

# Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo



Controladoria-Geral da União — CGU  
Secretaria Federal de Controle Interno — SFC

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro

70070-905 – Brasília-DF

cgu@cgu.gov.br

**Valdir Moysés Simão**

Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União

**Carlos Higino Ribeiro de Alencar**

Secretário-Executivo

**Valdir Agapito Teixeira**

Secretário Federal de Controle Interno

**José Eduardo Romão**

Ouvidor-Geral da União

**Waldir João Ferreira da Silva Júnior**

Corregedor-Geral da União

**Sérgio Nogueira Seabra**

Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção

**Equipe responsável pela revisão:**

Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle – SFC

Ronald da Silva Balbe (Diretor)

Rogério Vieira dos Reis (Coordenador-Geral)

**Equipe responsável pela elaboração:**

Cíntia Lago Meireles

João Carlos Gomes Ormond

Rafael da Silva Assunção

Brasília, janeiro/2015.

# Apresentação

A avaliação da execução de programas de governo é uma atividade realizada por diversas instituições em todo o mundo, sendo conhecida por diferentes nomes, tais como auditoria de desempenho, auditoria operacional, *value for money*, dentre outros. Embora cada uma dessas abordagens tenha suas peculiaridades, pode-se dizer que a avaliação da execução de programas de governo caracteriza-se por ter como diretriz principal a obtenção de diagnósticos acerca da eficácia, eficiência e economicidade, assim como, quando possível, da efetividade das políticas públicas, diferenciando-se fortemente, portanto, das auditorias de conformidade (*compliance*).

A Constituição Federal de 1988 prevê, no artigo 74, a avaliação da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União pelo sistema de controle interno de cada Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário). No âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é a unidade responsável por essa atividade, exercendo, ainda, a função de órgão central do sistema.

A metodologia para a Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG) representa a reunião de variados esforços em diversos momentos da história da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

Dessa forma, este manual, aprovado pela Portaria SFC nº 1.812, de 13/08/2014, simboliza um avanço em relação a outro instrumento largamente utilizado pelos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle da CGU, a Instrução Normativa nº 01/2001-SFC, de 06/04/2001, marco legal das ações de controle que, além de aprovar o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (art. 2º), definiu diretrizes, princípios, conceitos e aprovou as normas técnicas relativas às ações de controle aplicáveis ao Serviço Público Federal (art. 1º).

O Capítulo I trata das etapas do Ciclo de Política Públicas, identificando o tipo de avaliação possível de ser realizada pela CGU no âmbito da Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG). Além disso, são apresentados os instrumentos legais utilizados pelo Governo Federal para materializar o seu planejamento, bem como o mandamento constitucional que atribui à CGU a competência para avaliar a execução de Programas de Governo.

O Capítulo II descreve os processos da metodologia da AEPG, quais sejam: Tomada de Decisão; Planejamento; Execução; Monitoramento; e Avaliação.

# Conteúdo

Capítulo I - Introdução.....	8
1.1 Ciclo de Políticas Públicas.....	8
1.2 Instrumentos de Planejamento Governamental no Brasil.....	9
1.2.1 Plano Plurianual (PPA)	9
1.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	9
1.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)	10
1.3 PPA 2012-2015 .....	11
1.3.1 Programas Temáticos	16
1.3.1.1 <i>Objetivo</i>	19
1.3.1.2 <i>Iniciativa</i>	20
1.3.2 Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	21
1.4 Estrutura da Programação Orçamentária.....	21
1.4.1 Classificação por Esfera Orçamentária	22
1.4.2 Classificação Institucional	22
1.4.3 Classificação Funcional	23
1.4.4 Classificação Programática	23
1.5 Avaliação de Programas de Governo.....	25
1.5.1 Classificação em Função do Ciclo de Políticas Públicas	26
1.5.2 Classificação em Função da Finalidade da Avaliação	27
1.5.3 Classificação em Função da Procedência da Equipe	27
1.6 AEPG na Constituição Federal de 1988.....	27
Capítulo II - Processos da AEPG.....	29
2.1 Tomada de Decisão.....	30
2.1.1 Mapeamento e conhecimento das políticas públicas pertencentes a cada ministério	30
2.1.2 Hierarquização das políticas públicas	32
2.1.3 Priorização das Ações de Governo que serão avaliadas	33
2.2 Planejamento.....	34
2.2.1 Elaboração do Relatório de Situação (RS)	35

2.2.2	Elaboração do Pré-projeto	40
2.2.3	Elaboração do Plano Estratégico (PE)	42
2.2.4	Elaboração do Plano Operacional (PO)	44
2.2.5	Elaboração de Procedimentos	47
2.2.6	Elaboração de Questionários	48
2.2.7	Elaboração de Pedido de Ação de Controle (PAC)	49
2.2.8	Ação de Controle-Piloto	54
2.2.9	Amostragem	54
2.2.10	Geração de Ordem de Serviço (OS)	57
2.3	Execução.....	58
2.3.1	Execução de OS por meio de Roteirização	59
2.3.2	Execução de OS por meio de Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos	67
2.4	Monitoramento.....	67
2.4.1	Homologação das ações de controle concluídas no Sistema Novo Ativa	67
2.4.2	Tratamento e análise dos dados da amostra	68
2.4.3	Elaboração de Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc)	72
2.4.4	Atualização da situação das recomendações no Sistema Monitor	74
2.5	Avaliação.....	74
	Bibliografia.....	75

# Lista de Siglas

AAS – Amostra Aleatória Simples

AEPG – Avaliação da Execução de Programas de Governo

APG – Acompanhamento Permanente da Gestão

Ascom – Assessoria de Comunicação Social

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CGU – Controladoria-Geral da União

DB – Documentação Básica

HH – Homem-Hora

IN – Instrução Normativa

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MF – Ministério da Fazenda

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura

MTO – Manual Técnico Orçamentário

ONG – Organização Não Governamental

OS – Ordem de Serviço

PAC – Pedido de Ação de Controle

PAINT – Plano de Auditoria Interna

PE – Plano Estratégico

PO – Plano Operacional

PPA – Plano Plurianual

PPP – Plano de Providências Permanente

RAC – Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo

RAV – Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo

Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RS – Relatório de Situação

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SIG – Sistema de Gestão da Informação

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal Civil

SIASG – Sistema Integrado de administração de Serviços Gerais

SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SIEST – Sistema Integrado das Empresas Estatais

SIOPE – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SIORG – Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal

SISPAC – Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPI/MP – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

TCU – Tribunal de Contas da União

UCI – Unidade de Controle Interno

UJ – Unidade Jurisdicionada

UO – Unidade Orçamentária

# Capítulo I - Introdução

Neste capítulo, são apresentadas as etapas do Ciclo de Políticas Públicas. A compreensão dessas etapas é necessária para se identificar o tipo de avaliação possível de ser realizada pela CGU no âmbito da Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG). Além disso, são apresentados os instrumentos legais utilizados pelo Governo Federal para materializar o seu planejamento, bem como o mandamento constitucional que atribui à CGU a competência para avaliar a execução de Programas de Governo.

## 1.1 Ciclo de Políticas Públicas

Com fins didáticos, a literatura especializada costuma apresentar o processo de políticas públicas como um ciclo, que, a partir de um problema ou demanda social existente, é iniciado com a definição da agenda, passa pelas etapas de formulação e implementação, e é concluído com a etapa de avaliação, conforme ilustra a Figura 1<sup>1</sup>.



Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas

Segundo Jann, W. & Wegrich, K. (2007, p. 43-62), a **definição da agenda política** (*agenda-setting*) é a legitimação de determinadas questões sociais na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do país, em determinado momento. A **formulação de políticas**

<sup>1</sup> O Ciclo de Políticas Públicas pode ser representado por outras etapas, dependendo do referencial bibliográfico utilizado.



**e programas** (*policy formulation*) corresponde aos processos e às atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém legitimada. A **implementação de políticas e programas** (*policy implementation*) consiste nos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e no desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e nos programas escolhidos anteriormente. Por último, a **avaliação das políticas e programas** (*policy evaluation*) significa analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado, ou seja, de solucionar o problema original, e se são necessárias mudanças para garantir sua efetividade ou até mesmo descontinuí-los.

É necessário esclarecer que essa modelagem é uma simplificação da realidade do processo de políticas públicas. Na prática, essas etapas não se comportam de forma tão simples e linear. Entretanto, essa simplificação auxilia a identificar diferentes focos das avaliações de políticas públicas, como discutido a seguir.

## I.2 Instrumentos de Planejamento Governamental no Brasil

Buscando um encadeamento lógico e integrado, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece, como instrumentos do planejamento da ação governamental, **o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais**, que são transformados em leis, cabendo ao governo, além de prestar contas à sociedade da destinação dos recursos gastos, demonstrar o cumprimento dos objetivos propostos e o atendimento às metas estabelecidas.

Esses alicerces constitucionais são ainda reforçados por importantes marcos legais, como a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que reafirma os fins e a importância da ação planejada, disciplina e destaca a necessária compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e a consequente aplicação dos recursos.

### I.2.1 Plano Plurianual (PPA)

O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que estabelece, de forma regionalizada, **as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal** para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA tem perspectiva temporal de quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato presidencial, iniciando sua vigência no segundo ano do mesmo mandato e finalizando no término do primeiro ano do mandato subsequente.

Sua elaboração envolve uma gama de aspectos, estudos e análises prospectivas, tais como a composição de cenários fiscais, a definição de estratégias de financiamento, objetivos setoriais e nacionais, plataforma da campanha governamental, perspectivas territoriais, avaliação do PPA anterior, etc.

### I.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Instituída pela CF/88, a LDO é o instrumento norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro, sobre:

- As prioridades e as metas da Administração Pública Federal;
- A estrutura e a organização dos orçamentos;
- As diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações;
- A dívida pública federal;
- As despesas da União com pessoal e encargos sociais;
- A política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
- As alterações na legislação tributária da União; e
- A fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves.
- Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribui à LDO a responsabilidade de tratar de outros assuntos, tais como:
  - Estabelecimento de metas fiscais;
  - Fixação de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;
  - Publicação da avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores civis e militares;
  - Avaliação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador e projeções de longo prazo dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS);
  - Margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada; e
  - Avaliação dos riscos fiscais.

### 1.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA é o instrumento pelo qual é prevista a arrecadação de receita e fixada a realização de despesas para o período de um ano, sendo operacionalizada por meio de diversas Ações. A finalidade da LOA é a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA, em consonância com as metas e as prioridades estabelecidas na LDO.

De acordo com o § 5º do art. 165 da CF/88, a LOA compreenderá:

- I. o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II. o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III. o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Com vistas a assegurar o cumprimento das metas fiscais, uma vez aprovada, em regra a execução da LOA depende, conforme previsto na LRF, do estabelecimento, pelo Poder Executivo, da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, impondo limites ao empenho e à movimentação financeira, em função da perspectiva de realização das receitas.

Segundo o MTO 2015, Ações Orçamentárias 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, entre outros, e os financiamentos.

Conforme suas características, as Ações podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais.

Quadro 1 – Classificação das Ações conforme suas características

Classificação das Ações	Características
<b>Atividade</b>	Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam <b>de modo contínuo e permanente</b> , das quais resulta um produto ou serviço <b>necessário à manutenção da Ação de Governo</b> . <i>Exemplo: Ação 4339 – Qualificação da Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar.</i> <b>Observação:</b> As Ações do tipo Atividade mantêm o mesmo nível da produção pública.
<b>Projeto</b>	Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, <b>limitadas no tempo</b> , das quais resulta um produto que concorre para a <b>expansão ou o aperfeiçoamento da Ação de Governo</b> . <i>Exemplo: Ação 7M64 – Construção de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-472 - Fronteira Brasil/Argentina - na BR-468 - no Estado do Rio Grande do Sul.</i> <b>Observação:</b> As ações do tipo Projeto expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado.
<b>Operação Especial</b>	Despesas que não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das Ações de Governo, das quais <b>não resulta um produto</b> e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. <i>Exemplo: Amortização e refinanciamento e encargos de financiamento da dívida contratual e mobiliária interna e externa.</i> <b>Observação:</b> As operações especiais caracterizam-se por não retratar a atividade produtiva no âmbito federal, podendo, entretanto, contribuir para a produção de bens ou serviços à sociedade, quando caracterizada por transferências a outros entes.

Fonte: Manual Técnico de Orçamento 2015 elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

### 1.3 PPA 2012-2015

De acordo com o Manual “Orientações para Elaboração do PPA 2012–2015”<sup>2</sup>, o novo Plano expressa a introdução de alterações significativas na estrutura adotada pelos últimos três planos plurianuais do Governo Federal. O sentido geral das mudanças, ainda segundo o documento, é a busca por um caráter mais estratégico ao PPA, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas. Além disso, a nova estrutura define os espaços de atuação do plano e do orçamento e visa a qualificar a comunicação com a sociedade.

O referido Manual dispõe, ainda, que o binômio ‘Programa-Ação’, que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos, dá lugar a **Programas Temáticos, Objetivos e Iniciativas**, tornando-se a **Ação** uma categoria exclusiva dos orçamentos. Com isso, define-se uma relação de complementaridade entre os instrumentos. O PPA tem como foco a

<sup>2</sup> [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes\\_para\\_Elaboracao\\_do\\_PPA\\_2012-2015.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf)

organização da Ação de Governo nos níveis estratégico e tático, e o orçamento responde pela organização no nível operacional.

A partir da nova estrutura proposta, a elaboração do PPA é orientada pelos seguintes princípios:

- *Participação social como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão, com vistas à efetividade das políticas públicas;*
- *Incorporação da dimensão territorial na orientação da alocação dos investimentos;*
- *Valorização do conhecimento sobre as políticas públicas na elaboração dos Programas Temáticos;*
- *Foco na execução das políticas públicas, reforçando a necessidade de realizar as Iniciativas definidas no Plano;*
- *Estabelecimento de parcerias com estados, municípios, iniciativa privada e sociedade civil, visando à união de esforços para o alcance de objetivos comuns;*
- *Foco na efetividade, entendida como desempenho quanto à transformação de uma realidade, que aponta mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais necessárias e que deverão decorrer das políticas públicas;*
- *Foco na eficácia, relacionada com a dimensão tática do Plano, entendida como a incorporação de novos valores às políticas públicas e a entrega de bens e serviços ao público correto, de forma adequada, no tempo e lugar apropriados;*
- *Aperfeiçoamento das diretrizes para uma alocação orçamentária mais eficiente e priorização dos investimentos.*

O PPA 2012-2015 estrutura-se nas seguintes dimensões:

- *Dimensão Estratégica: é a orientação estratégica que tem como base os Macrodesafios e a visão de longo prazo do Governo Federal;*
- *Dimensão Tática: define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. Vincula os Programas Temáticos para consecução dos Objetivos assumidos, estes materializados pelas Iniciativas expressas no PPA;*
- *Dimensão Operacional: relaciona-se com o desempenho da Ação Governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no orçamento. Busca otimizar a aplicação dos recursos e a qualidade dos produtos entregues.*

## Visão de Futuro

O Brasil será um país reconhecido:

- *Por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental;*
- *Por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo.*

## Macrodesafios

**Projeto Nacional de Desenvolvimento:** dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento, apoiado no avanço científico e tecnológico, na redução das desigualdades regionais e entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;

**Erradicação da Pobreza Extrema:** superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;

**Ciência, Tecnologia e Inovação:** propiciar o acesso da população brasileira à educação, conhecimento, cultura e esportes com equidade, qualidade e valorização da diversidade;

**Educação, Conhecimento, Cultura e Esportes:** propiciar o acesso da população brasileira com equidade, qualidade e valorização da diversidade;

**Saúde, Previdência e Assistência Social:** promover o acesso universal, assegurando equidade e qualidade de vida;

**Cidadania:** promover a igualdade de gênero e étnico-racial, respeitar a diversidade das relações humanas, promover a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;

**Infraestrutura:** expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do território nacional e do país com a América do Sul;

**Democracia e Participação Social:** fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública ;

**Integridade e Soberania Nacional:** participar ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo;

**Segurança Pública:** promover a segurança e a integridade dos cidadãos, por meio do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz;

**Gestão Pública:** aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.



Figura 2 – Dimensões do PPA 2012-2015

## Glossário

**Eficiência:** é a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta de um projeto, atividade ou programa frente a padrões de referência estabelecidos.

**Eficácia:** é a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.

**Efetividade:** é a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, tendo como referência os impactos na sociedade.

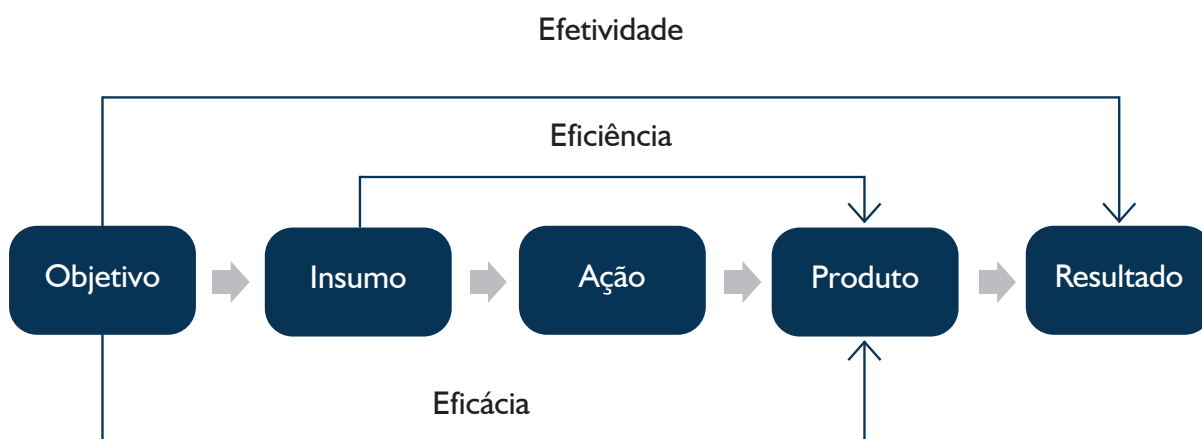


Figura 3 – Eficiência, eficácia e efetividade

Diferentemente do PPA 2008-2011, o PPA 2012-2015 não detalha as Ações, que agora constam apenas dos orçamentos.

Quadro 2 – Comparação entre o PPA 2008-2011 e o PPA 2012-2015

PPA 2008 - 2011		PPA 2012 - 2015	
Programas Finalísticos	217	65	<b>Programas Temáticos</b>
Programas de Apoio às Políticas Públicas (Executivo)	81	31	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (Executivo)
Programas de Apoio às Políticas Públicas (Legislativo e Judiciário)	8	13	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (Legislativo e Judiciário)

PPA 2008 - 2011	PPA 2012 - 2015			
	491	<b>Objetivos</b>		
	2503	<b>Iniciativas</b>		
	1224	Iniciativas com Ações Orçamentárias Associadas		
	1279	Iniciativas sem Ações Orçamentárias Associadas		

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) estima que, no período de vigência do PPA 2012-2015, o montante de recursos orçamentários da União será de R\$ 5,4 trilhões, conforme detalhamento do Quadro 3.

Quadro 3 – Estimativa da fonte de recursos orçamentários do PPA 2012-2015

Fonte	Valor (R\$ trilhões)	%
Fiscal e Seguridade	3,7	68%
Extraorçamentária*	1,4	25%
Investimentos Estatais	0,4	7%
<b>Total</b>	<b>5,4</b>	<b>100%</b>

\*Renúncia Fiscal, Plano de Despesas Globais das Estatais, Fundos, Agências Oficiais de Crédito e Parcerias com o Setor Privado.  
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Quanto à distribuição dos recursos por tipo de Programa, o MP estima que 83% serão alocados em Programas Temáticos, conforme Figura 4.

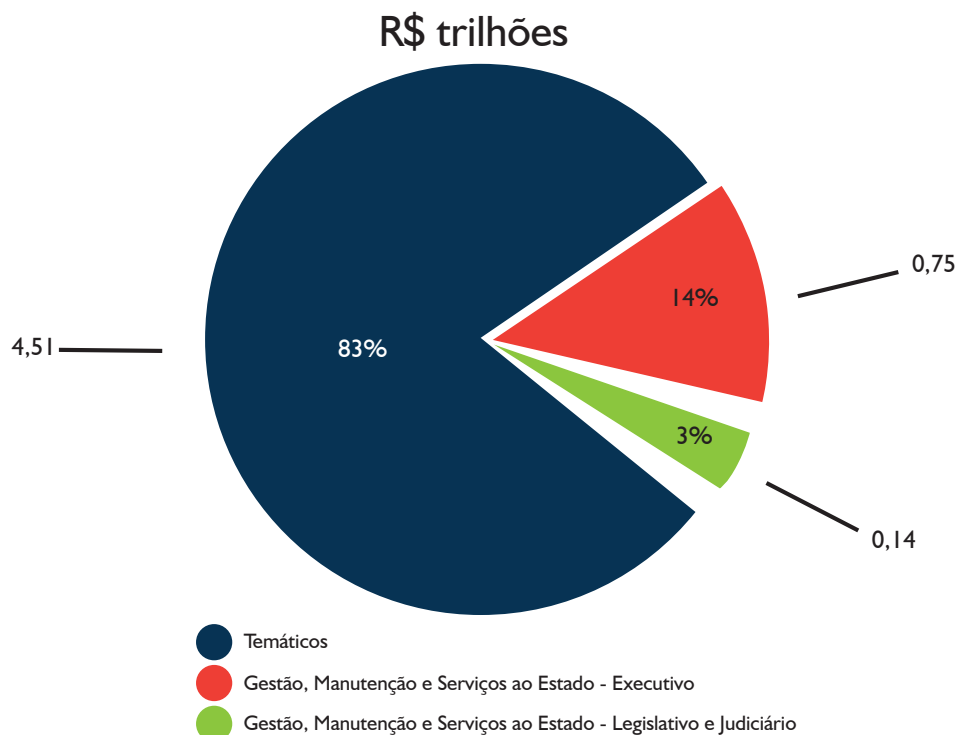


Figura 4 – Estimativa dos recursos no PPA 2012-2015 por tipo de Programa  
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

## I.3.1 Programas Temáticos

Os **Programas Temáticos** retratam, no PPA 2012-2015, a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e orientam a ação governamental. A abrangência dos Programas Temáticos deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. Os Programas Temáticos se desdobram em **Objetivos e Iniciativas**.

