2) Pré-montagem do modelo lógico; e 3) Validação do modelo lógico.

A exemplificação abaixo, trata-se das etapas 1 e 2 do modelo lógico.

3.2.1.1 Coleta e Análise de Informações

Denominação do Programa: 0794 - Gestão do Patrimônio Imobiliário da União.

Objetivos de Governo (OEG): Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional.

Objetivo Setorial (OEM): Garantir que o patrimônio da União cumpra sua função sócio-territorial, com princípios de gestão territorial integrada e compartilhada, de respeito à diversidade, de racionalização e eficiência do uso.

Contextualização: A ampla relação de bens da União, ainda não identificados, demonstra a urgente necessidade de desenvolver ações essenciais de demarcação, identificação, cadastramento, avaliação, fiscalização e registro desses imóveis. A Administração de imóveis da União não visa apenas a engendrar condições para reverter esse déficit institucional, em termos quantitativos, mas de requalificar as informações sobre um acervo de mais de 600.000 imóveis já identificados. Além disso, é necessário desenvolver ações com foco específico na destinação dos imóveis da União, segundo os princípios constitucionais da função socioambiental da propriedade e de acordo com a vocação de cada imóvel. Neste caso, conforme as diretrizes do Governo Federal, poderão ser prioritariamente destinados aos empreendimentos sociais, por intermédio de cessão de uso, a exemplo do que ocorre com os Quilombos e Projetos de Aquicultura, ou transferência de domínio pleno ao INCRA, para assentamento de família carente, ou, ainda, cessão sob o regime de aforamento gratuito para Estados e Municípios, com a finalidade de regularizar as ocupações. E, em não havendo vocação para esse fim, outra destinação será dada, de acordo com as diretrizes do Governo Federal. Cabe, ainda, implementar a regularização do cadastro de ocupantes de imóveis da União, proporcionando, dessa forma, um incremento na sua receita patrimonial, valor esse cobrado em decorrência da utilização desses bens e promover a fiscalização, a fim de garantir a sua utilização de acordo com a permissão legal.

A política de utilização ordenada do patrimônio imobiliário da União será direcionada ao atendimento dos interesses públicos e sociais, que priorize ações de apoio ao desenvolvimento

da indústria do turismo, à melhoria da gestão ambiental, ao programa de reforma agrária, à melhoria da qualidade de vida nas grandes cidades e a diminuição do déficit habitacional nacional; no desenvolvimento de mecanismos que ampliem a capacidade de gestão do Governo com ações de modernização dos sistemas de atendimento público que garanta os direitos do cidadão. Nessa perspectiva, sublinha-se o reconhecimento da necessidade de superar o paradigma, historicamente consolidado, de prevalência da lógica privatista e especulativa sobre a ocupação do território brasileiro, com repercussões negativas na gestão dos imóveis da União.

Objetivo do Programa: Identificar a vocação dos imóveis que compõem o patrimônio imobiliário da União, destinando-os de acordo com princípios de gestão territorial integrada e compartilhada, de respeito à diversidade, de racionalização e eficiência do uso, de garantia da inclusão sócio-territorial e de apoio ao desenvolvimento local sustentável.

Público-alvo: Órgãos e entidades da administração pública e a sociedade em geral, priorizando famílias com renda até cinco salários mínimos e comunidades tradicionais (ribeirinhas, varzenteiras e quilombolas).

Indicadores: Este programa tem dois indicadores: Número de famílias atendidas anualmente em ações de inclusão sócio-territorial (unidade) e Taxa de Crescimento da Arrecadação Patrimonial (%).

3.2.1.2 Pré-montagem do Modelo Lógico

A pré-montagem do modelo lógico consta no Apêndice A (Problema do Programa), Apêndice B (Dados do Programa) e Apêndice C (Identificação dos Resultados Intermediários e Final).

Aplicando-se o modelo SMART, a partir do problema e dados do programa (Apêndices A e B), verifica-se que o objetivo do programa é:

- **Específico:** não se trata de um objetivo genérico, está bem caracterizado, restrito, focado na identificação da vocação e destinação dos imóveis da União e possível de alcance no contexto de um Programa;
- **Mensurável:** é passível de aferição a partir de medidas que expressem, por exemplo, índices de identificação ou de destinação dos imóveis;

- **Atingível:** o objetivo é realista, viável, caso a estratégia de implementação seja adequada e suficiente;
- **Relevante:** está, de fato, relacionado a um problema identificado que expressa a necessidade de gestão dos imóveis da União com vistas a garantir a inclusão sócio-territorial e de apoio ao desenvolvimento local sustentável. Também está alinhado ao Objetivo de Governo “Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional”.
- **Tempo:** o objetivo é passível de programação, pode-se estimar um tempo para que seja alcançado.

Cabe registrar que, nesse exemplo, a teoria do programa foi explicitada por meio da aplicação da metodologia do Modelo Lógico, assim é baixo o risco de que não sejam consistentes, pertinentes e suficientes os seus principais elementos: causas do problema, ações previstas, resultados esperados e objetivo definido.

Portanto, as informações disponíveis indicam que não há necessidade de revisão do objetivo ou da teoria do Programa, o que permite continuar o caminho de construção do(s) indicador (es) de resultado.

Além da consistência do objetivo, também deve ser verificado se as ações do programa são adequadas e suficientes para o alcance desse objetivo. Para tanto, deve-se analisar se os produtos/serviços dessas ações e conseqüentes resultados esperados no público-alvo de fato viabilizam o objetivo proposto, ou se é necessário redefinir o próprio objetivo ou rever a matriz de ações, produtos e resultados.

Destaca-se que os resultados intermediários (Apêndice C) são aqueles referentes ao enfrentamento das causas do problema. O resultado final corresponde ao alcance do objetivo do programa.

No Apêndice C, identificou-se todas as relações e encadeamento existentes entre os processos, sendo o insumo do processo imediatamente anterior o produto do processo seguinte, proporcionando assim, uma visão sistêmica do programa. Caso haja interligação do programa analisado com outros, estas deverão também ser mapeadas.

A identificação dos produtos de cada ação e da relação entre as ações do programa permite uma análise mais aprofundada do programa e dos gargalos existentes neste. Assim, por exemplo, vê-se, no Apêndice C, que a ação de Caracterização é essencial para o desempenho do programa, sendo os produtos desta (imóvel identificado, imóvel incorporado, imóvel cadastrado, imóvel avaliado e imóvel regularizado), insumo para diversas outras ações. Portanto, o desempenho de outras ações é impactado pelo desempenho da ação de Caracterização.

A partir do modelo lógico do programa, define-se a ação a ser acompanhada sistematicamente. No exemplo, em construção, trabalhou-se com a Ação 2A37 – Arrecadação e Cobrança Administrativa de Créditos Patrimoniais. O produto desta ação é “receita arrecadada (R\$)”. No PPA 2008-2011 estão previstas as seguintes metas:

	2008	2009	2010	2011
Meta financeira (R\$ 1,00)	2.400.000	3.195.969	4.765.722	3.565.796
Meta física (R\$ 1,00)	365.778.670	263.938.484	373.928.075	267.010.187

Fonte e método: Elaborado a partir do Anexo I do PPA 2008-2011.

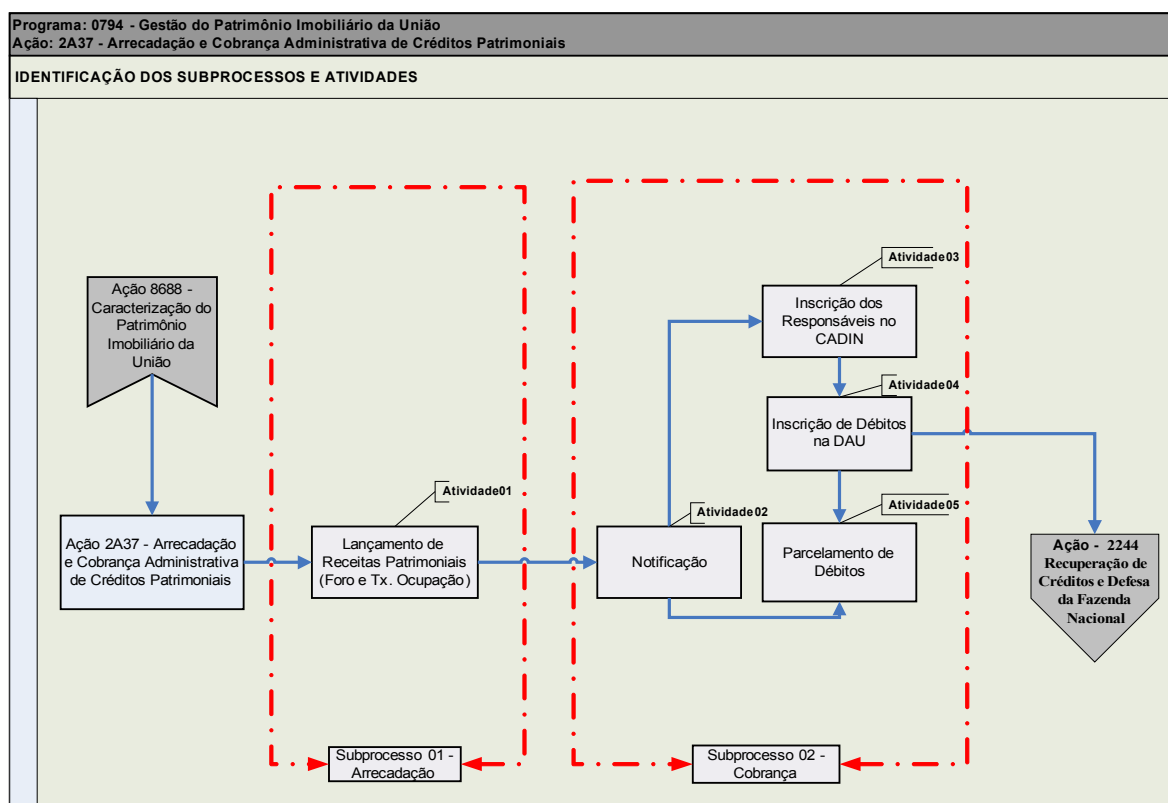
3.2.2 Mapeamento da ação

Uma vez definida a ação de governo a ser acompanhada sistematicamente, deverá ser utilizada a técnica de mapeamento de processos. Nesta etapa, é imprescindível que haja a participação dos gestores responsáveis pelo programa, especificamente, da área técnica responsável pela ação. A participação dos gestores deverá ser obtida utilizando-se outras técnicas, como a entrevista ou o grupo focal.

O mapeamento da ação deverá conter as seguintes etapas: 1) Identificação dos subprocessos e Atividades; 2) Identificação dos produtos intermediários e final da ação; 3) e Mapeamento das atividades da ação.

3.2.2.1 Identificação dos Subprocessos e Atividades

Inicialmente, deverá ser realizado o mapeamento da estrutura da ação priorizada, identificando os subprocessos e atividades, conforme abaixo:



O mapeamento da estrutura da ação permite obter uma visão geral da implementação desta, com identificação do encadeamento das atividades e respectivos produtos. Permite também, estabelecer as interligações com ações de outros programas, quando o produto da ação analisada é insumo para outra ação de governo. Isso é importante, porque o desempenho da ação pode estar comprometido em decorrência de gargalos existentes, bem como para identificar as principais atividades e estabelecer indicadores de desempenho.

Na ação em questão, identificou-se, por meio do mapeamento, que a Atividade 01 - Lançamento de Receitas Patrimoniais é crucial para o desempenho dessa ação, bem como que o produto da Atividade 04 - Inscrição na Dívida Ativa da União, qual seja, débito inscrito na DAU, é insumo da ação 2244 - Apuração, Inscrição e Execução da Dívida Ativa da União do programa 0775 Recuperação de Créditos e Defesa da Fazenda Nacional.