Os Programas Temáticos articulam um conjunto de Objetivos afins, permitem uma agregação de Iniciativas governamentais mais aderentes à gestão pública e, desse modo, aprimoram a coordenação das ações de governo.

Os Programas Temáticos são constituídos pelos seguintes atributos:

- I. Código
- II. Título
- III. Contextualização
- IV. Indicadores
- V. Valor Global
- VI. Valor de Referência para a individualização de projetos como Iniciativas
- VII. Objetivos
- VIII. Iniciativas

## Glossário

**Título:** expressa o tema a ser tratado. Portanto, sua conformação leva em conta um campo construído a partir de uma racionalidade pela qual o governo, a sociedade, a academia e outros atores relevantes reconheçam como uma área de atuação pública.

**Contextualização:** aborda os seguintes aspectos:

- Uma interpretação completa e objetiva da temática tratada;
- As oportunidades e os desafios associados;
- Os contornos regionais que a política pública deverá assumir;
- As transformações que se deseja realizar;
- Os desafios que devem ser considerados pelos Objetivos.

**Indicador:** instrumento que permite identificar e aferir aspectos relacionados a um Programa Temático. Apurado periodicamente, auxilia o monitoramento da evolução de uma determinada realidade, gerando subsídios para a avaliação. O Indicador é composto dos seguintes atributos:

- Denominação: forma pela qual o Indicador será apresentado à sociedade;
- Fonte: órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do Indicador e divulgação periódica dos índices;



- *Unidade de medida: padrão escolhido para mensuração da relação adotada como Indicador;*
- *Índice de referência: situação mais recente da política e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida.*

**Valor Global:** estimativa dos recursos necessários à consecução dos Objetivos relacionados ao tema no período do Plano, especificada por esferas orçamentárias e por outras fontes. O PPA indicará o valor para o exercício de 2012 e o consolidado para o período restante (2013 a 2015).

**Valor de Referência para a individualização de projetos como Iniciativas:** valores estipulados por Programa Temático e a partir dos quais os projetos são individualizados no PPA como Iniciativas. Assim, os projetos que apresentam valor total, independentemente do período do Plano, igual ou superior ao valor de referência são destacados no Plano como Iniciativas. Os demais projetos, com valor inferior a esse corte, estão vinculados a outras Iniciativas de forma agregada. O valor de referência para individualização de projetos como Iniciativas é especificado por esferas orçamentárias e outras fontes.

Os Programas Temáticos (e seus respectivos códigos) propostos no PPA 2012-2015 são os relacionados a seguir:

2012	Agricultura Familiar
2013	Agricultura Irrigada
2014	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização
2015	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)
2016	Políticas para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência
2017	Aviação Civil
2018	Biodiversidade
2019	Bolsa Família
2020	Cidadania e Justiça
2021	Ciência, Tecnologia e Inovação
2022	Combustíveis
2023	Comércio e Serviços
2024	Comércio Exterior
2025	Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia
2026	Conservação e Gestão de Recursos Hídricos
2027	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso
2028	Defesa Agropecuária
2029	Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária
2030	Educação Básica
2031	Educação Profissional e Tecnológica
2032	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão
2033	Energia Elétrica

2034	Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial
2035	Esporte e Grandes Eventos Esportivos
2036	Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios
2037	Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
2038	Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública
2039	Gestão da Política Econômica e Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional
2040	Gestão de Riscos e Resposta a Desastres
2041	Gestão Estratégica da Geologia, da Mineração e da Transformação Mineral
2042	Inovações para a Agropecuária
2043	Integração Sul-Americana
2044	Autonomia e Emancipação da Juventude
2045	Licenciamento e Qualidade Ambiental
2046	Mar, Zona Costeira e Antártida
2047	Micro e Pequenas Empresas
2048	Mobilidade Urbana e Trânsito
2049	Moradia Digna
2050	Mudanças Climáticas
2051	Oferta de Água
2052	Pesca e Aquicultura
2053	Petróleo e Gás
2054	Planejamento Urbano
2055	Desenvolvimento Produtivo
2056	Política Espacial
2057	Política Externa
2058	Política Nacional de Defesa
2059	Política Nuclear
2060	Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e outras Drogas
2061	Previdência Social
2062	Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes
2063	Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência
2064	Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
2065	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas
2066	Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária
2067	Resíduos Sólidos
2068	Saneamento Básico
2069	Segurança Alimentar e Nutricional
2070	Segurança Pública com Cidadania
2071	Trabalho, Emprego e Renda
2072	Transporte Ferroviário
2073	Transporte Hidroviário
2074	Transporte Marítimo
2075	Transporte Rodoviário
2076	Turismo

### 1.3.1.1 Objetivo

O Objetivo expressa o que deve ser feito, em vista das situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território.

Cada Programa Temático é composto por um ou mais Objetivos que devem expressar as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. Espera-se, com esse conceito, que o Objetivo não seja apenas uma declaração descomprometida com as soluções. Relacionar o **planejar ao fazer** significa entregar um Plano que ofereça elementos capazes de subsidiar a implementação das políticas com vistas a orientar a ação governamental.

Conforme as “Orientações para Elaboração do PPA 2012-2015”, o Objetivo possui as seguintes características:

- Define a escolha para a implementação da política pública desejada, levando em conta aspectos políticos, sociais, econômicos, institucionais, tecnológicos, legais e ambientais. Para tanto, a elaboração do Objetivo requer o conhecimento aprofundado do respectivo tema e do contexto em que as políticas públicas a ele relacionadas são desenvolvidas;
- Orienta taticamente a ação do Estado no intuito de garantir a entrega, à sociedade, dos bens e serviços necessários para o alcance das metas estipuladas;
- Expressa um resultado transformador da situação atual em que se encontra um determinado tema;
- É exequível. O Objetivo deve estabelecer metas factíveis e realistas para o governo e a sociedade no período de vigência do Plano, considerando a conjuntura econômica, política e social existente. Pretende-se, com isso, evitar declarações genéricas que não representem desafios, bem como a assunção de compromissos inatingíveis;
- Define Iniciativas que declaram aquilo que deve ser ofertado na forma de bens e serviços ou pela incorporação de novos valores à política pública, considerando como organizar os agentes e os instrumentos que a materializam;
- Declara as informações necessárias para a eficácia da ação governamental (o que fazer, como fazer, em qual lugar, quando), além de indicar os impactos esperados na sociedade (para quê).

Os atributos do Objetivo são os seguintes:

I. Código

II. Enunciado

III. Órgão Responsável

IV. Caracterização

V. Meta para 2015

VI. Regionalização

## Glossário

**Enunciado:** comunica à sociedade as escolhas de governo, orientando taticamente a ação governamental e refletindo as situações a serem alteradas pela concreta distribuição de bens e serviços e pelo desenvolvimento de novos valores de políticas públicas.

**Órgão Responsável:** cada Objetivo tem como responsável pela sua coordenação um ministério, cujas atividades impactam de maneira mais contundente a implementação do Objetivo.

**Caracterização:** expressa os elementos de ordem tática que devem nortear a coordenação de governo e a implementação eficaz da política pública por parte de seus executores, evidenciando a caracterização da realidade posta para o Objetivo (linha de base para a meta). Nesse sentido, são detalhados o escopo (o quê fazer, como fazer, em qual lugar, quando) e as informações relevantes para o Objetivo, tais como aspectos legais, territoriais, tecnológicos, ambientais, de gestão e de financiamento.

**Meta para 2015:** medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação. Cada Objetivo deverá ter uma ou mais metas associadas.

**Regionalização:** fornece informações relacionadas à distribuição das metas estipuladas para o Objetivo no território. Pode ser também expressão regional do quadro atual a ser modificado pelo Objetivo. A regionalização será expressa em macrorregiões, estados ou municípios. Em casos específicos, podem ser aplicados recortes mais adequados para o tratamento de determinadas políticas públicas, tais como região hidrográfica, bioma, territórios de identidade e área de relevante interesse mineral.

Vale ressaltar que cada Objetivo tem como responsável pela sua coordenação um Ministério cujas atividades impactam de maneira mais contundente a implementação do Objetivo.

### 1.3.1.2 Iniciativa

A Iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas; ações de pacto entre entes federados e entre Estado e sociedade; ações de integração de políticas públicas.

A Iniciativa é um atributo do Programa Temático que norteia a atuação governamental e estabelece um elo entre o plano e o orçamento. As ações orçamentárias são criadas a partir das Iniciativas. Para cada Iniciativa, podem corresponder uma ou mais Ações Orçamentárias. Da mesma forma, pode haver mais de uma Iniciativa por Objetivo.

A Iniciativa não se restringe a Ações Orçamentárias. É possível que o financiamento se dê por outras fontes. Além das formas de financiamento, a Iniciativa considera também como as políticas organizam os agentes e os instrumentos que a materializam (dimensão associada à gestão, relação

federativa, relação público-privada, critérios de adesão, condicionantes, prioridades, mecanismos de seleção e identificação).

A Iniciativa se associa a duas dimensões: às fontes de financiamento (orçamento e outras fontes) e às formas de gestão e implementação. Ademais, os projetos são individualizados no PPA como Iniciativas.

### 1.3.2 Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado

Além dos Programas Temáticos, o PPA 2012-2015 apresenta um conjunto de Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas. Ressalta-se que esses Programas não possuem Objetivos e Iniciativas.

Com o intuito de subsidiar a alocação orçamentária, o PPA estima o valor dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado para o período 2012–2015. Contudo, a exemplo dos Programas Temáticos, as Ações relacionadas devem ser detalhadas somente na LOA. Cada órgão deve ter um Programa dessa natureza.

Exemplos:

- *Programas de Gestão e Manutenção da Saúde, da Educação, das Comunicações, entre outros.*

Assim como os Programas Temáticos, os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado somente serão incluídos, excluídos e modificados por lei de alteração do PPA.

## 1.4 Estrutura da Programação Orçamentária

A compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado. Esse sistema tem o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral (MTO 2015).

O *programa de trabalho* deve responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar, sendo, do ponto de vista operacional, composto dos seguintes blocos de informação: classificação por esfera, classificação institucional, classificação funcional e estrutura programática, conforme detalhado a seguir:

Quadro 4 – Perguntas a serem respondidas pelo programa de trabalho

<b>Blocos da Estrutura</b>	<b>Item da Estrutura</b>	<b>Pergunta a ser Respondida</b>
Classificação por Esfera	<b>Esfera Orçamentária</b>	Em qual Orçamento?
Classificação Institucional	<b>Órgão Unidade Orçamentária</b>	Quem é o responsável por fazer?
Classificação Funcional	<b>Função Subfunção</b>	Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	<b>Programa</b>	Qual o tema da Política Pública?

Informações Principais do Programa	Objetivo	O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?
	Iniciativa	O que será entregue pela Política Pública?
Informações Principais da Ação	<b>Ação</b>	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Produto	O que será produzido ou prestado?
	Unidade de Medida	Como é mensurado?
	Subtítulo	Onde é feito? Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: Manual Técnico de Orçamento 2015 elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

## I.4.1 Classificação por Esfera Orçamentária

Na LOA, a esfera tem por finalidade identificar se a despesa pertence ao *Orçamento Fiscal (F)*, da *Seguridade Social (S)* ou de *Investimento das Empresas Estatais (I)*, conforme disposto no § 5º do art. 165 da CF/88. Na base de dados do SIOF, o campo destinado à esfera orçamentária é composto de dois dígitos e será associado à *Ação Orçamentária*:

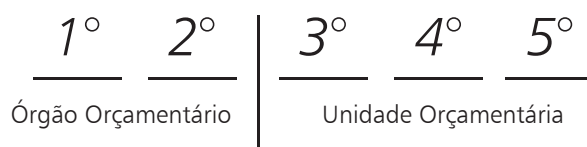
Quadro 5 – Código no SIOF para as Esferas Orçamentárias

Código	Esfera Orçamentária
10	Orçamento Fiscal
20	Orçamento da Seguridade Social
30	Orçamento de Investimento

## I.4.2 Classificação Institucional

A classificação institucional na União reflete as estruturas organizacional e administrativa e compreende dois níveis hierárquicos: *órgão orçamentário* e *unidade orçamentária (UO)*. As dotações orçamentárias, especificadas por categoria de programação em seu menor nível, são consignadas às UOs, que são as responsáveis pela realização das Ações. *Órgão orçamentário* é o agrupamento de UOs.

O código da classificação institucional compõe-se de cinco dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão e os demais à UO.



Um *órgão orçamentário* ou uma *unidade orçamentária* não correspondem necessariamente a uma estrutura administrativa, como ocorre, por exemplo, com alguns fundos especiais e com os órgãos Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, Encargos Financeiros da União, Operações Oficiais de Crédito, Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal e

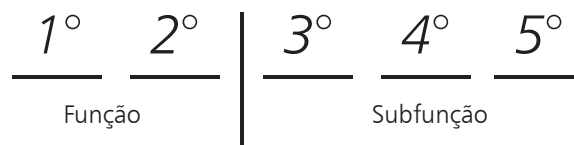
Reserva de Contingência.

### 1.4.3 Classificação Funcional

A classificação funcional é formada por *funções* e *subfunções* e busca responder basicamente à indagação “em que área de despesa a ação governamental será realizada?”. Cada *atividade, projeto e operação especial* identificará a *função* e a *subfunção* às quais se vinculam.

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), e é composta de um rol de *funções* e *subfunções* prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo. Trata-se de uma classificação independente dos *Programas* e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A classificação funcional é representada por cinco dígitos, sendo os dois primeiros relativos às *funções* e os três últimos às *subfunções*. Na base de dados do SIOP, existem dois campos correspondentes à classificação funcional:



A *função* pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios.

A *função Encargos Especiais* engloba as despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. Nesse caso, as Ações estarão associadas aos *Programas do tipo Operações Especiais* e constarão apenas do Orçamento, não integrando o PPA.

A *subfunção* representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da identificação da natureza das ações. As *subfunções* podem ser combinadas com funções diferentes daquelas relacionadas na Portaria MOG nº 42, de 1999.

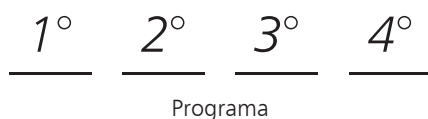
Deve-se adotar como *função* aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única *função*, ao passo que a *subfunção* é escolhida de acordo com a especificidade de cada Ação.

### 1.4.4 Classificação Programática

Toda Ação do Governo está estruturada em Programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA, ou seja, quatro anos.

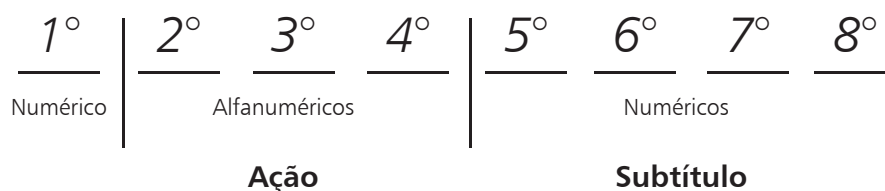
Os Programas e suas correspondentes Ações estão correlacionados a uma estrutura de códigos e posições que permite a padronização, a organização e as vinculações desejadas, tanto no planejamento quanto na execução orçamentária.

Na base de dados do SIOP, o campo que identifica o Programa contém quatro dígitos:



Considerando que as **metas regionalizadas** para a Administração Pública estão retratadas no PPA 2012-2015 na categoria **Objetivos**, essa categoria deverá servir de referencial para a **avaliação das Ações**.

Já a Ação é identificada por um código alfanumérico de oito dígitos na base de dados do SIOP:



Ao observar o 1º dígito do código, pode-se identificar o tipo de Ação, a saber:

- 1, 3, 5 ou 7, corresponde a **Projeto**;
- 2, 4, 6 ou 8, trata-se de **Atividade**;
- 0, refere-se a **Operação Especial**;

As Atividades, os Projetos e as Operações Especiais são detalhados em *subtítulos*, utilizados especialmente para identificar a localização física da Ação Orçamentária, não podendo haver, por conseguinte, alteração de sua finalidade, do produto e das metas estabelecidas.

A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

A localização do gasto poderá ser de abrangência nacional, no exterior, por Região (Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste, Sul), por Estado ou Município ou, excepcionalmente, por um critério específico, quando necessário. A LDO veda, na especificação do *subtítulo*, a referência a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinados.

O *subtítulo* deve ser usado para indicar a localização geográfica da Ação ou Operação Especial da seguinte forma:

- **Projetos**: *localização da obra*;
- **Atividades**: *localização dos beneficiários/público-alvo da Ação*;
- **Operações Especiais**: *utilização do subtítulo apenas quando for possível, por exemplo, para identificar a localização do receptor dos recursos provenientes de transferências*.



Quadro 6 – Exemplo da estrutura da programação qualitativa no SIOF

Classificação	Exemplo	Código							
		10	39	252	26	782	2075	7M64	0043
<b>Por Esfera</b>	<b>Esfera:</b> Orçamento Fiscal	10							
<b>Institucional</b>	<b>Orgão:</b> Ministério dos Transportes		39						
	<b>Unidade Orçamentária:</b> Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)			252					
<b>Funcional</b>	<b>Função:</b> Transporte				26				
	<b>Subfunção:</b> Transporte Rodoviário					782			
<b>Programática</b>	<b>Programa:</b> Transporte Rodoviário						2075		
	<b>Ação:</b> Construção de Trecho Rodoviário							7M64	
	<b>Subtítulo:</b> Rio Grande do Sul								0043

Fonte: Manual Técnico de Orçamento 2015

Por fim, ressalte-se a importância da leitura do Manual Técnico de Orçamento<sup>3</sup> (MTO), elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

## 1.5 Avaliação de Programas de Governo

Diariamente, todos nós realizamos avaliações, seja na vida pessoal ou na profissional. Um paciente que passa pelo atendimento do SUS, por exemplo, faz um juízo de valor quanto à execução da política pública de assistência à saúde. Entretanto, tais julgamentos são baseados em **avaliações informais** ou assistemáticas, às quais carecem, segundo Worthen et al. (2004, p. 36-38), de procedimentos sistemáticos e de coleta formal de evidências, além de estarem sujeitas à experiência do avaliador e à impossibilidade de verificar as várias configurações em que as situações ocorrem, o que acaba por enviesar a avaliação. Em contraposição, **avaliações formais** são baseadas em procedimentos sistemáticos e incluem coleta formal das evidências que embasam a emissão de opinião, sendo definidas por Rua (2003, p. 3) da seguinte forma:

*“A avaliação formal é um julgamento (porque envolve valores) sistemático (porque se baseia em critérios e procedimentos previamente reconhecidos) dos processos ou dos produtos de uma política, programa ou projeto, tendo como referência critérios explícitos, a fim de contribuir para o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da accountability.”*

Enquanto o objetivo primordial da avaliação é obter um juízo de valor acerca do objeto avaliado, as informações geradas podem ou não ser úteis para tomada de providências posteriores. Quando o objeto da avaliação é uma política pública, seu uso mais natural é a melhoria da gestão pública. Segundo Shadish (1994, p. 347-358), a definição de avaliação deveria abranger mais que apenas

<sup>3</sup> Disponibilizado anualmente, o MTO contém conceitos, procedimentos e instruções referentes ao processo de elaboração da proposta orçamentária da União para cada exercício e está disponível no endereço eletrônico <http://www.orcamentofederal.gov.br>.

a “avaliação científica”, ampliando-a para abarcar outras práticas como providenciar para que a avaliação seja usada e fazer recomendações com o objetivo de melhorar um programa.

A seguir, apresentamos algumas classificações das avaliações de programas de governo.

### 1.5.1 Classificação em Função do Ciclo de Políticas Públicas

Assim, com base no Ciclo de Políticas Públicas, pode-se classificar as avaliações de Programas da seguinte forma (JANNUZZI, 2009, p.101-138):

Quadro 7 – Classificação da avaliação em função do Ciclo de Políticas Públicas

Tipo de Avaliação	Objetivo
Demanda	Avaliar se a demanda legitimada na agenda de governo é realmente existente ou se haveria outros problemas mais importantes a serem levados para o nível de programas de governo.
Desenho	Avaliar se o desenho do programa idealizado pelo gestor está adequado ou se haveria outro desenho lógico de intervenção mais apropriado.
Processo	Avaliar se o programa de governo está sendo executado da forma como foi desenhado ou se há problemas no processo de implementação.
Impacto	Avaliar se o programa de governo está alcançando os impactos esperados sobre os problemas e as demandas sociais que o originaram. Em geral, incluem a utilização de grupos de controle e de tratamento para isolar o efeito dos fatores externos à política que tenham influenciado os resultados observados.
Eficiência	Avaliar se os custos de execução do programa são razoáveis para o alcance dos impactos obtidos.

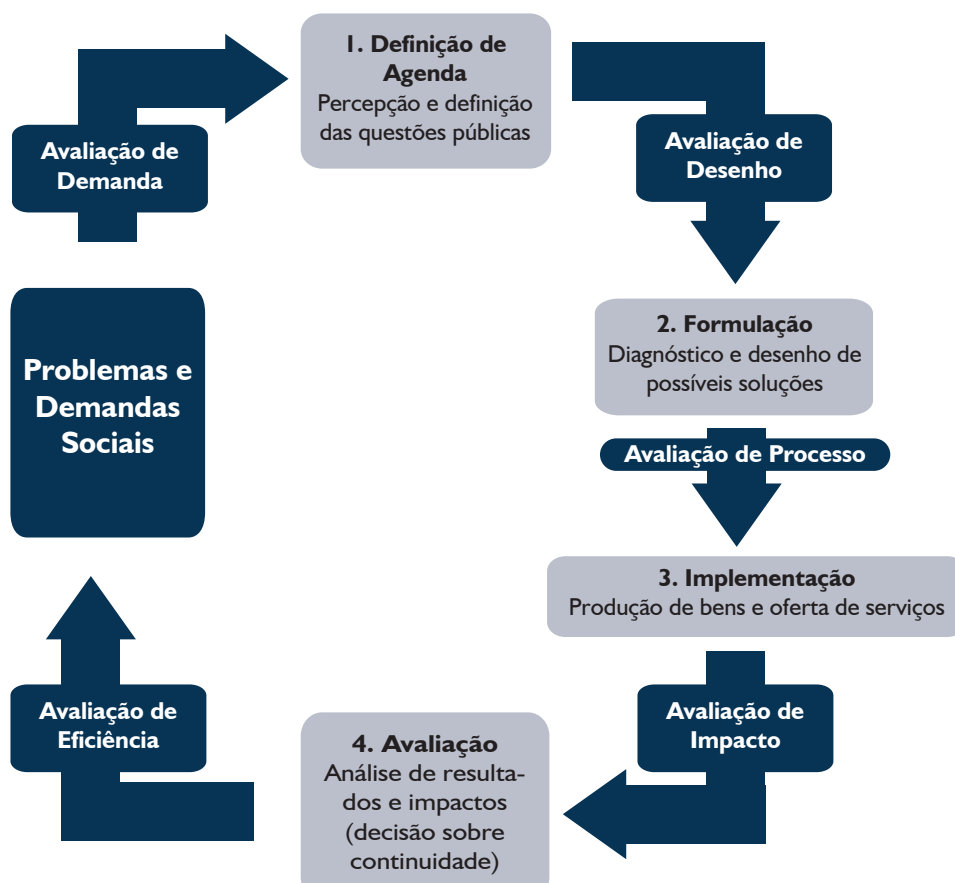


Figura 5 – Avaliação em cada uma das etapas do Ciclo de Políticas Públicas

## 1.5.2 Classificação em Função da Finalidade da Avaliação

Segundo Scriven (1967, apud WORTHEN et al., 2004, p. 46), denomina-se **avaliação somativa** aquela que é utilizada para auxiliar o processo de tomada de decisão no sentido de descontinuar, manter ou expandir um determinado programa; portanto, é realizada ao final de ciclos para atender aos tomadores de decisão.