3.2.2.2 Identificação dos Produtos Intermediários e Final da Ação

Nesta etapa, além do produto da ação apontado no modelo lógico, correspondente à meta física para a ação no PPA, identificou-se os produtos intermediários,

relativos aos subprocessos, conforme Tabela abaixo:

Tabela 1 - Identificação dos produtos intermediários da ação

Código da Ação	Título da Ação (Processo)	Produtos (meta física)	Subprocesso	Atividades	Produtos Intermediários	Produtos Finais
2A37	Arrecadação e Cobrança Administrativa de Créditos Patrimoniais	Receita arrecadada (R\$)	01 - Arrecadação	01 - Lançamento de receitas patrimoniais	Crédito constituído	Receita arrecadada
			02 - Cobrança Administrativa	02 - Notificação	Responsável notificado	Cobrança realizada
				03 - Inscrição de responsáveis no CADIN	Responsável inscrito no CADIN.	
				04 - Inscrição de débitos na Dívida Ativa da União	Débito inscrito na Dívida Ativa da União	
				05 - Parcelamento de débitos	Parcelamento de débitos deferido	Parcelamento concedido

Conforme se pode observar, na tabela acima, o Subprocesso Arrecadação tem como produto final “Receita Arrecadada” que corresponde à meta física da ação no PPA. Contudo, além desse produto final, a ação apresenta produtos intermediários que contribuirão para o alcance da meta física. O encadeamento entre os produtos intermediários e final está detalhado no mapeamento de produtos desta Ação.

3.2.2.3 Mapeamento das Atividades da Ação

Uma vez mapeado os subprocessos e atividades, elabora-se o fluxo da ação propriamente dita. Para melhor visualização, o ideal é construir um fluxo para cada atividade identificada. No caso em análise, tem-se cinco fluxos. O mapeamento da Atividade 01 - Lançamento de Receitas Patrimoniais está apresentado no Apêndice D.

Destaca-se que o mapeamento da ação de governo terá como base a normatização existente e os procedimentos internos dos órgãos. Todavia, estes normativos nem sempre são suficientes para elaborar um mapeamento detalhado da ação. Assim, o ideal é utilizar a base normativa e identificar como a atividade é realizada na prática, valendo-se das técnicas de entrevista com os funcionários. Além disso, o mapeamento deve ser revisto e validado, até que a equipe de auditoria e os executores do processo estejam de acordo de que a seqüência de atividades desenhada representa a realidade.

3.2.3 Mapeamento dos Produtos

Inicialmente, destaca-se que o mapa de produtos deve ser elaborado preferencialmente com a participação do pessoal da instituição auditada, pois é quem melhor conhece as atividades desempenhadas, os produtos resultantes, os objetivos e a missão da instituição. Essa participação contribui para a elaboração de um mapa de produtos capaz de

refletir a realidade da instituição. Esta etapa compreende: 1) Mapeamento dos produtos; 2) Identificação dos pontos de controles; e 3) Elaboração dos Indicadores de desempenho.

O mapa de produtos da Atividade 01 - Lançamento de Receitas Patrimoniais consta no Apêndice E. Neste, pode-se visualizar o encadeamento dos produtos intermediários até o atingimento do resultado esperado: receita arrecadada (meta física da ação). A partir desse mapeamento, é possível identificar os gargalos e com isso, trabalhar propostas de melhoria, inclusive, eliminando produtos intermediários e/ou otimizando o fluxo de trabalho. Também, no mapa de produtos, pode-se identificar os subprodutos da atividade, como “Débito cancelado” e “Darf eliminado”, que comprometem o desempenho da atividade e conseqüentemente, da ação de governo.

Também, a partir dos produtos intermediários essenciais ao alcance da meta estabelecida de receita arrecadada e dos subprodutos, pode-se estabelecer medições de desempenho e/ou indicadores de desempenho, possibilitando dessa forma, medir o esforço gerencial da Unidade.

3.2.3.1 Identificação dos Pontos Críticos

Por fim, a partir dos mapas de processo e de produtos, identificou-se os pontos críticos, apresentados na Tabela abaixo:

Tabela 2 - Identificação dos pontos críticos

Atividade	Produtos Intermediários/ Subproduto	Pontos Críticos
01 - Lançamento de receitas patrimoniais	Rip com erro identificado	1 - Correção dos RIP com erro
	Imóvel disponível identificado	2 - Imóvel disponível no Siapa
	Débito cancelado por inexigibilidade	3 - Cancelamento de débitos por inexigibilidade
	Crédito constituído	4 - Lançamento manual de créditos dos RIP inibidos
	Endereço do imóvel corrigido	5 - Correção do endereçamento do imóvel
	Débito cancelado por decisão judicial	6 - Cancelamento de débitos por decisão judicial

Nota-se que cada ponto crítico está relacionado a um produto intermediário ou, na maioria dos casos, a subprodutos, conseqüentemente estes serão a base para a elaboração da amostra probabilística.

3.2.3.2 Elaboração dos Indicadores de Desempenho

Inicialmente, identificou-se os produtos-chave a partir do mapa de produtos. Para alguns deles não é necessário desenvolver indicadores de desempenho, pois: não são produtos críticos, eles estão no mapa apenas para facilitar o entendimento; não são produtos

que necessitem de monitoramento regular; são produtos cujo acompanhamento deve ser efetuado no nível operacional e não no nível gerencial. Para os produtos ou subprodutos críticos, elaborou-se os indicadores, conforme apresentado no Apêndice F.