Já a **avaliação formativa** tem como objetivo fornecer elementos tempestivos ao longo da execução do programa que permitam a melhoria de sua execução. Naturalmente avaliações formativas podem também servir como subsídio parcial para tomadas de decisão de continuidade ou não do programa, mas não se apresentam com esse objetivo principal.

## 1.5.3 Classificação em Função da Procedência da Equipe

Outra taxonomia importante para diferenciar as avaliações é a apresentada por Worthen et al. (2004, p. 51-52), a qual se baseia na equipe responsável pela avaliação: **avaliação interna** é conduzida por membros da própria equipe responsável pela execução do programa, enquanto a **avaliação externa** é desempenhada por consultores externos.

A desvantagem de uma avaliação interna é principalmente quanto a um eventual viés na avaliação, tendo em vista a proximidade da equipe com a formulação e a execução. Por outro lado, a avaliação interna, em geral, tem mais chance de promover as mudanças necessárias para a melhoria da execução do programa com base no diagnóstico efetuado.

De forma a se obterem as vantagens de ambas as configurações, há ainda a possibilidade de realizar avaliações externas em estreito contato com membros da própria equipe responsável pela execução do programa, configuração denominada de **avaliação mista**.

## 1.6 AEPG na Constituição Federal de 1988

Segundo a CF/88, 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.

No caso do Poder Executivo Federal, o sistema de controle interno, que possui a CGU como órgão central, tem as seguintes finalidades constitucionais (art. 74):

- 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;*
- III. *Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;*
- IV. *Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.*

Com base nos conceitos apresentados na seção 1.5, a expressão contida no inciso I do art. 74 da CF/88 (“avaliar a execução de programas de governo”) é interpretada pela CGU como

sendo uma **avaliação formal, normalmente focada em processo, formativa e executada por equipe mista**. Além disso, a definição de avaliação abrange mais que apenas a “valoração científica”, ampliando-a para abarcar outras práticas como providenciar para que a avaliação seja usada e fazer recomendações com o objetivo de melhorar um programa.

Tendo em vista a grande quantidade e diversidade de políticas públicas existentes no país, bem como o volume de recursos envolvido, para atender às finalidades constitucionais do art. 74, é necessário um método criterioso de planejamento que permita:

- *Selecionar adequadamente as políticas públicas a serem avaliadas, com base em uma matriz de risco;*
- *Delimitar o escopo de avaliação;*
- *Obter evidências de modo a subsidiar a avaliação;*
- *Recomendar melhorias para a política pública;*
- *Avaliar a execução do programa de governo.*

# Capítulo II - Processos da AEPG

O método elaborado para a AEPG tem o objetivo de permitir que o sistema de controle interno no âmbito do poder executivo federal cumpra sua competência constitucional relacionada diretamente à avaliação do cumprimento das metas do PPA, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e, como já exposto, outras atribuições com forte interação com a execução dos programas, da forma mais otimizada e eficiente possível, levando em conta os recursos disponíveis.

Assim, a metodologia para a AEPG é composta por cinco processos<sup>4</sup>:

1. Tomada de Decisão;
2. Planejamento;
3. Execução;
4. Monitoramento; e
5. Avaliação.

Cada processo da AEPG deve responder, de maneira clara e objetiva, às seguintes perguntas:

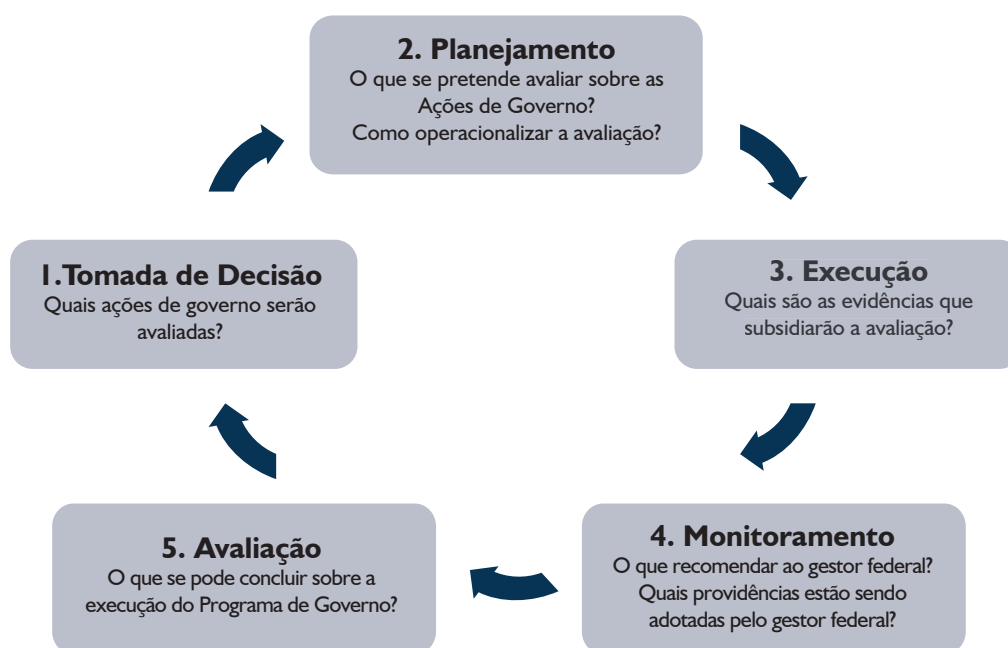


Figura 6 – Processos da AEPG

Durante diversas fases desse processo, é intensa a interação com o gestor federal responsável pela execução da política pública, conforme diagrama apresentado na Figura 7.

<sup>4</sup> Para registro do detalhamento do planejamento e da execução das ações de controle, a CGU utiliza o Sistema Novo Ativa. Já para acompanhar o atendimento das recomendações junto ao gestor federal, a CGU utiliza o Sistema Monitor.

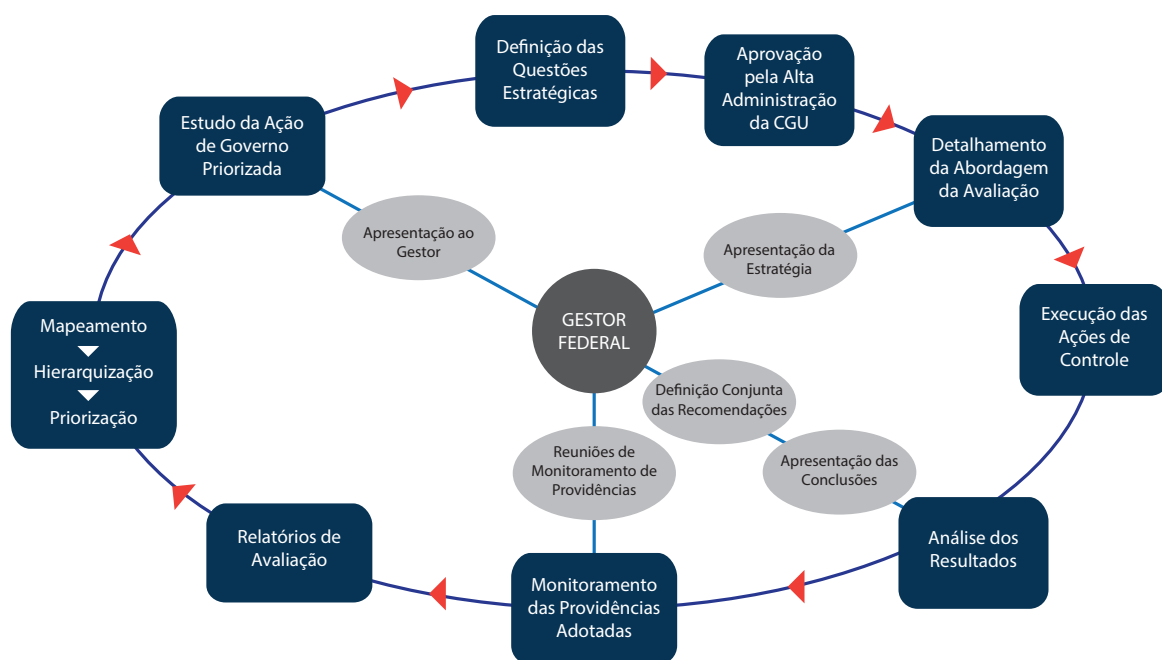


Figura 7 – Interação da CGU com o gestor federal na AEPG

A seguir, é detalhado cada processo da AEPG.

## 2.1 Tomada de Decisão

O processo de Tomada de Decisão na metodologia da AEPG tem a finalidade de selecionar as políticas públicas que serão avaliadas pela CGU e contempla as seguintes etapas:

- I. Mapeamento e conhecimento das políticas públicas pertencentes a cada ministério;
- II. Hierarquização das políticas públicas a partir de critérios de materialidade, criticidade e relevância; e
- III. Priorização das Ações de Governo que serão avaliadas.

### 2.1.1 Mapeamento e conhecimento das políticas públicas pertencentes a cada ministério

Esta etapa consiste no levantamento anual do universo de políticas públicas a serem implementadas no âmbito de cada ministério sob a jurisdição da CGU.

A maior parte dessas políticas públicas encontra-se estruturada no Plano Plurianual 2012-2015, cuja organização facilita sobremaneira tal mapeamento. No entanto, parte dos recursos sujeitos à avaliação da CGU não se encontra incorporada ainda no PPA. A esses recursos não orçamentários e não mapeados no PPA, relacionados com a **atividade finalística** do órgão/entidade, convencionou-se, internamente, a denominação de **Áreas de Negócio**, chamando-se ainda de **Subáreas** seus possíveis desdobramentos, em direta similaridade à segmentação dos **Objetivos** em **Ações Orçamentárias**.

Dessa forma, as **Áreas de Negócio** estão para os **Objetivos** assim como as suas **Subáreas** estão para as **Ações Orçamentárias**.



## Atenção!

Neste capítulo, a expressão **Ação de Governo** será utilizada para se referir tanto às Ações Orçamentárias e às Outras Fontes vinculadas a Iniciativas, como às Subáreas de Negócio.

O Quadro 8 apresenta alguns exemplos de diferentes fontes de recursos dos Objetivos e das Áreas de Negócio.

Quadro 8 – Fontes de recursos de Objetivos e Áreas de Negócio

Fonte de Recursos		Fonte de Informações	
Objetivo	Orçamentária	Orçamento Fiscal	Lei Orçamentária Anual (ou projeto de lei)
		Orçamento da Seguridade Social	
		Orçamento de Investimento	
	Não Orçamentária	Gasto tributário (renúncia fiscal)	PPA 2012-2015 – Anexo IV
Programa de Dispêndios Globais (PDG)			
Contribuições Parafiscais			
Fundos e outros			
Área de Negócio	Não Orçamentária	Gasto tributário (renúncia fiscal)	Demonstrativo Anual de Gastos Tributários – DGT – Secretaria da Receita Federal do Brasil*
		Programa de Dispêndios Globais (PDG)	Decreto anual
		Contribuições Parafiscais	Orçamentos gerais anuais aprovados pelos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego**.
		Fundos e outros	Orçamentos e programações de disponibilidades para aplicação anual – resoluções dos conselhos***

\*<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2014/DGT2014.pdf>

\*\* Necessária pesquisa e acompanhamento das publicações no DOU

\*\*\* Necessária pesquisa e acompanhamento das publicações no DOU

## Atenção!

Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado não fazem parte do escopo da AEPG, devendo seus recursos ser acompanhados por meio de ARG (Avaliação dos Resultados da Gestão) ou AAC (Auditoria Anual de Contas).

Caso haja algum recurso extraorçamentário, caberá às Coordenações-Gerais de Auditoria, responsáveis pelo acompanhamento dos mesmos, realizar o mapeamento das respectivas Áreas de Negócio que possuem relação direta com a atividade finalística do órgão ou entidade responsável, com o intuito de compor a Hierarquização. Efetuado esse levantamento, recomenda-se às respectivas Coordenações-Gerais de Auditoria aprofundar o conhecimento sobre as Áreas de Negócio da Unidade Jurisdicionada, visando a identificar como a instituição (por exemplo, estatal ou serviço social autônomo) está organizada para atingir seus objetivos.

Enquanto não forem identificadas as Áreas de Negócio, recomenda-se que o acompanhamento desses recursos seja feito por meio de ARG.

### 2.1.2 Hierarquização das políticas públicas

A Hierarquização das políticas públicas consiste em classificar, anualmente, os Objetivos e as Áreas de Negócio de cada Ministério de forma a se estabelecer uma graduação que possibilitará definir a importância dos mesmos e os focos de uma futura atuação do controle.

Quadro 9 – Tipo de classificação dos Objetivos e das Áreas de Negócio na Hierarquização

Classificação
A – Essencial
B – Relevante
C – Coadjuvante

Sob o ponto de vista técnico, são considerados critérios baseados nas três variáveis a serem utilizadas nos processos de planificação dos trabalhos, de acordo com o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela IN n° 01/SFC, de 06/04/2001: **materialidade, relevância e criticidade**. Essas variáveis possibilitam a classificação dos Objetivos e das Áreas de Negócio em Essenciais, Relevantes ou Coadjuvantes.



## Glossário

**Materialidade:** montante dos recursos orçamentários e extraorçamentários das Ações de Governo sob a execução de um ministério, agregado por Objetivo.

**Relevância:** importância, no contexto político, social, econômico e estratégico, de determinadas políticas públicas ou de planos específicos que as agrupam.

**Criticidade:** aspectos e mecanismos que podem sinalizar risco aos Objetivos/Áreas de Negócio, tais como:

- a. Desempenho das metas e indicadores;
- b. Incidência e confirmação de denúncias;
- c. Certificação das contas anuais;
- d. Áreas e objetos de risco;
- e. Adequação dos controles internos administrativos;
- f. Execução descentralizada e ausência de controle social;
- g. Avaliação incipiente da CGU sobre os controles administrativo e social.

É importante destacar que o método elaborado visa a padronizar os critérios de classificação, assegurando que questões basilares não sejam desconsideradas na Hierarquização das políticas públicas. No entanto, vale ressaltar que a padronização de critérios pode não considerar outros aspectos muito específicos que deveriam ter influente peso na Hierarquização de determinadas políticas. Por essa razão, o resultado proveniente da ponderação dos critérios apresentados deve ser validado pela equipe técnica, em função do conhecimento que se tem das políticas públicas, de forma a se obter a Hierarquização final após a discussão.

### 2.1.3 Priorização das Ações de Governo que serão avaliadas

A Priorização das Ações de Governo consiste na definição, pela Coordenação-Geral de Auditoria responsável por acompanhar determinado Ministério, de quais Objetivos/Áreas de Negócio e suas correspondentes Ações de Governo serão incorporadas ao processo de avaliação, de acordo com os parâmetros da Hierarquização e a capacidade operacional existente para o planejamento e a execução das ações de controle.

A seleção das Ações de Governo que serão avaliadas deve considerar os critérios que mais contribuíram para a elevação da importância do Objetivo/Área de Negócio na etapa de Hierarquização das políticas públicas. Dessa forma, espera-se que a AEPG esteja baseada nas Ações de Governo mais significativas dentre aquelas vinculadas aos Objetivos ou Áreas de Negócio hierarquizados.

## Atenção!

A Priorização está vinculada à Hierarquização, mas, por decisões estratégicas, um Objetivo/Área de Negócio classificado como “relevante” ou “coadjuvante” poderá ser incluído na AEPG, em razão de sua súbita importância, não captada pelos critérios objetivos das variáveis da Metodologia.

## 2.2 Planejamento

O processo de Planejamento na metodologia da AEPG tem a finalidade de definir o escopo da avaliação e estabelecer a forma de operacionalização das ações de controle.

Suas etapas compreendem:

### *I. Elaboração de:*

- a. **Relatório de Situação (RS):** levantamento detalhado dos agentes, responsabilidades, processos, produtos e demais informações que visam a consubstanciar o melhor conhecimento possível sobre a Ação de Governo;
- b. **Pré-projeto:** definição das questões estratégicas que serão objeto de avaliação pelo controle interno;
- c. **Plano Estratégico (PE):** definição das hipóteses que serão testadas para permitir a avaliação das questões e subquestões estratégicas, assim como da abordagem da avaliação, incluindo a previsão de cenários estatísticos;
- d. **Plano Operacional (PO):** detalhamento da estrutura de atuação, caracterizando as ações de controle previstas e relacionando-as a cada teste de hipótese;
- e. **Procedimentos:** conjunto de verificações e averiguações que permitirão testar as hipóteses formuladas e, conseqüentemente, responder às questões e subquestões estratégicas propostas no Pré-projeto e ratificadas no Plano Estratégico;
- f. **Questionários:** instrumentos utilizados para coletar dados estruturados que evidenciarão as respostas às hipóteses formuladas;
- g. **Pedido de Ação de Controle (PAC):** preparação dos instrumentos e requisitos necessários à realização das ações de controle, que são concretizadas em PAC a ser transformado em Ordem de Serviço (OS).

### *II. Ação de Controle-piloto, constituída de duas fases:*

- a. **Execução de ações de controle pelas CGU-Regionais:** teste da aplicabilidade, objetividade e adequabilidade dos procedimentos e questionários; estimativa do tempo de execução dos trabalhos de fiscalização e auditoria (homem-hora);
- b. **Reunião no Órgão Central para avaliação da estratégia da AEPG:** reavaliação das questões e subquestões estratégicas, hipóteses, procedimentos e questionários; elaboração de Relatório de Acompanhamento (RAC) a ser encaminhado ao gestor federal.

### *III. Amostragem: validação do cenário estatístico ou do critério de seleção para escolha da amostra*

a ser avaliada pelo estudo em questão;

IV. Geração de Ordem de Serviço (OS): autorização para que a Unidade de Controle Interno (UCI) executora (seja a Coordenação-Geral de Auditoria, seja a CGU-Regional) realize a ação de controle, a partir da replicação dos dados do PAC elaborado pela UCI demandante.

## Atenção!

Algumas etapas do processo de Planejamento (elaboração de Relatório de Situação, Pré-projeto, Plano Estratégico, Plano Operacional, Procedimentos ou Questionários) podem requerer a visita da equipe de planejamento a campo, por meio de Ordem de Serviço Exploratória.

A seguir, são detalhadas as etapas do processo de Planejamento.

### 2.2.1 Elaboração do Relatório de Situação (RS)

O Relatório de Situação (RS) foi estruturado de forma a dar condições, à Coordenação-Geral de Auditoria, de conhecer a Ação de Governo selecionada para avaliação. Assim, sob a forma de campos específicos no Sistema Novo Ativa, é possível realizar um levantamento amplo de informações, tais como a estrutura de funcionamento da Ação, suas normas e seus mecanismos de planejamento, gerenciamento, execução e controle, bem como seu histórico recente de desempenho, restrições e avaliações.

O RS deve ser apresentado e discutido com o gestor federal para a validação do fluxo da Ação, dos agentes envolvidos e, especialmente, dos pontos críticos da execução da Ação que guiarão a definição da estratégia.

Com a elaboração do RS, espera-se que a Coordenação-Geral de Auditoria tenha elementos suficientes para propor as questões estratégicas do Pré-projeto e, posteriormente, detalhar as ações de controle, por meio do PE e do PO.

Quanto às fontes de informação para preenchimento do RS, a Coordenação-Geral de Auditoria poderá utilizar, por exemplo, os seguintes documentos ou instrumentos:

- Lei orçamentária anual;
- Legislação constitutiva da Ação de Governo e os documentos técnicos de sua proposição;
- Normativos internos das unidades encarregadas das diferentes etapas do processo gerencial de implementação da Ação de Governo;
- Informações disponibilizadas nas páginas eletrônicas da instituição;
- Entrevistas com o gestor do Objetivo/Área de Negócio e da Ação de Governo;
- Relatórios de desempenho operacional;
- Contextualização do Programa Temático na elaboração do PPA;
- Cadastros de Objetivos/Áreas de Negócio e Ações de Governo;
- Relatórios, notas e similares dos órgãos de controle (interno/externo);

- *Relatórios de avaliação técnica, inclusive elaborados por organismos internacionais;*
- *Resoluções de conselhos e atas de reuniões de comitês.*
- *Sistemas estruturadores e corporativos do governo, que suportam as atividades de planejamento e gestão, tais como Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, Sistema Integrado das Empresas Estatais – SIEST, Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal – SIORG, Sistema Integrado de Administração de Pessoal Civil – SIAPE, Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – SISPAC, Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV etc.;*

Se essas informações preliminares não forem suficientes para o conhecimento do fluxo operacional da política pública, recomenda-se que a Coordenação-Geral de Auditoria realize ações exploratórias em campo.

Vale ressaltar que as informações abordadas no RS são preponderantemente referentes às Ações de Governo priorizadas, e não a todo o respectivo Objetivo/Área de Negócio.