3.2.4 Planejamento Básico: Definição da Estratégia, Elaboração dos Procedimentos e Questionários e das Amostras

A partir da identificação dos pontos críticos, tendo em vista não ser possível atuar sobre todos, dado a capacidade operacional, elabora-se o planejamento básico da ação de controle. Inicialmente, define-se a estratégia de atuação, após elabora-se os procedimentos, os questionários e as amostras probabilísticas. Apresenta-se no Apêndice G, o planejamento básico.

Destaca-se que, para efeito didático, foi apresentado apenas o procedimento geral, sendo que para a realização da auditoria será necessário detalhar o passo a passo a ser seguido pelo auditor. Também, os dados relativos às amostras não foram apresentados na Tabela acima.

3.2.5 Monitoramento pelos indicadores

O monitoramento da ação de governo será realizado a partir das medições e dos indicadores de desempenho, apresentados no Apêndice F. Assim, o desempenho da ação será melhor se for encontrado menos subprodutos e mais produtos intermediários ou final. Para medir o desempenho, as medidas deverão ser comparadas às do exercício anterior. Estas medições deverão ser realizadas a partir de dados extraídos do Sistema e verificadas *in loco* pela equipe de auditoria

CONCLUSÃO

O objetivo central desse trabalho foi apresentar sugestões para o planejamento de acompanhamento da execução de programas de governo realizado pela Secretaria Federal de Controle (SFC). Para alcançar este objetivo, foi analisado o Manual adotado pela SFC, com foco na elaboração da documentação básica, bem como realizado pesquisa bibliográfica acerca do assunto.

A partir da análise do Manual SFC, verificou-se que a hierarquização dos programas e a priorização das ações não registra os objetivo(s) de governo, os objetivo(s) setorial (is) e nem os objetivos dos programa, sendo que a documentação básica é elaborada sem observância de sua interligação com outras ações do próprio ou de outro programa.

Verificou-se que, na elaboração do Relatório de Situação, o item Resumo das formas de execução das ações (divisões, formas, mecanismos, normas e procedimentos de Implementação) não apresenta “como” o fluxograma da ação deve ser realizado. Também, não especifica as notações a serem utilizadas, os operadores lógicos e nem os software a serem utilizados.

Também, o Manual SFC não adota a técnica mapeamento de produtos e a elaboração do fluxograma adotada não aborda as regras da técnica de mapeamento de processo.

O trabalho sugeriu-se a utilização da técnica do modelo lógico do programa na etapa de hierarquização/priorização realizada pela SFC. Também, foi sugeriu-se a utilização das técnicas de mapeamento de processo e de produtos, quando da elaboração do relatório de situação, bem como que na realização monitoramento, além das verificações *in loco*, fosse utilizado indicadores de desempenho. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho foi atingido.

Destaca-se que a adoção das técnicas sugeridas neste trabalho tem como objetivo também, contribuir para a melhoria da gestão pública, sendo imprescindível a participação dos gestores na elaboração do modelo lógico do programa, no mapeamento de processos e de produtos e na elaboração e definição dos indicadores de desempenho. Nesse sentido, as alterações sugeridas buscam também cumprir o papel do controle interno de orientar os gestores quanto à execução dos programas de governo.

Salienta-se que, em decorrência do processo metodológico utilizado, este trabalho não abordou questões atinentes à percepção dos servidores da SFC quanto à metodologia de planejamento do acompanhamento sistemático da execução dos programas de governo utilizada, bem como possíveis contribuições desses servidores para a melhoria desta metodologia, devendo estas questões ser abordadas em investigações futuras por outros pesquisadores.

ANEXO A – Conteúdo da Documentação Básica, Plano Estratégico e Plano Operacional

DOCUMENTAÇÃO BÁSICA:

1ª parte: Descrição sumária das ações/ módulo-tipo

- Objetivos
- Metas segundo a loa
- Metas segundo o gestor
- Órgãos federais responsáveis
- Listagem da documentação obtida e que sustenta a implantação das ações
- Resumo das razões de implantação da ação
- Resumo das formas de execução das ações (divisões, formas, mecanismos, normas e procedimentos de implementação)
- Clientela (demais atores no processo)
- Público-alvo
- Recursos externos
- Critérios para seleção de beneficiários
- Critérios, formas e veículos de divulgação
- Informe sobre os mecanismos de controle (inclusive social)

2ª parte - Informações sobre o exercício anterior

- Realização informada compara com meta
- Conclusões com a respectiva fundamentação sobre a confiabilidade da execução informada
- Resumo dos principais problemas/desvios detectados
- Providências do controle e respectivas repercussões
- Outras questões relevantes

3ª parte - Informes sobre o exercício atual

- Recursos inicialmente solicitados pelo gestor
- Execução planejada em termos físicos/financeiros
- Avaliação sumária e fundamentada da viabilidade atribuída ao planejamento apresentado
- Aspectos operacionais relevantes
- Resultados/conseqüências

PLANO ESTRATÉGICO - PE

- Abordagem do controle
- Pontos críticos:
 1. Descrição
 2. Fundamentação
 3. Responsável
 4. Época
 5. Procedimentos

PLANO OPERACIONAL (PO)

- Título
- Título reduzido
- Código da divisão/subitem
- Localização
- Agente responsável
- Valor
- Objetivos/finalidades
- Metas

APÊNDICE A - Problema - Programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União

Enunciado do Problema:
<p>O marco legal representado pela Constituição Federal de 1988 é, ao mesmo tempo, ponto de partida e de chegada para a estruturação do Programa. Em especial, o art. 20 descortinou para o Estado uma ampla relação de bens da União, cabendo-lhe organizar-se institucionalmente para administrá-los de forma racional e eficiente e, no que se refere ao patrimônio imobiliário, essa competência foi atribuída à Secretaria do Patrimônio da União. Entretanto, um longo processo histórico - que remete às origens do próprio país - revelou não apenas a deterioração da capacidade estatal de gerir todo o seu patrimônio. Com efeito, <u>não se conhece ainda todo o patrimônio imobiliário da União</u>, o que demonstra a urgente necessidade de desenvolver ações essenciais de demarcação, identificação, cadastramento, avaliação, fiscalização e registro desses imóveis. No estágio atual do conhecimento do patrimônio imobiliário da União, o Programa não visa apenas a engendrar condições para reverter esse déficit institucional, em termos quantitativos, mas a <u>requalificar as informações sobre um acervo de mais de 600.000 imóveis já identificados</u>. Além disso, o Programa comporta ações com foco específico na <u>destinação dos imóveis da União, segundo os princípios constitucionais da função socioambiental da propriedade e de acordo com a vocação de cada imóvel</u>. Nessa perspectiva, sublinha-se o reconhecimento da necessidade de superar o paradigma, historicamente consolidado, de prevalência da lógica privatista e especulativa sobre a ocupação do território brasileiro, com repercussões negativas na gestão dos imóveis da União.</p>
Causas:
1 - Falta de estrutura organizacional, fluxo de processos e de competências atualizados.
2 - Sistema de banco de dados não confiável (desatualizado, inconsistente) e incompleto (Siapa, Spiunet e CIF).
3 - Dificuldade na identificação, demarcação e incorporação de imóveis da União.
4 - Baixo controle do uso e imóvel.
5 - Dificuldade das gerências de identificar a vocação e de destinar imóveis.
6 - Não regulamentação do Documento de Informações de Transações Realizadas com a União – DOITU.
7 - A ocupação de imóveis é realizada, predominantemente, sob demanda e não de ofício.
8 - Faltam servidores qualificados e atividades de capacitação.
Conseqüências:
1 - Imóvel da União ocupado irregularmente;
2 - Perda de receitas patrimoniais;
3 - Não cumprimento da função socioambiental de imóvel da União.
4 - Baixa responsabilização e acúmulo de processos pendentes.
5 - Falta de observância aos normativos.

APÊNDICE B - Dados do Programa Gestão do Patrimônio Imobiliário da União

Objetivo:			
Identificar a vocação dos imóveis que compõem o patrimônio imobiliário da União, destinando-os de acordo com princípios de gestão territorial integrada e compartilhada, de respeito à diversidade, de racionalização e eficiência do uso, de garantia da inclusão sócio-territorial e de apoio ao desenvolvimento local sustentável.			
Público-alvo:			
Órgãos e entidades da administração pública e a sociedade em geral, priorizando famílias com renda até cinco salários mínimos e comunidades tradicionais (ribeirinhas, varzenteiras e quilombolas).			
Beneficiários finais:			
Órgãos e entidades da administração pública atendidos pelo programa e a sociedade em geral (famílias com renda até cinco salários mínimos e comunidades tradicionais) atendida pelo programa.			
Ações do Programa			
Código da Ação	Título da Ação (Processo)	Finalidade da Ação	Produtos (meta física)
2A37	Arrecadação e Cobrança Administrativa de Créditos Patrimoniais	Realizar as atividades e procedimentos afetos ao lançamento e arrecadação de receitas patrimoniais, com vistas a maximizar a arrecadação e o incremento do potencial de arrecadação, bem como realizar as atividades e procedimentos afetos à cobrança de créditos patrimoniais da União, com vistas a promover a redução da inadimplência e a recuperação administrativa de créditos patrimoniais da União inadimplidos, ou o devido encaminhamento para fins de execução fiscal.	Receita arrecada-da (R\$)
20A8	Remoção de Ocupações Irregulares de Edificações no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	Retirar pacificamente os moradores em litígio que ocupam irregularmente as edificações do Jardim Botânico do Rio de Janeiro.	Acordo firmado (unidade)
200F	Retribuição pelos Serviços de Caracterização do Patrimônio da União	Viabilizar o repasse de recursos financeiros aos Estados, Municípios, Distrito Federal e à iniciativa privada devidos pela execução de atividades de identificação, demarcação, cadastramento, fiscalização, planejamento, parcelamento e urbanização de áreas vagas do patrimônio da União.	Convênio firmado (unidade)
2272	Gestão e Administração do Programa	Constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa.	-
4078	Sistemas de Informação para a Gestão do Patrimônio da União	Promover ações de manutenção e melhoria dos sistemas corporativos da Secretaria de Patrimônio da União, com foco na qualificação das informações cadastrais dos imóveis da União.	Sistema mantido (unidade)