Quanto à sua estrutura, o RS se divide em três partes, detalhadas a seguir:

#### *I. Descrição Sumária*

A primeira parte do RS visa a responder alguns questionamentos básicos, tais como: a Ação de Governo é implementada **para que, para quem, por quem e como?** Aborda, ainda, outros aspectos comuns a boa parte das Ações de Governo e que merecem destaque e atenção do avaliador.

#### *II. Exercício Anterior*

A segunda parte do RS deve trazer, dentre outras informações relacionadas ao exercício anterior, dados da execução da Ação de Governo em relação ao planejado e problemas eventualmente já detectados pela CGU. Tais informações podem conter indicativos fundamentais para auxiliarem na estratégia de atuação, podendo até redirecionar o foco da CGU de um exercício para outro.

#### *III Exercício Atual*

A terceira parte do RS deve detalhar aspectos de execução que podem condicionar, por exemplo, o momento ou a forma de promover os exames definidos. As informações relacionadas com os resultados e as consequências devem ser permanentemente atualizadas, servindo como fonte de consulta pela CGU, a qualquer tempo, da situação de avaliação de cada Ação de Governo.

A seguir, apresenta-se o significado dos campos do RS para cada uma das partes citadas.

## Campos da Descrição Sumária (Iª parte)

**Objetivos:** o que se pretende alcançar com a execução da Ação de Governo (responde à pergunta “para que é feito?”). Essa informação pode ser obtida no SIOPI ou, originalmente, na exposição de motivos, propositiva da Ação de Governo.

**Metas segundo a LOA:** dados relacionados à quantidade de produto ou serviço a ser ofertado (meta física) e à correspondente estimativa de recursos que custeará a Ação de Governo (meta financeira), devendo ser extraídos diretamente da LOA, considerando suas revisões. No caso de recursos não-orçamentários, a definição das metas deverá ser extraída de outros documentos oficiais de estimativas e planificação da política pública em questão, explicitando-se a origem da informação.

**Metas segundo o gestor:** informação obtida com o gestor acerca da sua expectativa frente ao estipulado na LOA ou em outros documentos oficiais (no caso de recursos não-orçamentários). A experiência tem demonstrado que pode ser diferente daquela inicialmente fixada, em função de ajustes orçamentários ou outros fatores, devendo, neste caso, ser apresentada a justificativa.

**Órgãos responsáveis:** diferentes órgãos e entidades federais encarregados de cada uma das fases do processo de formulação, planejamento, implementação e controle da Ação de Governo, devendo expressar os nomes dos órgãos ou entidades, as descrições sucintas de suas responsabilidades nas diversas fases do processo e, eventualmente, suas unidades administrativas encarregadas.

**Listagem da documentação obtida:** rol das leis, decretos, portarias, exposições de motivos, estudos, manuais, diagnósticos e outros documentos que regem a implementação da Ação de Governo, com respectivas ementas.

**Resumo das razões da implantação:** motivo da implantação da Ação de Governo, abordando o diagnóstico da situação-problema, suas consequências e as causas a serem atacadas. Pode, inclusive, apresentar contextualização pelos índices dos indicadores do respectivo Objetivo/Área de Negócio antes da sua implantação e demais dados estatísticos relacionados. Tais informações devem estar disponíveis na justificativa para a criação do Objetivo incluso no PPA, SIOPI, na exposição de motivos de apresentação de projeto de lei relacionado à instituição da política e/ou outros documentos oficiais relacionados à Ação de Governo e ao Objetivo/Área de Negócio.

**Divisões, formas, normas e procedimentos:** contém a descrição dos processos gerenciais e operacionais relacionados às etapas de execução da Ação de Governo em exame, compreendendo as responsabilidades dos agentes, as regras, os critérios etc. É item fundamental para a fase de identificação dos pontos críticos mais adiante mencionados. Para facilitar o entendimento das relações entre as etapas, recomenda-se, 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 adiante em campos específicos (Exemplo: mecanismos de controle, critérios para seleção dos beneficiários etc.).

**Clientela:** outros agentes (não federais) responsáveis pelas demais etapas da implementação da Ação de Governo, devendo conter rápida descrição das respectivas responsabilidades.

**Público-alvo:** segmento social e beneficiário final (pessoas, comunidades, categorias da sociedade, instituições, setores etc.) atingido diretamente com os resultados esperados pela execução da Ação de Governo.

**Recursos externos:** fontes externas utilizadas para orçamentação da Ação de Governo, sejam financiamentos ou doações, assim como contratos de cooperação técnica com organismos internacionais, devendo ser informados o contrato, o organismo internacional envolvido, tais como: Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD; *Kreditanstalt für Wiederaufbau* – KfW; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD etc.; e a finalidade específica de destinação dos recursos, quando não abranger todo o universo da Ação de Governo.

**Critérios para seleção de beneficiários:** refere-se aos critérios de elegibilidade que serão aplicados para a escolha dos beneficiários/público-alvo da Ação de Governo. Trata-se de descrever a forma pela qual o público-alvo é delimitado e como são selecionadas partes da população total (pessoas, comunidades, categorias da sociedade, instituições, setores etc.), ou seja, representa o rol de atributos, necessidades ou potencialidades que o público-alvo deve possuir e que direciona sua escolha e, ainda, dentre esses, como é feita a priorização para o atendimento nos casos de escassez de meios e recursos.

**Critérios, formas e veículos de divulgação:** a divulgação deve propiciar à sociedade um conhecimento não só da existência da Ação de Governo, como também das possibilidades e formas de acesso à mesma. Assim, os critérios, formas e veículos de divulgação devem ser informados e alcançar todos os segmentos que preencham as condições de elegibilidade, a fim de que possam se tornar beneficiários do projeto.

**Mecanismos de controle (inclusive social):** refere-se à identificação, à análise e ao registro dos mecanismos, sistemas e métodos institucionalizados e destinados ao controle da execução da Ação de Governo. Deve ser destacado se o mecanismo, o sistema ou o método é interno, ou seja, pertinente ao próprio gestor responsável pela execução (incluindo os controles internos administrativos, controles patrimoniais, sistemas de apoio aos programas e controles físicos) ou externo, neste último incluindo as ONGs e os controles sociais. A identificação, a composição e o registro dos mecanismos, dos sistemas e dos processos de monitoramento constituem excepcional material de referência para o planejamento das ações de avaliação.

## Campos do Exercício Anterior (2ª parte)

**Realização informada comparada com metas:** deve-se registrar as metas físico-financeiras previstas na lei orçamentária anual do exercício anterior (e em outros normativos no caso de recursos não-orçamentários), em confronto à execução físico-financeira no mesmo período, informada pelo gestor da Ação de Governo. Para os recursos orçamentários, o instrumento utilizado pelo gestor para o registro das metas físico-financeiras é o SIOF.

**Conclusões sobre a execução informada pelo gestor:** este item é preenchido quando se dispõe de elementos de avaliação a partir de trabalhos já realizados. Trata-se de explicitar a avaliação da CGU quanto à confiabilidade das informações prestadas pelo gestor, registradas no campo anterior.

**Resumo dos principais problemas/desvios:** é uma decorrência das ações de controle realizadas pela CGU sobre a respectiva Ação de Governo. Evidentemente, quando existe, constitui material precioso para a definição da estratégia de avaliação. Normalmente, devem-se registrar as constatações (e causas) mais importantes. Com vistas ao dimensionamento, recomenda-se o registro de valores e frequências absolutas e relativas, quando possível.

**Providências do Controle – repercussões:** é o registro sistemático das providências adotadas pela CGU, em função das situações detectadas ao longo do processo de trabalho, e das consequências advindas. Devem ser registradas as recomendações encaminhadas ao gestor e as subseqüentes medidas adotadas pelo mesmo, aferidas a partir do monitoramento das primeiras.

**Outras questões relevantes:** refere-se ao registro de outros fatores que forem julgados relevantes para descrever o desempenho passado das Ações de Governo.

## Campos do Exercício Atual (3ª parte)

**Recursos inicialmente solicitados pelo gestor:** é o registro do valor proposto originalmente para execução da Ação de Governo durante o exercício em curso, conforme a solicitação do gestor à área orçamentária. Compreende a descrição dos parâmetros empregados pelo gestor para calcular o valor solicitado (planilha de cálculo empregada). Normalmente, esse valor difere daquele efetivamente aprovado. Ainda será necessário registrar se houve, e como foi feito, o ajuste da programação da Ação de Governo em função dos incrementos/reduções estabelecidos pela LOA. Neste item, pode-se, ainda, registrar a avaliação de consistência do processo de cálculo da solicitação inicial, análise da sua compatibilidade com as metas e cronogramas de execução adotados e da adequação dos valores básicos escolhidos. Deve-se, também, verificar de que forma o gestor reajusta suas metas, caso não obtenha o volume solicitado de recursos, conferindo mais uma vez a coerência e a viabilidade das decisões adotadas.

**Execução planejada – físico, financeiro e cronograma:** refere-se ao detalhamento das metas programadas para o exercício em curso (etapas e desembolsos previstos, bem como os respectivos prazos), conforme estabelecido para o projeto. Esse registro, caso exista, é de fundamental importância para a definição de qual o melhor momento para programar as ações de controle.

**Avaliação sumária sobre o planejamento:** refere-se à avaliação sobre a viabilidade presumida do planejamento apresentado pelo gestor para o exercício, ou seja, sobre a possibilidade de se cumprir o planejamento estabelecido com base no conjunto de informações disponíveis.

**Aspectos operacionais relevantes:** são aspectos não contemplados anteriormente, e que interferem na execução da Ação de Governo.

**Resultados/consequências:** consiste no registro de análises decorrentes das ações de controle, de recomendações emitidas pela CGU e de adoções de providências por parte do gestor federal, assim como os benefícios decorrentes dessas providências. Na prática, seu preenchimento não se dá na mesma ocasião em que os demais campos, mas tão-somente após a realização das subsequentes etapas do método e a implementação efetiva do planejamento.

## 2.2.2 Elaboração do Pré-projeto

O Pré-projeto é um documento elaborado pela Coordenação-Geral de Auditoria com o objetivo de validar, junto à alta administração da SFC, as questões e subquestões estratégicas que se pretende responder para avaliar as Ações de Governo selecionadas (nível estratégico).

### Glossário

**Questões estratégicas:** perguntas elaboradas de forma a apresentar as “grandes conclusões” da avaliação. Em geral, representam perspectivas de avaliação da eficácia, eficiência e economicidade da política pública.

**Subquestões estratégicas:** desdobramentos das questões maiores, formuladas de forma a trazer elementos para responder cada questão estratégica. Devem ser necessárias e suficientes para permitir a avaliação proposta.

Por meio das respostas às questões estratégicas, a CGU visa a cumprir sua missão constitucional de avaliação da execução de programas de governo, a qual está intrinsecamente vinculada à **avaliação de processo**, embora também possa avançar para o âmbito da avaliação de desenho, de impacto e de eficiência. Com relação à avaliação de impacto, deve-se atentar para suas peculiaridades, pois, em geral, requer a utilização de grupos de controle e de tratamento para isolar o efeito dos fatores externos à política que tenham influenciado os resultados observados.



A qualidade do Pré-projeto será tão melhor quanto for o conhecimento do funcionamento das Ações de Governo avaliadas. Para isso, a elaboração do Relatório de Situação é de fundamental importância para a definição das questões e subquestões estratégicas.

As questões e subquestões estratégicas devem ser validadas com o gestor federal responsável pela Ação de Governo ao final do processo de Planejamento, para avaliar se a percepção do mesmo, quanto à aceitabilidade dos riscos de inconformidades (pontos críticos), é coerente com a visão do controle interno, tendo como horizonte seus possíveis impactos no objetivo final da Ação de Governo. Vale ressaltar que a validação da estratégia com o gestor federal aumenta a legitimidade da avaliação, favorecendo a tomada de providências nas fases posteriores do trabalho.

As questões estratégicas abordadas no Pré-projeto deverão ser detalhadas no Plano Estratégico (PE) e no Plano Operacional (PO) – apresentados a seguir, por meio da formalização das hipóteses a serem testadas, bem como nos procedimentos e questionários que serão utilizados para materializar as ações de controle. Assim, as hipóteses devem ser suficientes para permitir à Coordenação-Geral de Auditoria responder conclusivamente as subquestões (e posteriormente as questões) do Pré-projeto.

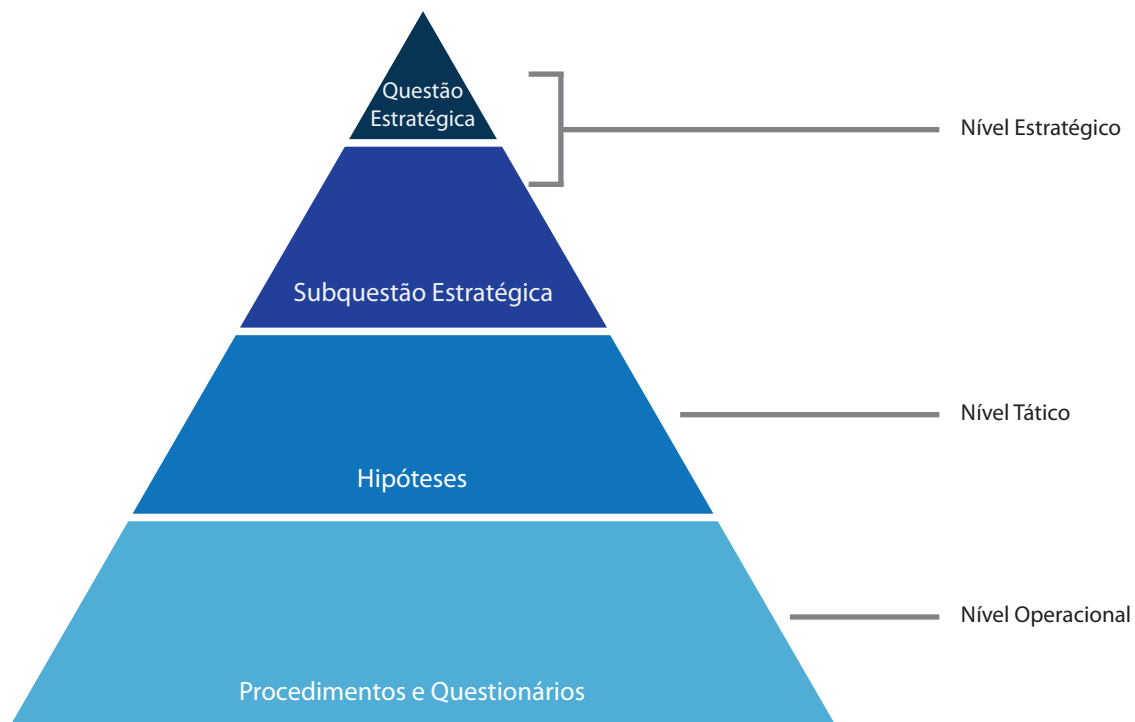


Figura 8 – Relacionamento das questões e subquestões estratégicas com as hipóteses do PO, os procedimentos e os questionários da ação de controle

Após a execução (parcial ou total) das ações de controle, as respostas para as questões estratégicas são encaminhadas ao gestor federal por meio de Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) ou de Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo (RAv), cujos conteúdos e finalidades serão tratados nos processos de Monitoramento e de Avaliação respectivamente.

## 2.2.3 Elaboração do Plano Estratégico (PE)

O PE consiste na ratificação das questões e subquestões estratégicas elaboradas na etapa do Pré-projeto, na identificação dos Pontos Críticos da Ação de Governo, na elaboração de hipóteses que auxiliarão nas respostas às subquestões, na definição do universo de dados da ação de controle e na decisão sobre a necessidade de utilização de método estatístico para avaliar a execução do Programa de Governo (nível tático).

Além disso, nele é estabelecida a forma como a Ação de Governo será segmentada em Divisões (que darão origem aos Planos Operacionais, detalhados adiante) para facilitar a operacionalização das ações de controle a serem realizadas pela CGU.

O PE é basicamente constituído de duas partes, detalhadas a seguir:

### *I – Abordagem*

A Abordagem é o campo do PE que contém informações sobre as questões e subquestões estratégicas constantes do Pré-projeto, a definição do universo de dados da ação de controle, a decisão sobre a necessidade de utilização de método estatístico para avaliar a execução do Programa de Governo e a forma como a Ação de Governo será segmentada em Divisões (que darão origem aos Planos Operacionais) para facilitar a operacionalização das ações de controle a serem realizadas pela CGU.

Quanto às Divisões, sua definição pode ocorrer sob diferentes enfoques. Normalmente, as Divisões são arbitradas em função das responsabilidades ou atribuições dos respectivos agentes.

Não obstante, deve-se ter em conta, como princípio lógico, que, para cada Divisão estabelecida, deverá ser idealizada, adiante, ao menos uma ação de controle, modelada para examinar os aspectos relativos à Divisão. Ademais, cada Divisão dá origem a um Plano Operacional.

A partir de uma visão verticalizada, as Divisões podem corresponder aos níveis de responsabilidade dos entes governamentais (União, Estados e Municípios), como ilustra a Figura 9.

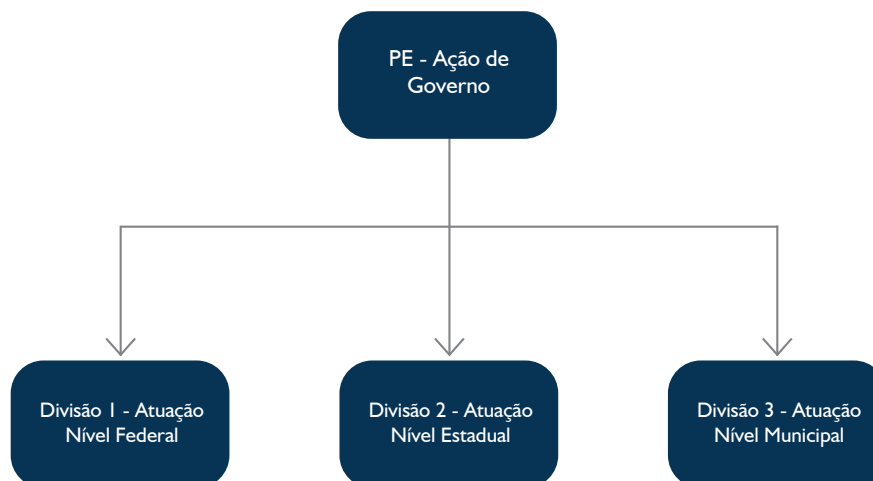


Figura 9 – Divisão do PE em função da responsabilidade dos entes governamentais (União, Estados e Municípios)

A partir de uma visão horizontalizada, podem-se definir as Divisões tendo como foco as fases de gestão (planejamento, execução e controle). 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 para agrupar os diferentes objetos de avaliação e modelar a atuação em conjuntos de procedimentos comuns relacionados a cada grupo.

Ressalta-se que cada Divisão estabelecida na Abordagem gera um Plano Operacional (PO) específico, e este, conseqüentemente, terá uma ou mais ações de controle vinculadas.

## *II – Pontos Críticos*

Os Pontos Críticos são aqueles entendidos como cruciais na trajetória de desenvolvimento da Ação de Governo, essenciais à viabilização das atividades e atingimento dos objetivos esperados e que, portanto, merecem ser elencados como focos potenciais dos exames por parte da CGU.

### **Atenção!**

Os Pontos Críticos não são, necessariamente, fragilidades no processo de implementação da Ação de Governo. Entretanto, caso representem fragilidades, os Pontos Críticos poderão ter impacto negativo sobre a execução, comprometendo a finalidade da Ação Governamental e/ou a regularidade do processo. Por essa razão, identificar os Pontos Críticos e desenvolver testes de hipóteses é atividade fundamental para a definição e o planejamento das ações de controle.

Os pontos críticos são classificados em:

- a) Pontos Críticos do processo: referem-se à etapa ou ao aspecto compreendido no processo de implementação;
- b) Pontos Críticos do órgão: dizem respeito às unidades gestoras responsáveis pela implementação da Ação de Governo que está sendo analisada; e,
- c) Pontos Críticos associados a condicionantes externos: dizem respeito a situações fora do gerenciamento direto do órgão responsável e que podem afetar decisivamente a execução da Ação de Governo.

Para definição dos Pontos Críticos, o mais lógico é trabalhar sobre o fluxograma construído quando da elaboração do RS (item 'Divisões, formas, normas e procedimentos'), que identifica os processos, os agentes e as interações entre eles. Como dito anteriormente, é importante que, no momento de validação do RS com o gestor federal, os potenciais Pontos Críticos sejam discutidos.

## Campos do Ponto Crítico

**Descrição:** breve enunciado intitulado e descrevendo sucintamente o Ponto Crítico.

**Fundamentação:** justificativa para o fato de o Ponto ser considerado crítico, destacando-se o nível de risco (probabilidade e impacto à Ação de Governo em caso de desconformidades).

**Responsável:** órgão ou entidade responsável pela implementação do Ponto Crítico. Ex.: Secretaria Estadual de Saúde, Secretaria Municipal de Obras, Departamento de Turismo e Lazer etc.

**Época:** período de ocorrência do Ponto Crítico, quando se aplicar. Ex.: *Durante o exercício; de 10/XX/20XX a 20/XX/20XX.*

**Hipóteses:** enumeração e explicitação, clara e objetiva, das hipóteses a serem testadas, servindo como subsídio estruturado para responder às subquestões estratégicas.

**Testes:** enunciado curto iniciado por verbo, indicando 'o que' deve ser feito para confirmar ou rechaçar a ocorrência de hipótese da fundamentação do Ponto Crítico. Seu detalhamento operacional ocorre por meio da elaboração de procedimento.

### 2.2.4 Elaboração do Plano Operacional (PO)

O PO é elaborado para cada uma das Divisões da Ação de Governo arbitradas e descritas na Abordagem do PE. Para melhor estruturar a atuação e o consequente resultado dos trabalhos, existe, ainda, mais um nível de desagregação, seguindo o mesmo princípio lógico da Divisão em primeiro nível: são as 'Etapas do Plano Operacional', para as quais são definidas as ações de controle.

Para a definição das Etapas, segue-se o mesmo princípio lógico utilizado para definir as Divisões em primeiro nível: normalmente, segmenta-se 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<sup>5</sup>, esse PO será dividido de forma a designarem-se Etapas específicas a cada um. Caso o PO diga respeito a apenas uma espécie de agente e não haja a necessidade de segmentação, define-se, então, uma única Etapa para o PO.