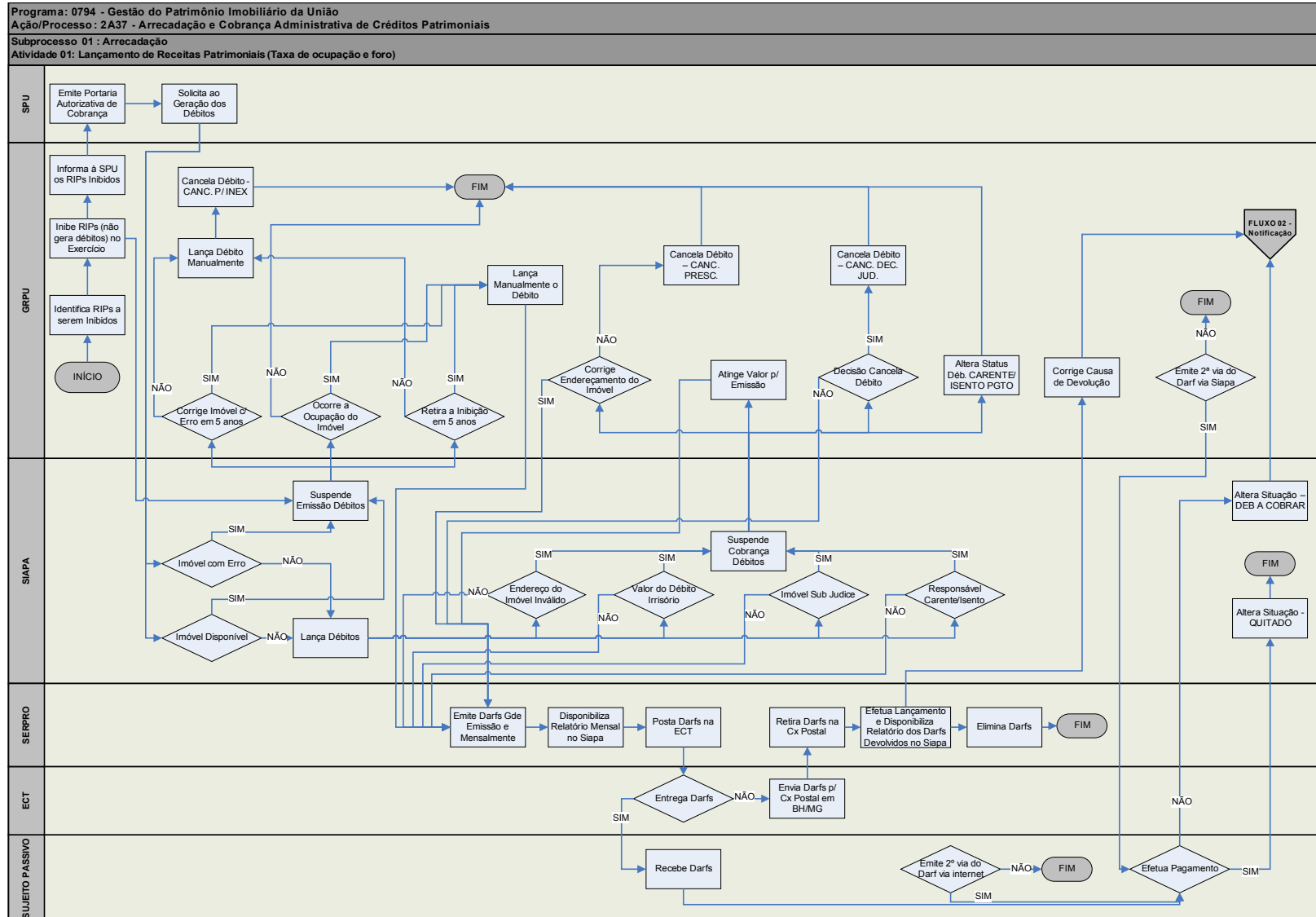
4852	Destinação de Imóveis da União	Identificar o potencial e a vocação de cada imóvel da União, priorizando inclusão social, geração de emprego e renda, fomento econômico, melhoria da infraestrutura, ordenamento territorial, racionalização do uso e melhoria na prestação de serviços públicos.	Imóvel destinado (unidade)
6642	Instrumentalização de Estados e Municípios para Gestão da Orla Marítima	Instrumentalizar estados e municípios para aplicação dos procedimentos do Projeto Orla, nas áreas de patrimônio da União, visando à ocupação planejada dos espaços e o uso sustentável dos recursos ambientais, mediante parcerias entre o governo e a sociedade.	Município apoiado (unidade)
6738	Regularização Fundiária em Imóveis da União	Promover a regularização da ocupação de áreas de domínio da União, por meio da construção de parcerias institucionais e da participação popular, priorizando os assentamentos informais consolidados e provisão habitacional, de forma a garantir a inclusão sócio-territorial e o reconhecimento do direito constitucional ao solo urbano e à moradia.	Imóvel regularizado (unidade)
8676	Desenvolvimento do Projeto Orla	Ordenar os espaços nas orlas marítimas e fluviais com fundamento na garantia da participação social, na definição de diretrizes para a utilização sustentável dessas áreas, nos princípios da inclusão sócio-territorial e da requalificação urbanística e ambiental.	Município apoiado (unidade)
8688	Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União	Identificar, incorporar, cadastrar, avaliar e regularizar os imóveis da União.	Imóvel cadastrado (unidade)
8690	Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União	Preservar as características imobiliárias no controle da destinação e do uso, mediante fiscalização da utilização do patrimônio imobiliário da União.	Imóvel fiscalizado (unidade)

APÊNDICE C - Identificação dos Resultados Intermediários e Final

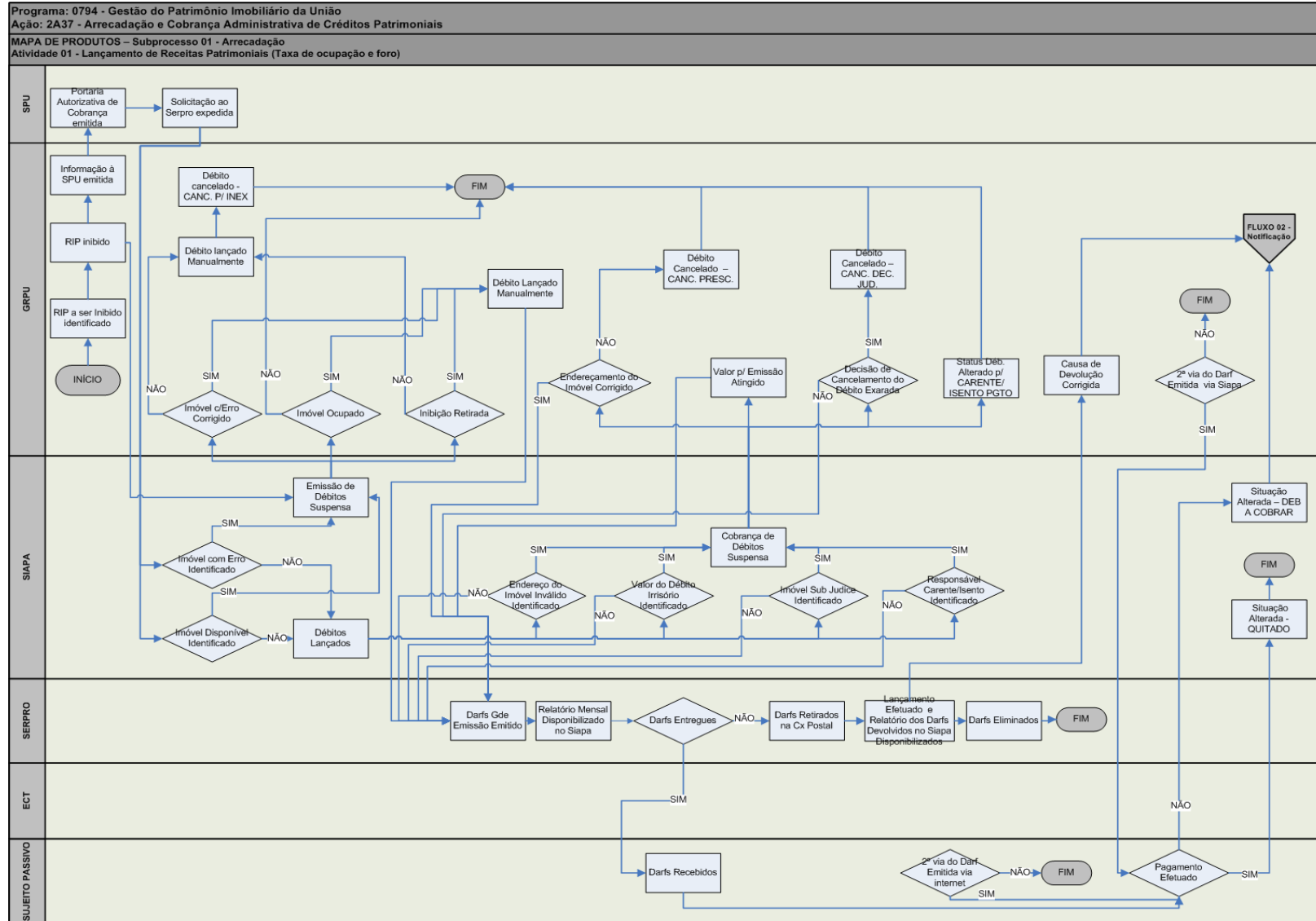
Ações	Atividades	Produtos	Resultados Intermediários	Resultado Final
8688 - Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União	Identificar e demarcar terrenos de marinha, marginais e nacionais interiores	Imóvel demarcado	Aumento da base de imóveis de União	Imóvel da União identificado, demarcado, avaliado e destinado de acordo com a sua vocação e sua função socioambiental.
	Incorporar imóvel por determinação legal e por doação com ou sem encargos.	Imóvel incorporado		
	Cadastrar o imóvel (ex-officio ou em massa)	Imóvel cadastrado		
	Cadastrar o ocupante do imóvel	Ocupante inscrito		
	Avaliar o imóvel (em massa - PVG ou expedita)	Imóvel avaliado		
	Certificar o cadastro do imóvel e do ocupante/foreiro	Imóvel certificado		
2A37 - Arrecadação e Cobrança Administrativa de Créditos Patrimoniais	Lançamento de receitas patrimoniais	Crédito constituído	Aumento da arrecadação patrimonial	
	Notificação dos responsáveis	Responsável notificado		
	Inscrição de responsáveis no CADIN	Responsável inscrito no CADIN		
	Inscrição de débitos na DAU	Débito inscrito na DAU		
	Parcelamento de débitos	Parcelamento concedido		
4078 - Sistemas de Informação para a Gestão do Patrimônio da União	Realizar evolução adaptativa	sistema adaptado	Sistema melhorado	
	Realizar evolução corretivas	sistema corrigido		
	Realizar manutenção	sistema mantido		
4852 - Destinação de Imóveis da União	Realizar Entrega do imóvel	Imóvel entregue	Imóvel destinado de acordo com a vocação	
	Realizar Cessão do imóvel (definitiva e provisória)	Imóvel cedido		
	Transferir imóvel para o INCRA	Imóvel transferido		
	Locar ou arrendar imóveis da União	Imóvel locado ou arrendado		
	Conceder permissão de uso	Permissão de uso concedida		
	Administrar os imóveis funcionais	Imóvel funcional administrado		
	Alienar imóveis (venda, doação, permuta)	Imóvel alienado		

Ações	Atividades	Produtos	Resultados Intermediários	Resultado Final
8690 - Fiscalização e Controle do Uso de Imóveis da União	Fiscalização preventiva	Imóvel fiscalizado	Características da destinação e do uso mantidas	Imóvel da União identificado, demarcado, avaliado e destinado de acordo com a sua vocação e sua função socioambiental.
	Fiscalização corretiva			
	Controlar os imóveis desocupados	Imóveis controlados		
200F - Retribuição pelos Serviços de Caracterização do Patrimônio da União	Realização de convênio com Estados, DF, Municípios e iniciativa privada	Convênio firmado	Gestão compartilhada dos imóveis da União	
20A8 - Remoção de Ocupações Irregulares de Edificações no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	Retirar pacificamente os moradores em litígio que ocupam irregularmente as edificações do Jardim Botânico	Acordo firmado	Retirada dos moradores irregulares do Jardim Botânico	
2272 - Gestão e Administração do Programa	Constituir um centro de custos administrativos dos programas	-	Agregação das despesas não apropriadas nas ações finalísticas	
6642 - Instrumentalização de Estados e Municípios para Gestão da Orla Marítima	Instrumentalizar estados e municípios para aplicação dos procedimentos do Projeto Orla	Município apoiado (unidade)	Gestão integrada da orla com ocupação planejada e uso sustentável	
6738 - Regularização Fundiária em Imóveis da União	Promover a regularização da ocupação de áreas de domínio da União	Imóvel regularizado	Assentamentos urbanos informais regularizados	
8676 - Desenvolvimento do Projeto Orla	Ordenar os espaços nas orlas marítimas e fluviais	Município apoiado	Gestão integrada da orla	