Não obstante, assim como na Divisão em PO, além da responsabilidade dos agentes, outros aspectos podem ser motivadores de segmentações que comporão a conveniente estrutura de atuação. A regra a ser observada é a de garantir que, a cada Etapa, correspondam responsabilidades e, conseqüentemente, resultados e produtos da Ação de Governo bem definidos, preferencialmente mensuráveis, a fim de que se possa formar juízo sobre os mesmos, seus processos e agentes, a partir das respectivas ações de controle a serem realizadas.

Para cada Etapa, deve haver a previsão de ao menos uma ação de controle (auditoria ou fiscalização), que será formada a partir dos testes de hipótese formulados em cada Ponto Crítico do PE.

<sup>5</sup> Exemplos de espécie de agentes: secretarias estaduais de educação, organizações não-governamentais, conselhos municipais de saúde, empresas concessionárias etc.

## Glossário

**Auditoria:** visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público ou privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Tem como objetivo principal garantir os resultados operacionais na gerência da coisa pública.

**Fiscalização:** visa a comprovar se o objeto das políticas públicas existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e as características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes. O ato de fiscalizar consiste em aplicar procedimentos capazes de permitir o exame dos atos da administração pública, visando a avaliar as execuções das políticas públicas pelo produto.

A seguir, são apresentados exemplos práticos de estruturas de atuação no âmbito da AEPG.

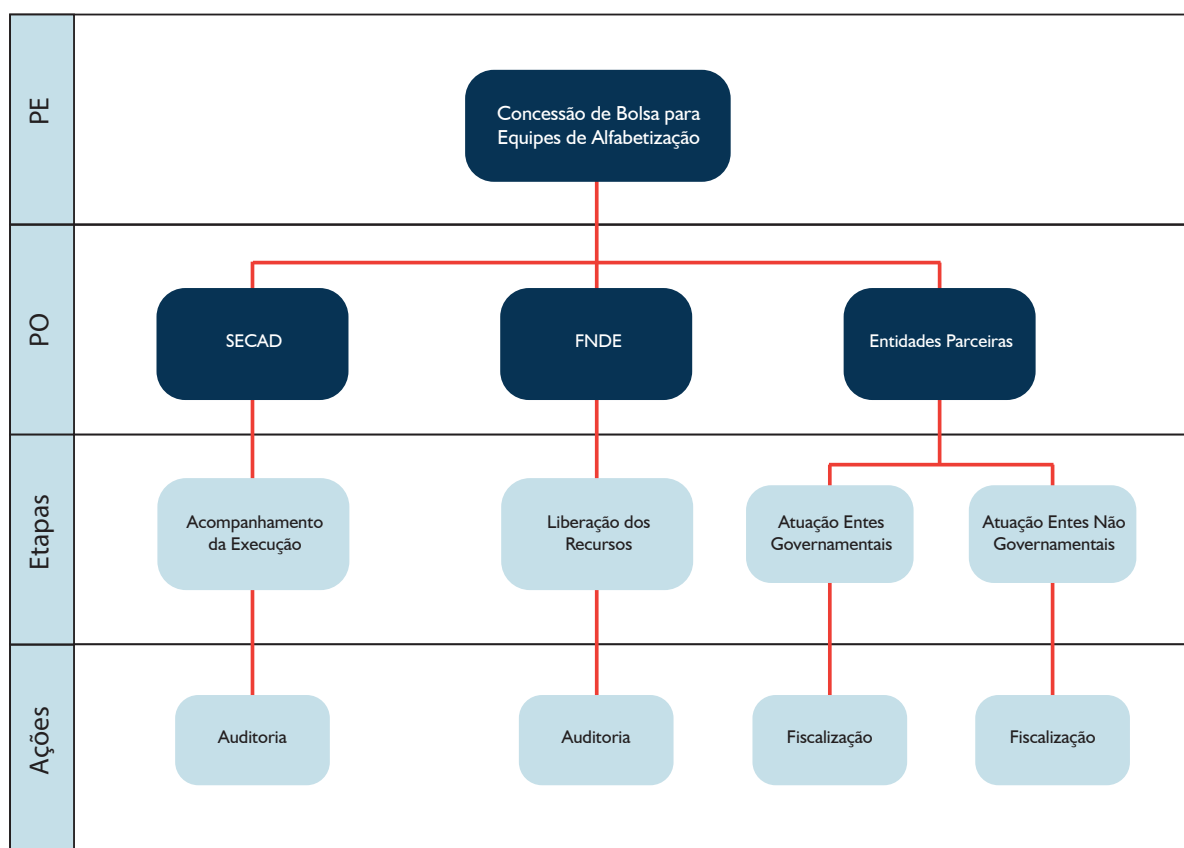


Figura 10 – Exemplo de estrutura de atuação para a Ação de Governo de ‘Concessão de Bolsa para Equipes de Alfabetização’

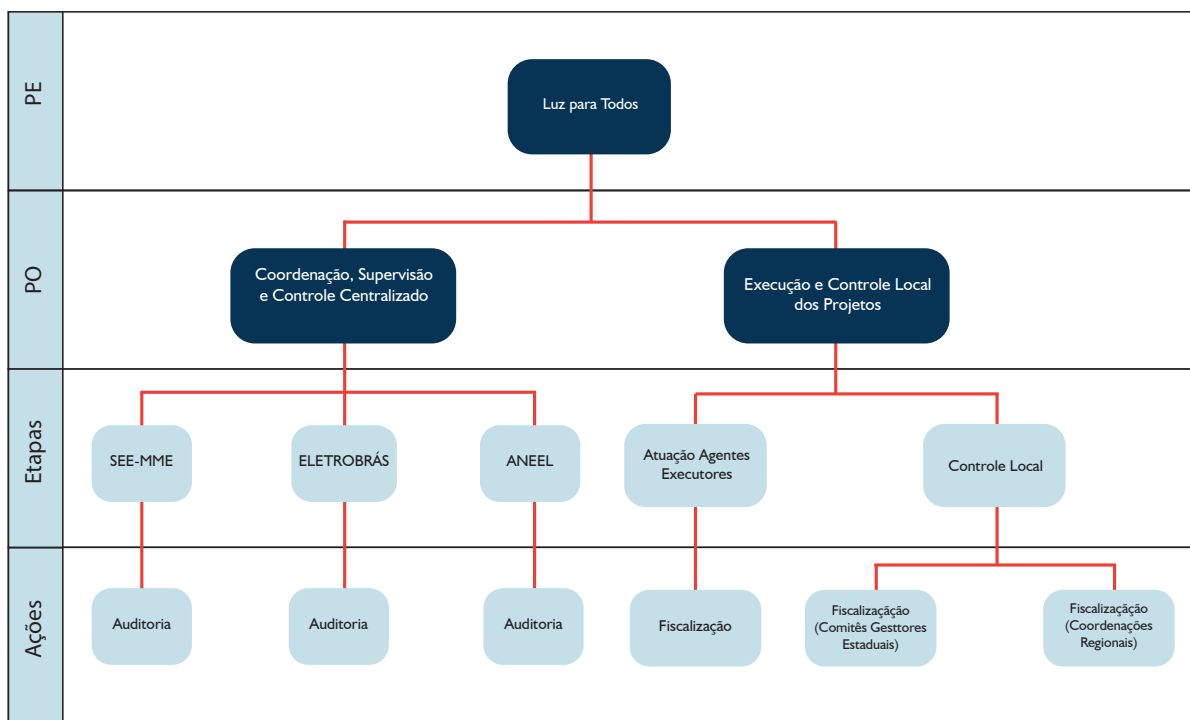


Figura 11 – Exemplo de estrutura de atuação para a Ação de Governo de ‘Universalização de Acesso e Uso de Energia Elétrica’ (Luz para Todos)

Após a definição do planejamento, a equipe encarregada deverá validar a estratégia de atuação com o gestor responsável pela Ação de Governo, especialmente no que se refere às questões e subquestões estratégicas e respectivas hipóteses a serem testadas, que servirão de evidências para a análise. Vale destacar que a participação do gestor nesta fase do trabalho é fundamental para a definição da estratégia, representando uma oportunidade para que este apresente suas sugestões e expectativas em relação aos resultados esperados, favorecendo a confiança mútua, a interação produtiva ao longo de todo o trabalho e, principalmente, facilitando o processo de implementação das futuras recomendações.

A seguir, são detalhados os campos que compõem o PO, a Etapa e a Ação.

## Campos do Plano Operacional

**Título:** designação da Divisão da Ação de Governo, definida na Abordagem do PE.

**Título reduzido:** forma abreviada da designação dada à Divisão.

**Localização:** lugar onde o segmento da Ação de Governo que corresponde à Divisão é realizado.

**Órgão(s) responsável(is):** no caso de Ação de Governo executada de forma direta, via de regra é o próprio gestor federal ou o agente federal sob delegação. Em se tratando de execução descentralizada ou por meio de transferências, o agente responsável é representado, em geral, por órgãos estaduais, municipais ou por organizações não estatais, mais conhecidas como ONG.

**Objetivo/finalidade:** o que se pretende alcançar com a execução do segmento da Ação de Governo a que se refere a Divisão.

**Metas:** são o propósito estabelecido para a Divisão correspondente. Pode ser informada uma parte da meta física da Ação de Governo correspondente à Divisão, quando possível segmentá-la e atribuí-la diretamente à Divisão de forma quantitativa. Devem ser informados, ainda, os subprodutos previstos de maneira geral e que contribuem para o alcance das metas da Ação de Governo correspondentes à Divisão.

**Situação Atual:** o que se conhece até o momento sobre as metas alcançadas.

**Execução Prevista:** o que se espera como meta cumprida, considerando as contextualizações já apresentadas pelo gestor.

## Campos da Etapa

**Título:** identificação da Etapa.

**Localização:** lugar onde se realizará a Etapa.

**Responsável(is):** agente a quem se atribui a tarefa de executar a Etapa.

**Período total:** período de ocorrência da Etapa.

**Produto(s):** apresenta os resultados esperados da Etapa (entendimento similar às metas do PO, quantificando se possível).

## Campos da Ação

**Número:** registro numérico e sequencial para identificação da ação de controle de cada Etapa (atribuição automática dada pelo Sistema Novo Ativa).

**Período:** período previsto para início e término das ações de controle.

**Descrição:** breve enunciado do que será feito, citando a técnica de controle a ser utilizada (fiscalização ou auditoria).

## Atenção!

O conjunto formado pelo Relatório de Situação, Plano Estratégico e Plano Operacional é chamado de **Documentação Básica**

### 2.2.5 Elaboração de Procedimentos

A elaboração de procedimentos consiste no desenvolvimento de um conjunto de verificações para testar as hipóteses formuladas, permitindo obter evidências suficientes para responder as questões propostas no Pré-projeto e ratificadas no Plano Estratégico (nível operacional).

A elaboração de procedimentos visa a:

- Viabilizar a descentralização de ações de controle às CGU-Regionais, uma vez que a maior parte dos trabalhos de fiscalização e auditoria da CGU é executada por servidores que não participaram da elaboração da estratégia;
- Garantir que as diferentes equipes executem o mesmo escopo planejado, por meio dos mesmos comandos e técnicas de controle;
- Permitir padronização da interpretação das informações coletadas;
- Transformar o conhecimento tácito em conhecimento explícito.

## Atenção!

Quando as ações de controle forem executadas de forma centralizada, não envolvendo a atuação das CGU-Regionais, caberá à Coordenação-Geral de Auditoria decidir sobre a necessidade de elaborar procedimentos para lançamento no Sistema Novo Ativa.

O procedimento apresenta os seguintes campos para preenchimento:

## Campos do Procedimento

**Objetivo:** relação dos testes de hipótese que serão detalhados no procedimento.

**Questões de Auditoria/ Fiscalização:** relação das questões e subquestões estratégicas que serão respondidas total ou parcialmente por meio da aplicação do procedimento.

**Conceitos:** definição de termos empregados no procedimento, com o objetivo de esclarecer dúvidas que possam surgir no momento da execução da ação de controle.

**Base Normativa:** referencial legal e normativo que ampara as verificações de conformidade estabelecidas no procedimento, servindo como consulta para o enquadramento de eventuais irregularidades identificadas.

**Operacionalização:** refere-se ao detalhamento operacional dos testes de hipótese, ou seja, o seu passo a passo.

## 2.2.6 Elaboração de Questionários

A elaboração de questionários consiste no desenvolvimento de um conjunto de perguntas cujas respostas podem ser recuperadas posteriormente de forma estruturada (nível operacional).

A elaboração de questionários visa a:

- Consolidar informações que subsidiarão as respostas às questões e subquestões estratégicas ratificadas no Plano Estratégico;



- Padronizar o registro dos dados para as hipóteses testadas;
- Viabilizar a realização de inferências estatísticas.

## 2.2.7 Elaboração de Pedido de Ação de Controle (PAC)

As ações de controle definidas nos PO são materializadas por meio do Pedido de Ação de Controle (PAC), elaborado pela UCI demandante. No PAC, deve constar um conjunto de informações com o objetivo geral de caracterizar a ação de controle e seu objeto de exame, prestando orientação para sua realização pela UCI executora, seja a CGU-Regional, seja a própria Coordenação-Geral de Auditoria.

Em resumo, a Figura 12 esquematiza as relações entre os instrumentos utilizados no processo de Planejamento da AEPG, desde a elaboração da Documentação Básica (RS, PE e PO) até o PAC.

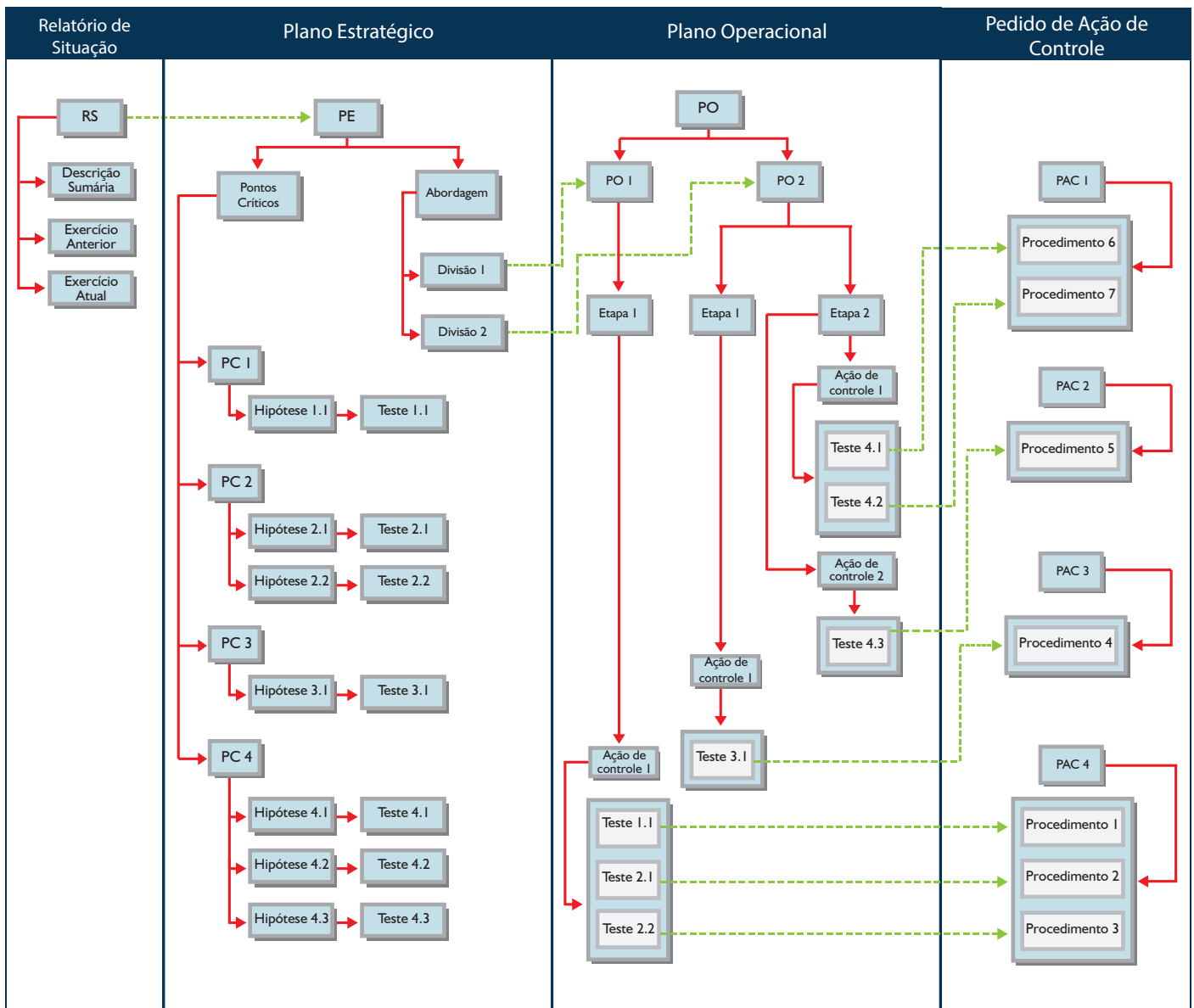


Figura 12 – Relação entre RS, PE, PO e PAC na AEPG

Quanto aos campos do PAC, seu detalhamento é apresentado a seguir.

## Campos do PAC

**Número:** código sequencial atribuído pelo Sistema Novo Ativa.

**Órgão:** Ministério supervisor ao qual o agente responsável pela implementação da Ação de Governo está subordinado ou vinculado.

**Plano Estratégico, Plano Operacional, Etapa e Ação:** códigos numéricos atribuídos pelo Sistema Novo Ativa.

**Funcional programática:** campo referente à classificação funcional e programática adotada para consignação da despesa prevista na LOA, correspondente aos recursos sob análise. No caso de recursos não orçamentários, a codificação é criada no Sistema Novo Ativa.

**Exercício:** o ano da dotação orçamentária correspondente aos recursos sob análise (ou aplicação, no caso de recursos não orçamentários), vinculado à funcional programática registrada.

**Atividade:** geralmente relacionada à técnica de controle a ser utilizada (auditoria ou fiscalização), como auditoria regular, auditoria – pessoal, auditoria especial, TCE, fiscalização regular, fiscalização-piloto. Pode referir-se também a outras atividades, como capacitação, planejamento, monitoramento, avaliação, correição e prevenção à corrupção.

**Tipo de auditoria:** classificação quanto à finalidade da auditoria, ou seja, avaliação da gestão, acompanhamento da gestão, operacional ou contábil.

**UJ TCU:** código SIAFI da unidade jurisdicionada ao TCU, responsável pelo recurso orçamentário em última instância, ou seja, é a unidade que tem a responsabilidade de apresentar relatório de gestão e/ou processo de contas anual.

**Unidade examinada:** correspondente à pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que tenha utilizado, arrecadado, guardado, gerenciado ou administrado dinheiro, bens e valores públicos, que se constituam no escopo da ação de controle. No caso de unidade/órgão da administração pública federal, deve ser preenchido com os códigos do cadastro de unidades gestoras do SIAFI. No caso de indivíduos, deve ser utilizado o registro do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF). No caso de organizações de âmbito privado, ou mesmo público, mas de esfera diversa da federal, deve ser utilizado o registro do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), também da SRF. No caso de credores da administração pública federal (recebedores de recursos públicos federais por ordem bancária registrada no SIAFI) que não se encaixem nas opções anteriores, como é o caso, por exemplo, de algumas organizações internacionais, devem ser utilizados os códigos de inscrição genérica do cadastro de credores do SIAFI.

**Convênio:** código do convênio (sequencial único gerado pelo SIAFI) que será objeto de análise quando da execução da ação de controle, se for o caso.

**Processo:** número do processo (NUP), registrado no Sistema de Gestão Interna (SGI) da CGU, muito comum em ações de controle relacionadas a demandas externas.

**Período de exame:** período objeto de análise a que vai se restringir a verificação dos recursos/despesas, atos e fatos relacionados ao escopo dos trabalhos. Este campo é obrigatório na auditoria e facultativo na fiscalização.

**Período previsto:** aquele no qual a UCI demandante pretende que a UCI executora realize a ação de controle.

**Demanda:** identifica o agente provocador da ação de controle junto à CGU. No âmbito da AEPG, deve-se utilizar a opção 'Demanda Interna' (código 1).

**Estrato:** utilizado para, em caso de definição da ação de controle a partir de amostragem estatística, caracterizá-la com o código fornecido pela área responsável pela elaboração do plano amostral, para identificar o tipo de plano amostral da unidade observada.

**Marcador:** permite caracterizar a ação de controle como integrante de um determinado grupo com pelo menos uma característica em comum (Ex.: ações de controle com recursos relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento, a ONG, à Copa/Olimpíada, a Grandes Municípios), bem como identificar a prioridade de execução da ação de controle (Ex.: Marcador 01 – Prioridade Nível 1; Marcador 02 – Prioridade Nível 2).

**Número do sorteio:** número do evento de sorteio (de municípios ou estados), para os casos de fiscalizações relacionadas ao Programa de Fiscalizações a Partir de Sorteios Públicos.

**Esfera:** identifica se o campo 'Número do sorteio' se refere a sorteio de municípios (M) ou de estados (E).

**Instrumento de transferência:** preenchido com um dos instrumentos ou formas de aplicação/execução de recursos/despesas sob análise: fundo a fundo ou concessão, convênio, contrato de repasse, termo de ajuste, termo de parceria, execução direta e não se aplica.

**Número do contrato:** código do contrato de financiamento, doação ou cooperação técnica com organismo internacional, se for o caso.

**Tipo:** tipo do contrato registrado no campo anterior: financiamento externo, doação externa ou cooperação técnica.

**Homem-Hora Estimado:** Quantidade de horas-homem previstas para a realização da ordem de serviço. Essa informação é utilizada para efeito de estimativa da quantidade de trabalho em estoque em cada CGU-Regional.

**Unidade da Federação e município:** local em que deverá ser realizada a ação de controle.

**Prioridade:** campo de preenchimento automático, decorrente da hierarquização atribuída ao Objetivo/Área de Negócio sob análise: essencial, relevante ou coadjuvante.

**Valor:** montante de recursos correspondente ao escopo dos exames.

**Justificativa:** esclarecimento para o caso de o valor não ser informado.

**Descrição da Ação – Projeto/Atividade/Operação Especial ou Descrição da Divisão – Plano Operacional:** caracteriza a Ação de Governo que está sendo objeto

da ação de controle, devendo ser feita por meio do registro dos objetivos esperados para a Ação de Governo correspondente à classificação funcional e programática anteriormente informada. Nas ações de controle de AEPG, os objetivos/finalidades definidos no respectivo PO são automaticamente copiados para este campo.

**Caracterização da Etapa/Produtos Esperados:** registro da Etapa de implementação da Ação de Governo sob análise, que deverá ter objeto mensurável e produto claramente definido. Tendo sido informados códigos de PE, PO, Etapa e ação de controle, o Sistema Novo Ativa automaticamente o preencherá com informações constantes dos campos 'Título' e 'Produtos' da Etapa.

**Ação Solicitada – Área de Exame / Procedimentos / Questionários:** registro dos códigos dos procedimentos padronizados e/ou questionários a serem aplicados para realização da ação de controle.

**Ação Solicitada (campo textual):** descreve sucintamente o que deve ser feito a partir da aplicação dos procedimentos e questionários. Em PAC de auditoria, não há um modelo único a ser seguido. Já em PAC de fiscalização, o campo textual 'Ação Solicitada' deve ser composto de três blocos:

a) Identificação do Objeto: cada OS deve ter seu objeto de fiscalização muito bem definido, o qual deve ser explicitado no início do texto do campo 'Ação Solicitada'.

b) Ações a serem realizadas, indicando seus respectivos procedimentos: deve-se explicitar 'o que' se pretende verificar (testes de hipótese), indicando o código do procedimento específico, de forma que rapidamente seja possível identificar o que deve ser realizado (muito embora o 'como' esteja detalhado nos procedimentos), subsidiando o planejamento e a supervisão da execução da OS pela UCI executora.

c) Orientações para o preenchimento da Tabela Síntese de Constatções: a referida tabela é um instrumento modelado para trazer informações estruturadas acerca do objeto fiscalizado e sua utilização deve observar os seguintes pontos:

- *Deve ser utilizada como 'alerta' para questões que mereçam intervenção tempestiva por parte da UCI Demandante; por exemplo, ao se indicar 'objeto inexistente', a informação serve como alarme de leitura e tomada de providências urgentes;*
- *Durante o processo de homologação, a Tabela Síntese de Constatções deve ser cotejada com as informações do relatório, de forma que haja consistência entre os dados tabulados e as evidências contidas no relatório;*
- *No final do campo textual 'Ação Solicitada', deve haver orientação quanto ao preenchimento da Tabela Síntese de Constatções, informando quais questões não se aplicam à OS e, se for o caso, trazendo esclarecimentos quanto à interpretação da Tabela frente ao objeto fiscalizado.*

**Localização:** deve conter o registro do endereço de localização das verificações *in loco* e/ou da sede da unidade em exame.

**Observações:** deve conter informações sobre nome e telefone dos servidores responsáveis por esclarecer eventuais dúvidas sobre a execução dos trabalhos, bem como informações não enquadradas nos campos anteriores, necessárias à realização da ação de controle.

Em síntese, a Figura 13 apresenta algumas relações entre os principais campos do PE, PO e PAC no Sistema Novo Ativa.

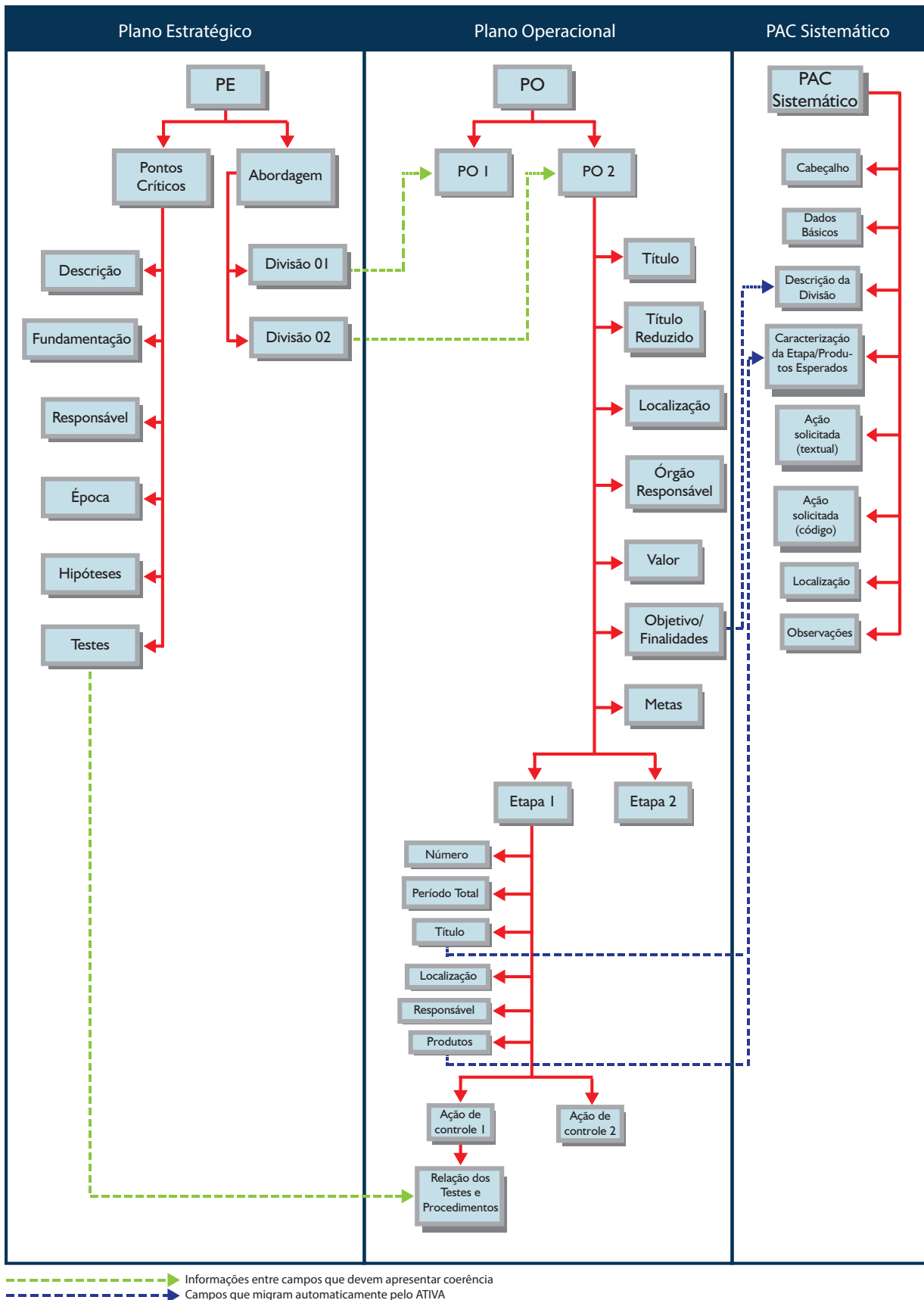


Figura 13 – Relação entre campos do PE, PO e PAC no Sistema Novo Ativa

## 2.2.8 Ação de Controle-Piloto

A Ação de Controle-Piloto é necessária quando a AEPG requer a descentralização de trabalhos de fiscalização ou auditoria para as CGU-Regionais. Compõe-se de duas fases: execução de ações de controle pelas CGU-Regionais e reunião no Órgão Central para discussão da estratégia da AEPG.

### a) Execução de ações de controle pelas CGU-Regionais

Esta fase é realizada por servidores lotados nas CGU-Regionais, sendo possível a participação de membros da equipe da Coordenação-Geral de Auditoria responsável pelo planejamento da estratégia, com o objetivo de:

- I. Testar a aplicabilidade, a objetividade e a adequabilidade dos procedimentos e questionários;
- II. Estimar o tempo de execução dos trabalhos de fiscalização ou auditoria (homem-hora).

### b) Reunião no Órgão Central para discussão da estratégia da AEPG

Esta fase é realizada após a conclusão e a homologação das ações de controle-piloto, ocasião em que alguns dos servidores das CGU-Regionais, alocados no trabalho, participam no Órgão Central da discussão sobre a estratégia da AEPG. Com isso, tem-se o objetivo de:

- I. Envolver as CGU-Regionais no processo de Planejamento;
- II. Verificar se os dados coletados nas ações de controle serão suficientes para a avaliação proposta no Pré-projeto e ratificada no Plano Estratégico;
- III. Reavaliar tanto as questões e subquestões estratégicas quanto as hipóteses, os procedimentos e os questionários, com base não apenas nos dados coletados durante o piloto como também na experiência dos servidores lotados nas CGU-Regionais;
- IV. Elaborar Relatório de Acompanhamento (RAC) a ser encaminhado ao gestor federal; e
- V. Elaborar Banco de Registros (informações e constatações) para padronização do campo "Descrição Sumária" dos relatórios de fiscalização ou auditoria.

## 2.2.9 Amostragem

Em função da natureza e da tipologia de implementação da Ação de Governo, serão variáveis o volume e a complexidade do esforço da CGU para produzir conjunto de dados que permita evidenciar e suportar uma opinião consistente sobre a execução de determinada política pública.

De um lado, Ações de Governo com recursos executados diretamente por uma unidade da estrutura federal poderão ser avaliadas em uma ou algumas poucas auditorias/fiscalizações realizadas na própria unidade jurisdicionada, por uma mesma equipe de servidores da CGU.

Por outro lado, Ações de Governo que se destinem a fornecer bens e serviços à sociedade, com recursos descentralizados ou transferidos a estados, municípios e organizações privadas, em um país de dimensões continentais, dependendo da amplitude e da 'pulverização' na sua distribuição, poderão ensejar grande mobilização da estrutura da CGU (servidores, veículos, computadores, equipamentos de medição e de registro de imagens, recursos para o custeio de diárias, combustível etc.), em vários estados, para produzir o volume necessário de informações.

Com a finalidade de otimizar os recursos disponíveis e viabilizar a avaliação da execução do maior número de Ações de Governo, a CGU utiliza amostra probabilística, reduzindo, assim,

o universo de pontos de verificação, com base científica e representatividade suficiente para se inferir sobre o todo com razoável segurança.

## Glossário

**População:** conjunto de unidades individuais, com pelo menos uma característica comum, que se pretende conhecer ou avaliar.

**Amostra:** subconjunto de uma população, por meio da qual se estabelecem ou se estimam as propriedades e as características dessa população.

**Amostra aleatória ou probabilística:** subconjunto de uma população cujas unidades, sem exceção, têm alguma probabilidade de seleção na amostra, ou seja, têm a probabilidade de seleção conhecida e diferente de zero.

**Amostra aleatória simples:** amostra de um determinado tamanho, selecionada de modo que toda amostra possível de mesmo tamanho tenha igual chance de ser sorteada.

**Amostra intencional ou não probabilística:** subconjunto de uma população que possui unidades sem chance de serem selecionadas. Logo, esse tipo de amostra não permite que se façam inferências com relação ao universo.

**Amostragem:** processo ou ato de construir (selecionar) uma amostra.

**Amostragem de aceitação:** amostragem de itens sem reposição e rejeição do lote inteiro com base no número obtido de defeitos.

**Amostragem de conglomerados:** amostragem na qual a área da população é dividida em conglomerados (ou seções) que são, então, escolhidos aleatoriamente, de modo que todos os membros desses conglomerados escolhidos façam parte da amostra.

**Amostragem de conveniência:** amostragem na qual os elementos são selecionados por estarem facilmente disponíveis.

**Amostragem estratificada:** amostragem na qual amostras são retiradas de cada um dos estratos (classes).

**Amostragem sistemática:** amostragem na qual todo  $k$ -ésimo elemento é selecionado.

**Estatísticas:** coleção de métodos para planejamento de experimentos, obtenção de dados, organização, resumo, apresentação, análise e elaboração de conclusões com base em dados.

**Estatística:** característica medida em uma amostra.

**Estatística Descritiva:** organiza e descreve as informações contidas nos dados observados, provenientes de uma amostra ou de uma população, por meio de gráficos, tabelas, diagramas, distribuição de frequência, medidas de posição (média, moda, mediana), medidas de dispersão (variância, desvio-padrão).

**Estatística Inferencial:** faz afirmações sobre as características de uma população com base nos resultados obtidos para uma amostra extraída; é a generalização de resultados da parte (amostra) para o todo (população).

**Intervalo de confiança:** faixa de valores usada para estimar algum parâmetro populacional com um nível de confiança específico.

**Nível de confiança:** probabilidade de que um parâmetro populacional esteja contido dentro de um intervalo de confiança particular.

**Margem de erro:** diferença máxima provável entre a estatística amostral observada e o verdadeiro valor do parâmetro populacional.

A amostragem não é necessária em todas as avaliações. Se a população de interesse for pequena, será aconselhável coletar informações do grupo inteiro. Entretanto, se a população for grande, a amostragem probabilística pode reduzir os custos de coleta de informações ao mesmo tempo em que permite tirar conclusões generalizadas para o grupo todo.

Assim, utiliza-se o método da amostragem probabilística em vez de censo (exame da totalidade da população) pelas seguintes razões:

- *Economicidade de meios;*
- *Menor tempo de obtenção dos dados.*

A Figura 14 mostra como fica o tamanho de uma amostra aleatória simples (AAS) quando a população tende ao infinito.

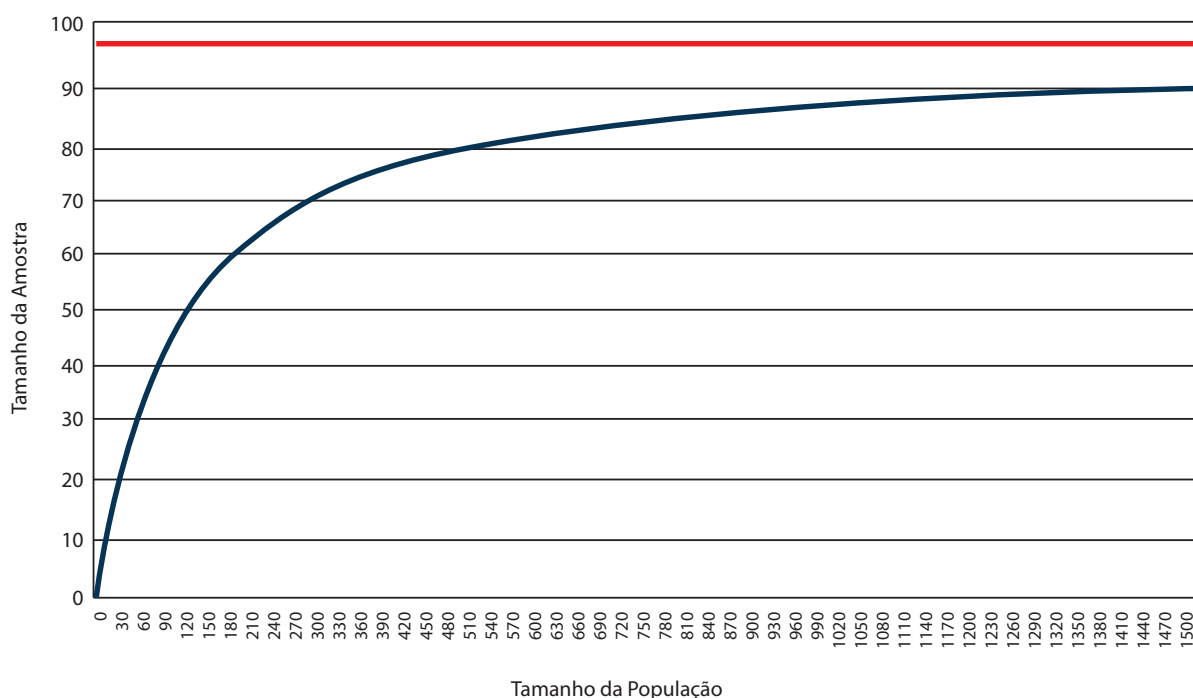


Figura 14 – Tamanho de uma amostra aleatória simples em função do tamanho da população, para um nível de confiança de 95% e margem de erro de 10 pontos percentuais

Nota-se pelo gráfico que, para um determinado nível de confiança e margem de erro, o tamanho de uma amostra aleatória simples não apresenta uma relação linear com o tamanho da população, ou seja, o tamanho da amostra cresce numa proporção muito menor que o tamanho da população. Dessa forma, quando a população é grande, tendendo ao infinito, o tamanho da amostra é constante. No exemplo apresentado na Figura 14, para um nível de



confiança de 95% e margem de erro de 10 pontos percentuais, o tamanho máximo da amostra é de 97 unidades, independentemente do tamanho da população.

Em resumo, não se utiliza amostragem:

- Quando a população é considerada muito pequena, e a amostra fica relativamente grande;
- Quando as características da população são de fácil mensuração, mesmo que a população não seja pequena; e
- Quando há necessidade de alta precisão.

## 2.2.10 Geração de Ordem de Serviço (OS)

A geração da OS consiste em autorizar a realização da ação de controle pela UCI executora, a partir da replicação dos dados do PAC elaborado pela UCI demandante. Dessa forma, somente com a OS gerada<sup>6</sup>, a UCI executora (seja a CGU-Regional, seja a própria Coordenação-Geral de Auditoria) poderá realizar as ações de controle definidas no PO.

### Atenção!

A Ordem de Serviço deve ter o escopo definido de forma que sua execução ocorra em **apenas um município**.

### Situação das OS no Sistema Novo Ativa

**Não recebida:** OS gerada e ainda não consultada ('aberta') no Sistema pela UCI executora.

**Recebida:** OS gerada e já consultada ('aberta') no Sistema pela UCI executora.

**Planejada:** OS consultada no Sistema, tendo sido fixados o quantitativo de horas necessário à realização do trabalho, o período e os servidores que a executarão.

**Realizando:** OS em execução, com o registro da data de início dos trabalhos no Sistema.

**Suspensa:** OS já iniciada, não concluída e que teve seus trabalhos interrompidos por motivo justificável.

**Concluída:** OS com os trabalhos finalizados e informações registradas no Sistema.

**Não aceita:** OS com os trabalhos finalizados pela UCI executora e 'não aprovados' pela UCI demandante.

**Revisada:** OS revisada pela UCI executora após o não aceite da UCI demandante.

**Homologada:** OS com os trabalhos finalizados pela UCI executora e 'aprovados' pela UCI demandante.

**Cancelada:** OS gerada que foi posteriormente cancelada (retirada do estoque da UCI executora).

6

Ao gerar a OS, o Sistema Novo Ativa atribui um código numérico à OS igual àquele atribuído ao PAC.

## 2.3 Execução

O processo de Execução na metodologia da AEPG consiste em verificar, *in loco*, a realização das Ações de Governo, com o intuito de coletar evidências que subsidiarão a avaliação da política pública. Este processo é composto pelas seguintes etapas:

- *Planejamento da execução: seleção das OS; envio de solicitação de fiscalização (SF) ou de solicitação de auditoria (SA) prévia ao gestor; previsão do período de campo; definição da equipe de trabalho; e leitura da OS, da Documentação Básica, dos procedimentos e dos questionários pela equipe alocada para realizar as ações de controle;*
- *Realização das atividades de campo: aplicação dos procedimentos previstos na OS;*
- *Relatoria: elaboração de relatório de fiscalização ou de auditoria no Sistema Novo Ativa; e organização dos papéis de trabalho.*

Na etapa de planejamento da execução, é importante solicitar com antecedência documentos ou informações necessários à realização da ação de controle, por meio de instrumentos conhecidos como SF ou SA prévias (solicitações de fiscalização e de auditoria, respectivamente), de modo a otimizar o tempo na etapa de realização das atividades de campo.

Após a realização das atividades de campo, devem ser inseridos no Sistema Novo Ativa os registros (constatações e informações) obtidos com a execução da OS. Após a fase de relatoria, a OS deve ser concluída no Sistema Novo Ativa pela UCI executora para que a UCI demandante ateste que o conteúdo apresentado na OS atende ou não ao que foi solicitado nos procedimentos.

### Glossário

**Evidência:** elementos suficientes para sustentar a emissão de opinião, permitindo que se alcance um grau razoável de convencimento da realidade dos fatos e situações observadas, da veracidade da documentação examinada, da consistência e fidedignidade das informações e registros.

**Registro:** elaboração escrita resultante dos exames realizados e das evidências coletadas. No âmbito da CGU, os registros podem ser tipificados como “informação”, “constatação” ou “análise”.

**Informação:** registro sobre as normalidades da gestão, sobre os fatos ou contextualizações relevantes para o entendimento de determinado aspecto da gestão ou ainda sobre impactos positivos, ganhos de desempenho e/ou qualidade nas operações de uma unidade. Os registros do tipo “informação” não contêm recomendação.

**Constatação:** registro sobre as situações indesejáveis identificadas, devidamente evidenciadas. Em geral apontam a existência de dificuldades, equívocos, condições adversas autônomas e/ou exteriores à unidade objeto de exame e/ou situações que carecem de ajustes quando de seu confronto com critérios técnicos, administrativos e legais. Os registros do tipo “constatação” requerem a elaboração de recomendações.

**Análise:** espécie de registro que não se aplica no âmbito das ações de controle de AEPG.

**Papéis de trabalho:** documentos que fundamentam as informações e as constatações obtidas nas ações de controle (Ex.: Solicitações de Fiscalização e Auditoria, bem como suas respostas; planilhas de cálculo; etc.).

Dependendo da Ação de Governo a ser avaliada, o processo de Execução das OS pode ocorrer por meio de duas formas diferentes, detalhadas a seguir:

- Roteirização;
- Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

### 2.3.1 Execução de OS por meio de Roteirização

**Roteirização** é o processo de planejamento realizado pela CGU-Regional em relação à execução de OS em estoque, para um determinado período de tempo, tendo como base as diretrizes previstas pela SFC. Seu objetivo é a racionalização e a otimização dos deslocamentos, bem como a atuação isonômica da CGU, de forma a assegurar que todo o espaço territorial do estado seja coberto por ações de controle. O ponto de início dos trabalhos na roteirização deve ser a OS de maior prioridade ou, como critério de desempate, a de maior antiguidade.

A roteirização envolve as seguintes etapas:

- I. Levantamento e plotagem do estoque;
- II. Identificação do município-vértice;
- III. Construção do roteiro;
- IV. Composição da equipe de fiscalização;
- V. Preenchimento do Sistema Novo Ativa;
- VI. Rodízio entre os setores; e
- VII. Monitoramento da roteirização.