APÊNDICE D – Mapeamento da Atividade 01 – Lançamento de Receitas Patrimoniais



APÊNDICE E – Mapeamento dos Produtos da Atividade 01 – Lançamento de Receitas Patrimoniais



APÊNDICE F - Elaboração dos Indicadores de Desempenho

Atividades	Produtos Intermediários/ Subproduto	Pontos de Controle	Medição de desempenho	Indicador de desempenho	Fonte dos dados
01 - Lançamento de receitas patrimoniais	Rip com erro identificado	1 - Correção dos RIP com erro	Nº de Rips com erro identificado no exercício	-	Relatório Siapa
	Imóvel disponível identificado	2 - Imóvel disponível no Siapa	Nº de Imóveis disponíveis no Siapa na data atual	-	Relatório Siapa
	Débito cancelado por inexigibilidade	3 - Cancelamento de débitos por inexigibilidade	Nº de débitos cancelados por inexigibilidade no exercício	Taxa de cancelamento por inexigibilidade = (débitos cancelados no exercício/débitos em aberto em 31/12/XX + débitos lançados no exercício) x 100	Relatório Siapa
	Crédito constituído	4 - Lançamento manual de créditos dos RIP inibidos	-	-	-
	Endereço do imóvel corrigido	5 - Correção do endereçamento do imóvel	Nº de Imóveis com endereçamento corrigido no exercício	-	Relatório Siapa
	Débito cancelado por decisão judicial	6 - Cancelamento de débitos por decisão judicial	Nº de débitos cancelados por decisão judicial no exercício	Taxa de cancelamento por decisão judicial = (débitos cancelados no exercício/débitos em aberto em 31/12/XX + débitos lançados no exercício) x 100	Relatório Siapa

APÊNDICE G – Planejamento Básico da Ação de Controle

Ponto de Controle		Unidade Examinada	Procedimento	Dado Referencial	Fonte dos Dados	Amostra (Qte/Vr)		Senhas Necessárias
1	Correção dos RIP com erro	SPU - Órgão Central	Verificar, por censo dos RIP que continham erro (CNPJ ou CPF inválidos) em 2008, se estes RIP ainda continuam com erro.	Relação dos RIPs (imóveis) sem geração de débito - imóvel com erro	Apuração Especial pelo Serpro.	-	-	Siapa
2	Imóvel disponível no Siapa	SPU no Estado	Verificar, por amostragem probabilística dos RIP disponíveis no Siapa, na data da extração dos dados, mediante fiscalização "in loco", se este imóvel disponível está realmente desocupado.	Relatório dos RIPs (imóveis) disponíveis	Extração via SSD-DW.	-	-	Siapa
3	Cancelamento de débitos por inexigibilidade	SPU no Estado	Verificar, por amostragem probabilística de débitos cancelados por inexigibilidade em 2008, se o cancelamento destes débitos está aderente aos critérios normativos (Art. 47 da Lei nº 9.636/98 e Arts. 18 e 20 da IN SPU nº 01/2007).	Relatório dos débitos cancelados por inexigibilidade	Extração via SSD-DW.	-	-	-
4	Lançamento manual de créditos dos RIP inibidos	SPU - Órgão Central	Verificar, por amostragem probabilística dos RIP inibidos há 9 e 10 anos, se existem justificativas para o não lançamento dos créditos relativos a estes RIP.	Relatório dos RIPs inibidos com créditos não constituídos	Extração via SSD-DW.	-	-	Siapa
5	Correção do endereçamento do imóvel	SPU - Órgão Central	Verificar, por censo dos RIP com suspensão de cobrança por erro de endereçamento em 2008, se estes erros foram corrigidos.	Lista de imóveis com débitos gerados e não cobrados por erro de endereçamento	Apuração Especial pelo Serpro.	-	-	Siapa
6	Cancelamento de débitos por decisão judicial	SPU no Estado	Verificar, por amostragem probabilística de débitos cancelados em 2008 por decisão judicial, se estes débitos cancelados estão suportados documentalmente por decisão judicial transitada em julgado.	Relatório dos débitos cancelados por decisão judicial	Extração via SSD-DW	-	-	Siapa

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIAZZI, Monica Rottmann de; NAMUR MUSCAT, Antonio Rafael; BIAZZI, Jorge Luiz de. Indicadores de Desempenho associados a Mapeamento de Processos: Estudo de Caso em Instituição Pública Brasileira. 2006. Disponível em: http://publicacoes.abepro.org.br/index.asp?num=461&Pagina=23&kual=next&pchave=determ&ano=2006&his_enegep=s. Acesso em 17 nov. 2009.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil: 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.601 de 10 de outubro de 2008 – Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.

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

BRASIL. Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008 – Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008- 2011.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008 – Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008- 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Indicadores: Marco Conceitual, Versão 3.6 – Setembro/2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília : MP, 2007. 126 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Manual de avaliação: plano plurianual 2008-2011: exercício 2009: ano base 2008 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2009. 49 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Padrão de

Trabalho de Modelagem de Processos. Brasília: MP, 2007. 33 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2009. Brasília, 2008. 162 p. Disponível em <[HTTP: //WWW.planejamento.gov.br](http://WWW.planejamento.gov.br)>. Acesso em 09 set. 2009.

BRASIL. Secretaria federal de controle interno (SFC). Metodologia de Planejamento para o Acompanhamento da Execução de Programas: manual. Brasília, Abril: 2009.

BRASIL. Tribunal de contas da união (TCU). Manual de Auditoria de Natureza Operacional. Coordenadoria de Fiscalização e Controle, Brasília, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnicas de Auditoria - Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos - Brasília : TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. 32 p.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. Planejamento e políticas públicas nº 19 - junho de 1999.

HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira (da Universidade de Brasília), disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047614.pdf>. Acesso em 17nov2009. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 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.

RUA, M. G. Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Mimeo, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2004.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS (São Paulo). Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). Modelos de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final. UNICAMP. Campinas. 1999. 133 p.