Antes de iniciar a descrição das etapas que envolvem o processo de roteirização, é pertinente e oportuno apresentar alguns conceitos importantes.

## Glossário

**Setor:** sub-região do estado, definida pela CGU-Regional a partir dos seguintes critérios:

- Facilidade de deslocamento para municípios vizinhos;
- Quantidade de setores condicionada à meta de realização de ações de controle em cada setor em até 60 dias;
- Setor I deve abranger a capital do estado e todos os demais municípios que permitam o retorno da equipe de servidores no mesmo dia de trabalho, ou seja, que não impliquem o pagamento de diárias.

**OS-vértice:** OS de maior prioridade (e, como critério de desempate, a de maior antiguidade) em um setor.

**Município-vértice:** município onde a OS-vértice será realizada.

**OS-despriorizada:** OS não iniciada que, por algum motivo justificável, não pode ser realizada em determinado momento.

**Roteiro:** conjunto de todas as OS planejadas para terem trabalhos de campo executados em municípios de um mesmo setor, a partir da definição da OS-vértice.

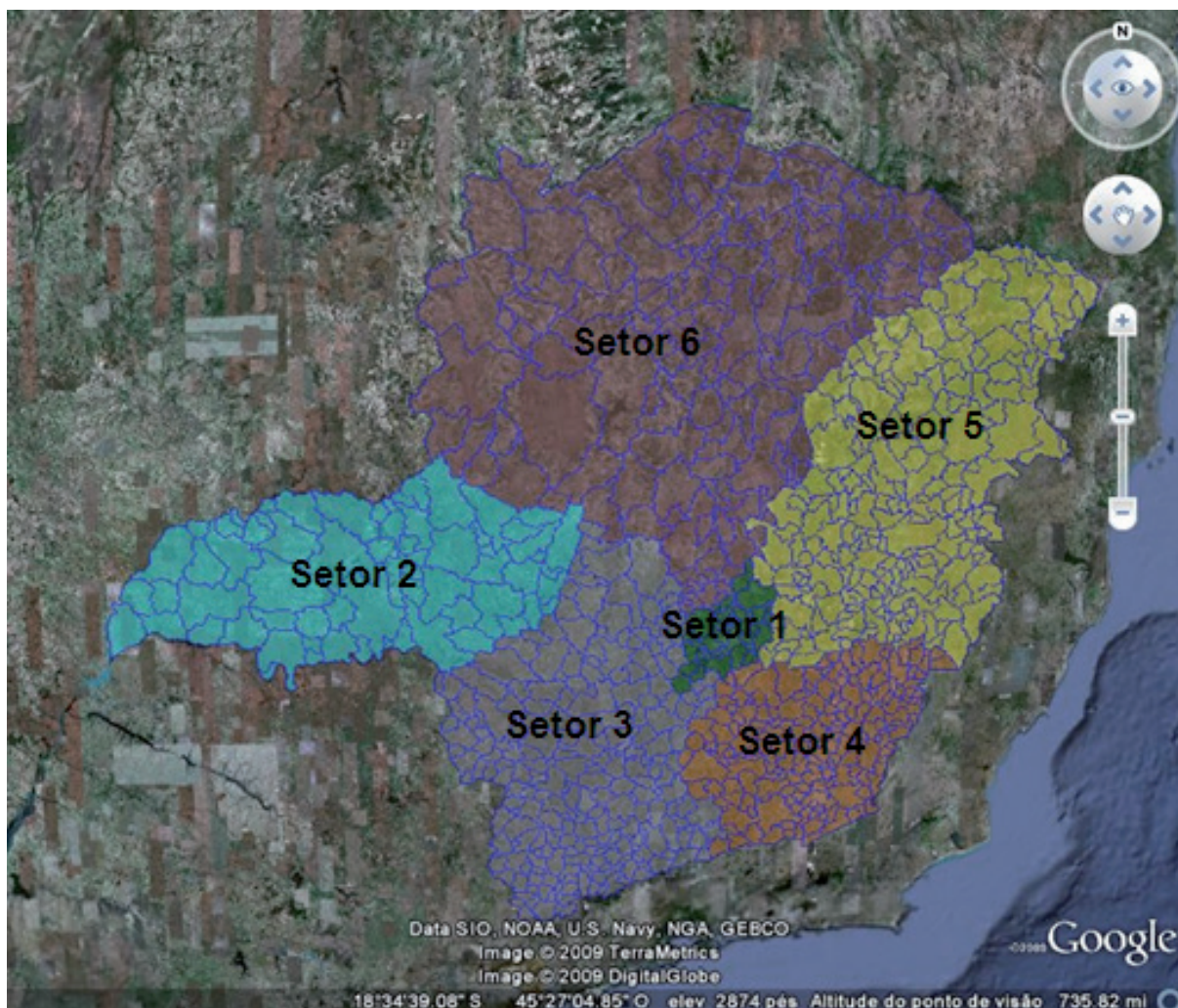


Figura 15 – Setores da CGU-R/MG

### *I – Levantamento e plotagem do estoque*















Definidos os setores do estado, esta etapa consiste em levantar o estoque de OS demandadas à CGU-Regional, por setor. Diariamente, são disponibilizados para cada CGU-Regional os seguintes documentos:

- *Listagem de OS roteirizáveis em estoque, por setor, em formato de planilha;*
- *Plotagem desse estoque no mapa do estado, com o auxílio do software Google Earth.*

Para que essa etapa reflita o estoque real do setor, a unidade regional deve manter o *status* das OS permanentemente atualizado no Sistema Novo Ativa. Sem esse pré-requisito, todo o trabalho de definição do roteiro poderá ser prejudicado.

## Símbolos no Google Earth

Cada balão representa uma OS

• Prioridade da OS			• OS-Despriorizada
	Nível 1 – Especial		OS-despriorizada com prioridade Especial
	Nível 2 – Alta		OS-despriorizada com prioridade Alta
	Nível 3 – Média		OS-despriorizada com prioridade Média
	Nível 4 – Normal		OS-despriorizada com prioridade Normal
• OS-Vértice			• Situação das OS
	OS-vértice com prioridade Especial		OS em realização
	OS-vértice com prioridade Alta		
	OS-vértice com prioridade Média		OS suspensa
	OS-vértice com prioridade Normal		

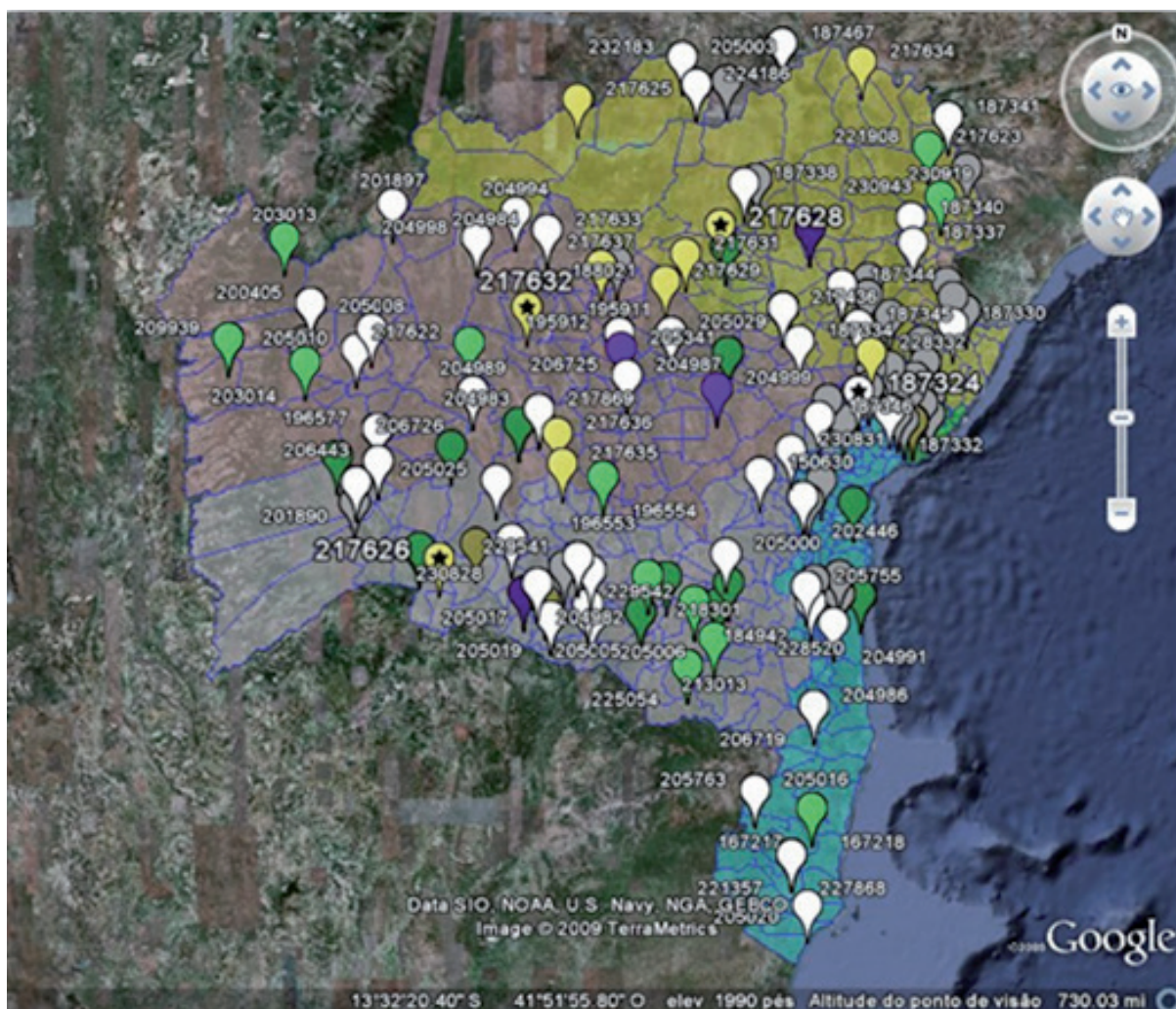


Figura 16 – Plotagem do estoque de OS da CGU-R/BA

## II – Identificação do município-vértice

Em um dado setor, a regra para a execução das OS tem como primeiro critério a prioridade e, em seguida, a antiguidade da OS. Assim, o município que apresentar a OS de maior prioridade (e, como critério de desempate, a OS de maior antiguidade) deverá centrar a construção do roteiro.

Em princípio, todos os trabalhos têm a mesma importância, dado que, em última instância, atenderão aos propósitos de respaldar as avaliações sobre a execução das políticas públicas. É inviável tentar estabelecer uma importância relativa entre as pastas, daí o tratamento da CGU ser o mais isonômico possível no que se refere à cobertura dos diferentes ministérios. É claro, contudo, que ministérios que tenham mais políticas públicas e mais recursos tenderão a ter uma cobertura proporcional à sua dimensão.

A despeito de tratar de maneira igual todas as políticas públicas e, assim, as demandas das Coordenações-Gerais de Auditoria, a SFC entende que outras situações, como Ações de Governo de maior criticidade e visibilidade, pautam a atuação da CGU de maneira diferenciada. A prioridade, portanto, é normalmente definida no momento da geração da OS para a qual será atribuído um dos seguintes níveis:

Quadro 10 – Identificação do nível de prioridade da OS

Nível de Prioridade	Significado	Identificação no Sistema Novo Ativa
1	Prioridade Especial (máxima)	Marcador 01 da OS
2	Prioridade Alta	Marcador 02 da OS
3	Prioridade Média	Marcadores de 05 a 21 – Programa de Aceleração do Crescimento Marcador 36 – REUNI/Expansão Marcador 37 – Defesa Civil Marcador 39 – Gratuidade – Sistema S Marcador 44 – FNE/FNO
4	Prioridade Normal	Todas as demais OS roteirizáveis <sup>7</sup>

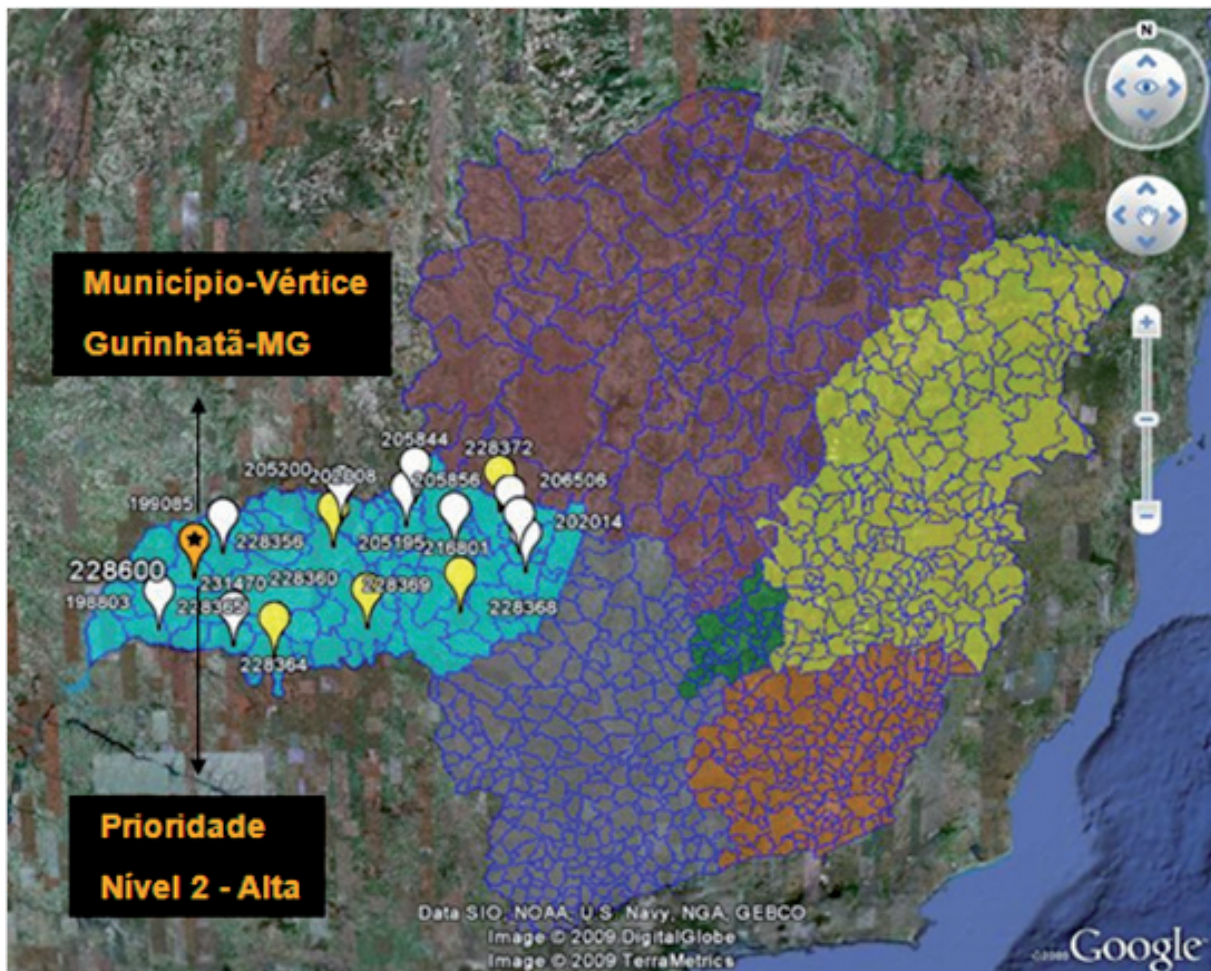


Figura 17 – Município-vértice do setor 2 de Minas Gerais

<sup>7</sup> Pela especificidade do trabalho (natureza, complexidade ou existência de prazo para sua conclusão), não são consideradas ações de controle roteirizáveis as OS da SFC relacionadas a Sorteio (Demanda 11 e 12), Auditoria Anual de Contas (Tipo de Auditoria 01 – Avaliação de Gestão), Recursos Externos (Tipo de Auditoria 04 – Contábil), Análise de Pessoal (Atividade 0002), Análise do PAINT (Marcador 38), Avaliação da AUDINT (Marcador 29), Monitoramento do Plano de Providências Permanente (Marcador 50), Avaliação dos Resultados da Gestão (Marcadores 47, 48 e 49), Trilhas de Auditoria de Pessoal (Marcador 51), Levantamento de Informação (Marcador 31), Ações Exploratórias (Marcador 46), Ações de Controle-Piloto (Atividade 0042), Capacitação (Atividade 00135), Auditoria Compartilhada (Marcador 42) e OS Especialista (Marcador 40).

### III – Construção do roteiro

Cabe à CGU-Regional definir o conjunto de todas as OS que poderão ter trabalhos de campo executados em municípios de um mesmo setor, a partir da definição da OS-vértice.

## Atenção!

Para configurar um dado roteiro no Sistema Novo Ativa, enquanto não for disponibilizada tal funcionalidade no Sistema, a CGU-Regional deverá preenchê-lo de modo que todas as OS desse roteiro apresentem a mesma data inicial de planejamento.

A diretriz para a construção do roteiro é a seguinte: a partir da identificação do município-vértice, onde a OS de maior nível de prioridade deve ser necessariamente executada, a equipe de fiscalização poderá dirigir-se a outros municípios localizados no setor do município-vértice (municípios necessariamente mais próximos ao município-vértice), independentemente da prioridade das demais OS, desde que todas as OS roteirizáveis do município-vértice sejam realizadas.

A ideia básica dessa metodologia é garantir que a OS de maior relevância (maior prioridade) seja executada de forma célere, aproveitando-se o deslocamento para executar outras OS que estiverem localizadas no município-vértice ou em sua vizinhança, independentemente da prioridade das demais OS.

O roteiro é condicionado ao tempo disponível para o período de campo e à quantidade de servidores envolvidos. Constrói-se o roteiro com o objetivo de executar a maior quantidade possível de OS no município-vértice e em municípios ao seu redor.

## Atenção!

Quando não for possível incluir a OS-vértice em um roteiro, caberá à CGU-Regional solicitar a “despriorização” desta OS. Com isso, uma nova OS-vértice surgirá, de modo a orientar a construção do roteiro.

### IV – Composição da equipe de fiscalização

Em um roteiro, será comum encontrar OS de diferentes pastas ministeriais. Na composição da equipe de fiscalização, caberá à CGU-Regional escolher servidores com base nas OS que farão parte do roteiro. Assim, nas CGU-Regionais organizadas em Núcleos de Ações de Controle – NACs, a equipe de fiscalização alocada para executar um roteiro deverá ter composição mista, ou seja, servidores de diferentes NACs.

Em relação ao tamanho da equipe, a CGU-Regional deverá dimensioná-la levando-se em consideração restrições como, por exemplo, o período de campo estimado, a quantidade e a tipicidade das OS. Nada impede que, para um mesmo roteiro, haja mais de uma equipe de fiscalização, desde que o período máximo de rodízio dos setores seja respeitado.



#### V – Preenchimento do Sistema Novo Ativa

Definidos o roteiro e a respectiva equipe de fiscalização, caberá à CGU-Regional preencher o campo ‘período planejado’, no Sistema Novo Ativa, da seguinte forma: todas as OS previstas para serem realizadas na roteirização de um dado setor deverão apresentar a mesma data inicial para esse campo. Esse preenchimento configurará a execução da roteirização por parte da CGU-Regional.

### Atenção!

As OS em situação de Planejada no Sistema Novo Ativa e não executadas no período programado deverão ter seu status alterado para Recebida, a fim de permitir o retorno dessas OS ao estoque de OS não-planejadas.

#### VI – Rodízio entre os setores

Do mesmo modo que não é adequado estabelecer distinção entre os ministérios, não é razoável atribuir a uma região importância maior que outra. Assim, a fim de garantir a cobertura de todo o espaço territorial do estado, cada CGU-Regional deve realizar rodízio entre os setores durante os trabalhos de Roteirização.

A cobertura espacial deve ser completa e feita em períodos razoavelmente frequentes, ou seja, o que deve ficar claro é que nenhum setor deve deixar de ser visitado ao final do período de 60 dias.

Assim, uma CGU-Regional com quatro setores, por exemplo, após roteirizar o setor 2, fará seu planejamento para o setor 4, depois para o setor 3, em seguida para o setor 2, e assim por diante. O setor 1 não fará parte do rodízio de setores, pois suas OS sempre estarão sendo realizadas por servidores que estejam na capital, dando-se prioridade às OS de maior prioridade e antiguidade.

Ficará a critério da CGU-Regional analisar a viabilidade de dois ou mais setores serem roteirizados em períodos sobrepostos. Vale ressaltar que a CGU-Regional não tem autonomia para priorizar uma região em detrimento de outra. Somente a SFC pode estabelecer outra regra quando casos específicos ocorrerem.

#### VII – Monitoramento da Roteirização

Com o intuito de viabilizar o monitoramento das diretrizes da Roteirização, tanto pelo Órgão Central como pelas CGU-Regionais, foram criados alguns indicadores de processo, tais como o alinhamento à diretriz de aderência à OS-vértice e à diretriz de visita a setores do interior do estado (Figuras 18 e 19).



Figura 18 – Aderência à Priorização

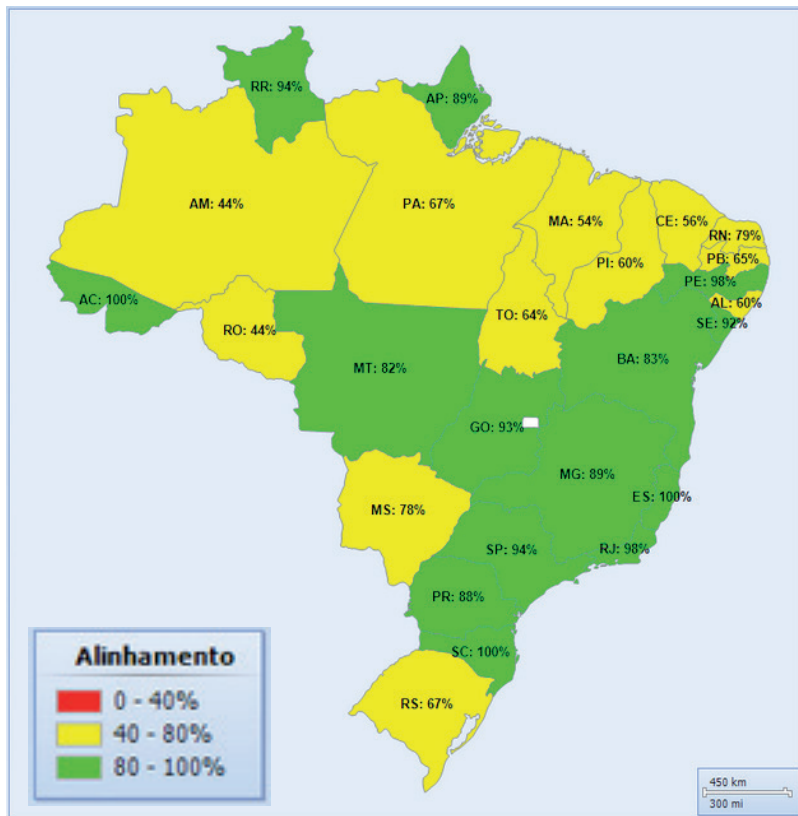


Figura 19 – Aderência à Visita aos Setores

## 2.3.2 Execução de OS por meio de Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

Recentemente, a SFC reestruturou o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de modo a incluir nas fiscalizações trabalhos decorrentes de AEPG, notadamente avaliações de Ações de Governo fortemente pulverizadas pelo país (Ex.: Bolsa Família; Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica etc.).

A grande vantagem da execução das OS por meio do Sorteio Público é a celeridade na conclusão dos trabalhos, permitindo intervenções mais tempestivas no rumo da política pública se comparado com a execução das OS por meio da Roteirização.

## 2.4 Monitoramento

O processo de Monitoramento na metodologia da AEPG compreende a validação da execução das ações de controle e a análise dos dados obtidos em conjunto com o gestor federal visando à elaboração de recomendações estruturantes no sentido da melhoria da execução da política pública. Ademais, é no monitoramento que ocorre o acompanhamento das providências adotadas pelos gestores federais.

São finalidades do processo de Monitoramento:

- Consolidar os dados obtidos com a execução das ações de controle, permitindo realizar avaliações parciais sobre as questões e subquestões estratégicas propostas;
- Elaborar recomendações estruturantes, discutidas e acordadas com o gestor federal, estipulando-se, em comum acordo, prazos de implementação;
- Monitorar as providências adotadas pelo gestor federal.

O processo de Monitoramento contempla as seguintes etapas:

- I. Homologação das ações de controle concluídas no Sistema Novo Ativa;
- II. Tratamento e análise dos dados da amostra;
- III. Elaboração de Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc); e
- IV. Atualização da situação das recomendações no Sistema Monitor.

### 2.4.1 Homologação das ações de controle concluídas no Sistema Novo Ativa

O início do processo de Monitoramento ocorre quando as Coordenações-Gerais de Auditoria analisam, por meio do Sistema Novo Ativa, as ações de controle concluídas, homologando-as ou solicitando revisão por parte da UCI Executora. Esta análise tem o objetivo de verificar se o conteúdo do relatório de fiscalização ou de auditoria atende ao que foi solicitado pela UCI demandante.

Nesse momento, é importante garantir a correta vinculação entre as respostas dos questionários e os fatos evidenciados no relatório, tendo em vista que as análises posteriores (inclusive as inferências estatísticas) serão realizadas com base nos dados estruturados dos questionários e não mais com base no conteúdo textual dos relatórios (excetuando-se as ações de controle centralizadas para as quais pode não ser necessária a informação estruturada).

Para o caso de escopos definidos por meio de amostras aleatórias, deve-se verificar também: se as respostas dos questionários se referem a testes feitos realmente nos objetos previamente selecionados (amostra) durante o planejamento das ações de controle; se há possíveis inconsistências entre diferentes respostas do questionário; ou, ainda, se houve o preenchimento do questionário mais de uma vez para o mesmo objeto sem que tal sistemática esteja prevista.

Durante a homologação, por meio de análise da tabela de síntese das constatações das OS, deve ser feita a avaliação da existência de aspectos relevantes que exijam ação imediata do controle interno, de forma a serem, tempestivamente, levados à discussão com os gestores ou com a alta administração da CGU. Nesta etapa, ocorre o processo de maior interação entre as CGU-Regionais e as Coordenações-Gerais de Auditoria.

## Atenção!

Durante a homologação, caso haja a identificação de fato relevante que exija **ação imediata** junto ao gestor federal, essa interação deve ocorrer com base no próprio relatório da OS.

### 2.4.2 Tratamento e análise dos dados da amostra

As inferências estatísticas são realizadas para subsidiar a elaboração dos Relatórios de Acompanhamento (RAc) e de Avaliação da Execução de Programas de Governo (RAv) cujo escopo tenha sido delimitado por meio de amostra probabilística.

O processo de elaboração dessas inferências tem por insumo os dados estruturados obtidos por meio da execução das Ordens de Serviço e pode ser resumido pelas seguintes fases:

- I. *Extração dos dados do Sistema Novo Ativa;*
- II. *Validação dos dados em comparação com o plano amostral;*
- III. *Realização de inferência;*
- IV. *Análise dos resultados obtidos.*

#### *I – Extração dos dados do Sistema Novo Ativa*

Para cada uma das subquestões estratégicas, deve-se definir quais são as perguntas dos questionários necessárias e suficientes para se realizar a análise conclusiva da subquestão. Definidas as perguntas, a etapa seguinte consiste na extração dos dados de todas as OS homologadas associadas aos respectivos questionários, por meio do Sistema Novo Ativa<sup>8</sup>.

O produto esperado desta etapa é um conjunto de tabelas (uma para cada questionário) contendo uma linha para cada ocorrência e uma coluna para cada verificação, conforme *layout* apresentado no Quadro II.

<sup>8</sup> Para extrair as respostas dos questionários de um Plano Estratégico no Sistema Novo Ativa, deve-se clicar no menu “Realização”, “Consulta Ações de Controle” e utilizar o filtro “RS/PE”. Ao clicar em “Detalhar”, será apresentado o resultado da pesquisa com a opção de extrair todos os questionários relacionados ao RS/PE informado na busca.

Quadro 11 – Estrutura da tabela gerada após extração dos dados de um questionário do Sistema Novo Ativa

OS	Ocorrência	Pergunta 1	Pergunta 2
201100001	1	Sim	1
201100001	2	Não	0
201100002	1	Não se Aplica	0
...	...	...	...

As perguntas que admitem apenas uma resposta correspondem a uma verificação cada. No entanto, as perguntas de múltiplas respostas contêm uma verificação para cada alternativa que pode ser marcada. Por exemplo:

Quadro 12 – Exemplo de pergunta multivalorada em questionário do Sistema Novo Ativa

Pergunta 1	Colunas na tabela gerada
Quais as providências adotadas pelo gestor em relação ao não cumprimento do acordo?	
(A) O acordo foi cumprido.	O acordo foi cumprido? SIM x NÃO
(B) Não adota providência.	Quando o acordo não foi cumprido, o gestor não adota nenhuma providência? SIM x NÃO
(C) Interrompe o pagamento.	O gestor interrompe o pagamento como providência para o acordo não cumprido? SIM x NÃO
(D) Comunica ao responsável.	O gestor comunica o responsável como providência para o acordo não cumprido? SIM x NÃO

Dessa forma, para esse tipo de pergunta haverá uma coluna para cada alternativa. Por exemplo, se em uma ocorrência dessa pergunta forem assinaladas as alternativas 'c' e 'd', a tabela resultante da extração de dados apresentará o seguinte *layout*:

Quadro 13 – Exemplo de tabela gerada após extração dos dados de um questionário com pergunta multivalorada do Sistema Novo Ativa

Ocorrência	Pergunta 1 Alternativa A	Pergunta 1 Alternativa B	Pergunta 1 Alternativa C	Pergunta 1 Alternativa D
1	Não	Não	Sim	Sim
...	...	...	...	...

Outro ponto relevante na validação dos dados extraídos do sistema é a análise de consistência das informações ali contidas, tendo em vista que alguns detalhes podem passar despercebidos no momento da homologação das OS. Por exemplo, quando uma pergunta permite múltiplas seleções, às vezes não faz sentido a seleção da combinação de certas opções de respostas. A Coordenação-Geral de Auditoria deverá checar as respostas que permitem esses casos a fim de evitar esse tipo de situação.

Quadro 14 – Exemplo de inconsistência no preenchimento de questionário

Pergunta do questionário no Sistema Novo Ativa	Opções selecionadas
<p>Quais as providências adotadas pelo gestor em relação ao não cumprimento do acordo?</p> <p>a) O acordo foi cumprido</p> <p>b) Não adota providência</p> <p>c) Interrompe o pagamento</p> <p>d) Comunica o responsável</p> <p>e) Impossível avaliar</p> <p>f) Não se aplica</p>	<p>c) Interrompe o pagamento</p> <p>e) Impossível avaliar</p>

### Observações:

- a. Para fins de inferência, somente são considerados dados provenientes de OS homologadas;
- b. A qualidade dos resultados da inferência está diretamente relacionada com a qualidade do processo de execução e homologação das OS.

### II – Validação dos dados em comparação com o Plano Amostral

Extraídos os dados do Sistema, a etapa seguinte consiste em validar o que foi executado em função do que estava previsto no plano amostral. Se a cada unidade amostral corresponder uma única OS, essa precaução é dispensável, desde que a Coordenação-Geral de Auditoria mantenha um controle que indique a que unidade amostral corresponde cada OS gerada.

Havendo mais de uma unidade amostral a ser verificada na mesma OS (e conseqüentemente questionários com mais de uma ocorrência), se não houver um identificador unívoco, alguma alternativa terá de ser buscada para obter a vinculação entre as ocorrências extraídas do sistema e as unidades amostrais previstas no plano amostral.

Tal vinculação pode ser obtida pelo cruzamento entre as tabelas correspondentes utilizando algum registro-chave, tal como CPF, NIS, CNPJ etc. Se não houver uma chave numérica comum às tabelas da amostra e das ocorrências, o cruzamento terá de ser feito com base em uma chave textual ou até mesmo de forma “manual”, analisando as ocorrências uma a uma.

Uma vez obtida a vinculação entre ocorrências e unidades amostrais, devem ser excluídas aquelas que não correspondem a unidades amostrais previstas originalmente.

O produto esperado dessa etapa é um conjunto de tabelas (uma para cada questionário) contendo uma linha para cada unidade amostral. Além disso, cada tabela deve conter as respostas a cada pergunta de interesse para inferência, dispostas em colunas, no mesmo *layout* da planilha de extração de questionários.

Se houver unidades previstas na amostra e sem respostas registradas no Sistema Novo Ativa, essas unidades contarão como não-resposta. Não é necessário incluir linhas em branco para as unidades amostrais faltantes. Isso será feito automaticamente no cálculo da inferência.

### III – Realização da inferência

Para o cálculo das estimativas, são necessários dois insumos: a tabela contendo as respostas para as unidades amostrais que foram executadas, conforme etapa anterior; e a especificação do plano amostral. Havendo mais de um questionário, o cálculo das estimativas ocorre de forma independente em cada um.

Se houver unidades amostrais sem resposta, seja porque as OS correspondentes ainda não foram executadas, seja porque as unidades amostrais não foram localizadas, esse fato será levado em consideração para que não se subestime a margem de erro das estimativas ou, ainda, leve a resultados que possam ser contraditos por estimativas posteriores.

Nos casos em que há poucas unidades sem resposta, e dependendo do plano amostral adotado, esse cálculo é feito tomando o menor valor dos limites inferiores e o maior valor dos limites superiores dos intervalos de confiança calculados para cada configuração possível das unidades sem resposta.

Nos outros casos em que esse procedimento não é computacionalmente viável, adota-se um cálculo mais simples, com uma margem de erro um pouco maior do que seria obtido pelo procedimento acima, mas que ainda é válido para qualquer configuração das unidades sem resposta.

Dessa forma, os intervalos de confiança calculados com mais dados estarão sempre contidos nos intervalos calculados com menos informação, qualquer que seja o resultado da execução das Ordens de Serviço referentes às unidades amostrais ainda sem resposta.

O produto dessa etapa consiste em intervalos de confiança para os totais (no universo) de elementos que possuem as características associadas a cada pergunta do questionário. Para facilitar a interpretação, os resultados são apresentados como totais de elementos seguidos das respectivas proporções em relação ao universo.

### IV – Análise dos resultados obtidos

Nesta última etapa, já se dispõe dos intervalos de confiança para cada pergunta que foi selecionada para análise estatística. A análise pode ser feita pela comparação dos intervalos de diferentes perguntas ou pela avaliação de cada uma, isoladamente. Sugere-se iniciar a análise desta forma, e depois realizar a comparação.

Nas perguntas com apenas duas respostas possíveis, o limite inferior de um intervalo é complementar do limite superior do outro. Por exemplo, se a resposta “Sim” tem um intervalo de 10% a 30% do total do universo, o intervalo da resposta “Não” será de 70% a 90%. Dessa forma, a análise dos limites inferior e superior de uma alternativa dispensa a da outra.

Nesse caso, sugere-se observar o limite inferior do intervalo de respostas ‘Sim’. Se for um valor alto, tem-se uma situação conclusiva, que pode ser expressa na seguinte forma:

*Com 95% de confiança, podemos afirmar que a situação tal ocorre em pelo menos X unidades, de um universo de Y.*

A conclusão será positiva se a situação em questão também for positiva, e vice-versa.

No entanto, se o limite inferior for baixo e o limite superior for alto, convém não emitir opinião conclusiva sobre o aspecto associado à pergunta, sob pena de dar destaque a uma situação que pode ser insignificante.

Também é possível chegar a resultados conclusivos se o limite superior for baixo o suficiente. Nesse caso, pode-se expressar o resultado com a seguinte redação:

Com 95% de confiança, podemos afirmar que a situação tal ocorre em não mais do que  $X$  unidades, de um universo de  $Y$ .

Que terá conotação positiva se a situação for negativa, e vice-versa.

Nas perguntas com mais de uma resposta possível, por exemplo, 'Sim', 'Não' e 'Não se Aplica', cada alternativa deve ser analisada separadamente. Nesses casos, convém analisar se a situação indicada pela resposta 'Não se Aplica' pode ser considerada como indesejável ou não.

Por exemplo, para a avaliação do Programa ProInfo, foi realizada a seguinte inferência (com 95% de confiança) para um universo de 22.287 laboratórios rurais:

**Pergunta: A instalação elétrica apresenta pelo menos uma tomada exclusiva para os equipamentos de informática (qualquer outro aparelho elétrico pode causar oscilações)?** Glossário: Assinale 'Não se Aplica' caso a escola não possua laboratório em funcionamento.

Resposta	Inferência
Sim	De 8.060 a 17.435 laboratórios.
Não	De 120 a 8.355 laboratórios.
Não se aplica	De 4.047 a 13.228 laboratórios.

Observa-se que há, pelo menos, 4.047 laboratórios que não estão em funcionamento. No entanto, se considerarmos como indesejáveis tanto essa situação quanto a indicada pela resposta "Não", então podemos afirmar que pelo menos 4.852 ( $= 22.287 - 17.435$ ) laboratórios não estão em funcionamento ou não possuem tomada exclusiva. Esse número não é obtido pela soma dos limites inferiores das respectivas alternativas, e sim tomando o complementar do limite superior do intervalo da resposta "Sim".

#### Observações:

- Em alguns casos muito específicos, a depender do plano amostral utilizado, não vale a relação de complementaridade entre intervalos correspondentes a situações opostas ( $[\text{limite superior de um}] = [\text{tamanho do universo}] - [\text{limite inferior do outro}]$ , e vice-versa). Nesses casos, todos os intervalos serão devidamente calculados e esse fato será indicado nas inferências.
- A definição dos patamares de alto e baixo dependem de uma avaliação subjetiva da Coordenação, que deverá avaliar cada caso em particular com base em critérios conhecidos, arbitrados pelo avaliador ou, ainda, acordados em conjunto com o gestor do Programa.

### 2.4.3 Elaboração de Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAC)

A principal etapa do processo de Monitoramento consiste na elaboração, de preferência com periodicidade semestral, de Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAC), que trará tanto a avaliação formal possível de ser realizada até aquele momento, por meio das respostas às questões estratégicas idealizadas, quanto os relatórios de fiscalização recém-homologados, em anexo.

Os destinatários das diferentes versões do RAC são externos (gestores federais responsáveis pela política pública em avaliação) e internos (Diretores e Secretário Federal de Controle Interno, bem como o Secretário-Executivo e o Ministro da CGU).

Antes de ser numerado no Sistema de Gerenciamento de Informação (SGI), a minuta de RAC deve ser:



- *Apresentada e discutida em reunião de busca conjunta de soluções com o gestor federal, com o objetivo de definir as recomendações e seus prazos de implementação;*
- *Aprovada pelo Diretor da área finalística.*

Após a numeração no SGI, o RAc deve ser discutido com o Secretário Federal de Controle Interno para envio ao gestor federal responsável pela execução da Ação de Governo, mediante Ofício.

O RAc é composto por cinco capítulos (Introdução; Objetivos e Abordagem; Escopo da Avaliação; Resultados e Conclusão), e seu modelo permite que sejam elaboradas diferentes versões em função do estágio de desenvolvimento do acompanhamento, tais como:

- I. *RAc apresentando as informações levantadas durante a elaboração do Relatório de Situação (capítulo 1);*
- II. *RAc apresentando a proposta de estratégia de atuação para a AEPG (capítulos 1, 2 e 3);*
- III. *RAc apresentando a proposta de estratégia de atuação para a AEPG e a avaliação preliminar das questões estratégicas na perspectiva do gestor federal (capítulos 1, 2, 3, 4 e 5);*
- IV. *RAc apresentando os resultados parciais com base na execução das ações de controle-piloto (capítulos 1, 2, 3, 4 e 5);*
- V. *RAc apresentando os resultados parciais com base na execução de um primeiro lote de ações de controle homologadas e balanço de eventuais providências já adotadas (capítulos 1, 2, 3, 4 e 5);*
- VI. *RAc apresentando os resultados parciais com base na execução de n lotes de ações de controle homologadas e balanço das providências já adotadas até o momento (capítulos 1, 2, 3, 4 e 5); e*
- VII. *RAc apresentando os resultados obtidos, com foco principalmente nas providências já adotadas, com elementos suficientes para finalização da avaliação (capítulos 1, 2, 3, 4 e 5).*

Discutida a minuta do RAc, deve ser realizada reunião de busca conjunta de soluções com o gestor federal responsável pela política pública em avaliação, com vistas a debater propostas de recomendações, sempre que possível acordadas em conjunto, de forma a aumentar as chances de implementação, seguindo as boas práticas enumeradas no parágrafo a seguir. Se já houver recomendações emitidas no âmbito do acompanhamento da Ação de Governo, a reunião também terá como objetivo efetuar um balanço das providências já adotadas pelo gestor federal.

Durante a elaboração das recomendações, é importante atentar para que estas:

- *Sejam claras, precisas e objetivas, evitando a utilização de expressões genéricas;*
- *Sempre que possível, tenham caráter estruturante, com o propósito de eliminar/mitigar/reduzir as causas dos problemas;*
- *Sejam exequíveis, ou seja, factíveis;*
- *Permitam um monitoramento objetivo de seu atendimento (follow-up);*
- *Sejam tempestivas, isto é, sugeridas no momento propício para implementação;*
- *Especifiquem as providências a serem implementadas no nível de detalhe necessário para que se possa objetivamente avaliar se foram ou não adotadas;*
- *Observem o princípio da racionalização administrativa e da economia processual.*

## Atenção!

A minuta de RAc deve ser atualizada após cada reunião de busca conjunta de soluções e de balanço das providências relativas às recomendações anteriores.

### 2.4.4 Atualização da situação das recomendações no Sistema Monitor

As recomendações constantes do RAc devem ser inseridas no Sistema Monitor para acompanhamento das providências adotadas pelo gestor federal. A atualização do Sistema deve ocorrer após as reuniões do balanço do Plano de Providências Permanente (PPP), no máximo semestralmente.

## 2.5 Avaliação

O processo de **Avaliação** consiste em elaborar e divulgar à sociedade o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo (RAv), o qual será baseado na última versão do RAc enviado ao gestor federal, posicionando-se, de forma conclusiva, quanto às questões e subquestões estratégicas ratificadas no Plano Estratégico (PE) e apresentando as providências já adotadas pelo gestor federal em relação às recomendações acordadas nas reuniões de busca conjunta de soluções.

Assim, são finalidades do processo de Avaliação:

- *Emitir opinião conclusiva sobre a execução do Programa de Governo sob o escopo previamente definido;*
- *Dar publicidade à sociedade sobre a avaliação da execução do Programa de Governo.*

Tendo em vista que as análises, as recomendações e as providências já fazem parte da última versão do RAc, a minuta do RAv deve ser levada ao conhecimento do Ministro da Pasta para apreciação no que concerne apenas à existência de informações sigilosas (nos termos da Lei nº 12.527/2011 e demais hipóteses legais de sigilo) que devam ser retiradas da versão a ser publicada para a sociedade.

Após aprovação, pelo Ministro da CGU, e análise, por parte do Ministro da Pasta responsável pela Ação de Governo, quanto à existência de eventuais informações sigilosas, o RAv é encaminhado à Assessoria de Comunicação Social (Ascom) da CGU para diagramação e publicação na *internet*.

# Bibliografia

BOULLOSA, Rosana; TAVARES, Edgilson. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001**.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento – MTO**. Versão 2015. Brasília, 2014.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília, 2011.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração: Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, 2007.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

COTTA, Tereza Cristina. **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e impacto**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 49, n. 2, 1998, p. 103-124.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Textos para discussão, Brasília, n. 776: IPEA, 2001, p. 29.

JANNUZZI, Paulo de Martino et al. **Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são**. FRANZESE, Cibele et al. In: Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais, Brasília: ENAP, 2009, p. 101-138.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. **Theories of the policy cycle**. FISCHER, F. et al. In: *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007, p. 43-62.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias**. 2003, p. 3.

SHADISH, William R. **Need-based evaluation theory: What do you need to know to do good evaluation?** *Evaluation Practice*, v. 15, n. 3, 1994, p. 347-358.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Construindo uma abordagem participativa para avaliação de políticas e programas sociais**. *Congress of the Latin American Studies Association*, Rio de Janeiro, 2009.

TRIOLA, Mario F. **Introdução à Estatística**. Tradução de Vera Regina Lima de Farias e Flores. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Edusp, 2004.

Conheça mais sobre a CGU

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



@cguonline



cguonline



cguoficial

Controladoria-Geral  
da União

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA