



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

**Carlos Maurício Ruivo Machado**

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

Brasília  
2012

**Carlos Maurício Ruivo Machado**

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

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público.

Orientador: Francisco Eduardo de Holanda Bessa

Brasília

**2012**

## Autorização

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

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

Data: 23/ 11/ 2012

Machado, Carlos Maurício Ruivo.

Retroalimentação da CGU para a SPI e a SOF em questões estruturantes [manuscrito] : diagnóstico atual e perspectivas / Carlos Maurício Ruivo Machado. -- 2012.  
156 f.

Orientador: Francisco Eduardo de Holanda Bessa.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) — Curso de Orçamento Público, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Controladoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Senado Federal, Universidade do legislativo (Unilegis); Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa (ISC), 2012.

1. Brasil. Controladoria Geral da União (CGU). 2. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 3. Controle interno, Brasil. 4. Programa de governo, avaliação, Brasil. I. Título.

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

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público

2º Semestre de 2012

Aluno: Carlos Maurício Ruivo Machado

Banca Examinadora:

---

Francisco Eduardo de Holanda Bessa

---

Wagner Brignol Menke

Brasília, 23 de novembro de 2012

Dedico esse trabalho a minha esposa, por todo amor, incentivo, compreensão e carinho. Também aos meus pais, pelo amor e pela educação permeada de valores que me deram, bem como aos meus irmãos - que muito me ensinaram no convívio familiar.

## **Agradecimentos**

Primeiramente agradeço a Deus - a causa-causante incausada do cosmos nas palavras de Aristóteles- pelo dom da existência. Também agradeço a minha esposa, pelo incentivo para que eu cursasse a especialização, e pela compreensão que esse período diferenciado exigiu, com seu carinho sempre presente. Agradeço aos meus pais pelo amor e pelo tesouro da educação que me deram, apesar de tantas dificuldades. Agradeço aos meus irmãos, por todos os momentos de convívio que tanto nos propiciam crescer. Agradeço a todos familiares, amigos, amigas, colegas de trabalho, que a seu modo contribuíram para ser quem sou hoje. Não poderia deixar de agradecer, em especial, todos os professores dos quais fui aluno. Registro um agradecimento especial aos servidores da Secretaria de Pós-Graduação do Instituto Serzedello Corrêa /TCU, por todo apoio no transcorrer do curso, em especial ao sr. Georges Azeredo. Também registro um agradecimento especial para a sra. Renilda Almeida Moura, pelo aconselhamento quanto ao momento de cursar a especialização e pelo incentivo; para o sr. José Gustavo Lopes, por me autorizar a realização do curso; para o Sr. Francisco Bessa, por todo zelo e atenção na minha orientação, e para o prof. Roberto Miranda, sempre solícito para as dúvidas de metodologia científica. Não poderia deixar de agradecer o povo brasileiro, que com os tributos sustentam a Universidade Federal do RS na qual formei- me bacharel em Administração e agora pela oportunidade da pós- graduação no ISC/TCU. Agradeço os entrevistados que tanto colaboraram nesse trabalho: sr. Bruno Grossi, sra. Débora Beserra, sr. Eliomar Rios, sr. Eugênio Santos, sr. José Afonso, sr. José Celso, sr. Rogério Reis, Sr. Ronald Balbe e Sr. Valdir Agapito. Também agradeço a sra. Janaína Ribeiro pela extração de dados do Sistema MonitorWeb.

*"É preferível mil vezes afrontar o mundo estando de acordo com a sua consciência que afrontar a sua consciência para ser agradável ao mundo. Tudo está bem com você, mesmo que tudo pareça estar completamente errado, se tem paz interior. Inversamente, tudo está errado com você, mesmo que exteriormente tudo pareça estar bem, se não está em paz com sua consciência." – Mahatma Gandhi*

## Resumo

O presente trabalho visou responder a questão: em que medida os trabalhos de Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG) e Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) da CGU retroalimentam a SPI e a SOF em questões estruturantes? O objetivo geral do estudo foi o de diagnosticar em que medida há retroalimentação da CGU à SPI e à SOF em questões estruturantes oriundas dos resultados do AEPG e APG, propondo uma abordagem de retroalimentação em questões estruturantes. Para isso estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos: - identificar produtos e resultados do AEPG e do APG da SFC/CGU que propiciam a melhoria das funções de Planejamento e Orçamento no ciclo de políticas públicas, nos âmbitos operacional, tático e estratégico; - descrever as interações existentes entre a CGU, SPI, SOF enquanto órgãos centrais de Sistema de Governo; - evidenciar as possibilidades de retroalimentação da CGU à SPI e à SOF em questões estruturantes, no escopo do AEPG e do APG, considerando as características organizacionais desses órgãos. Atualmente a CGU produz uma série de Relatórios de Auditoria e Notas Técnicas pertinentes às mais diversas temáticas das políticas públicas no âmbito do AEPG e do APG. Tais produtos propiciam elementos para a melhoria da gestão, via de regra perante os gestores diretamente responsáveis pela política pública objeto do controle e no âmbito da governança desses. Nesse sentido, a retroalimentação da CGU para a SPI e a SOF em questões estruturantes assume papel relevante, em especial nas competências fora da alçada dos gestores em temas de Planejamento e Orçamento. A metodologia consistiu no uso da natureza de pesquisa aplicada, com o emprego de pesquisa qualitativa para a abordagem do problema e da pesquisa exploratória para os objetivos. Para tanto, houve o emprego dos procedimentos técnicos de pesquisa documental; levantamentos, entrevistas - com o uso de amostragem intencional; formulários; pesquisa-ação e participante; estudo de caso. Pode-se concluir que não há retroalimentação sistemática da CGU para a SPI, e da CGU para SOF na condição de órgãos centrais. Propõe-se a inclusão, na lei nº 10.180, de previsão expressa de um Comitê Operacional do Ciclo de Gestão, composto pela CGU, SPI, SOF, e órgãos setoriais responsáveis por determinada política pública, a fim de assegurar a continuidade do Comitê no tempo, para não ficar restrita a mandatos eletivos, partidos políticos ou vaidades pessoais (ainda que possa vir a ser prejudicada a sua eficácia pela falta de adesão dos participantes). Entretanto, há que se reconhecer a limitação imposta pela composição somente



com a SFC, SPI, SOF e órgãos setoriais, pelo distanciamento do núcleo político do Governo. Nesse sentido, propôs-se a previsão de um Comitê Estratégico do Ciclo de Gestão na lei nº 10683, composto por IBGE/MP, IPEA/SAE-PR, SPI/MP, SPE/MF, SOF/MP, DEST/MP, SEGEP/MP, STN/MF, SFC/CGU-PR, SAM-CC, SAG-CC, SAE-PR, pois a participação ativa das Secretarias da Casa Civil e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República induziria uma aproximação maior da burocracia para a política, evitando decisões ilegítimas.

**Palavras-Chave:** Retroalimentação; Controle Interno; Planejamento; Orçamento; Ciclo de Gestão; CGU; SPI; SOF, AEPG, APG.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Fluxo de Informações do Módulo de Monitoramento do PPA 2012-2015.....	79
---	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Síntese da Metodologia.....	16
Quadro 2- Correlação entre Planejamento, Orçamento e Controle Interno na Constituição Federal.....	50
Quadro 3 – Composição dos Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal.....	51
Quadro 4- Competências dos Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal.....	51
Quadro 5- Comparativo do PPA 2008-2011 com o PPA 2012-2015.....	69
Quadro 6- Quadro Esquemático da gestão do PPA 2008-2011.....	70
Quadro 7- Número de Recomendações por Tipologia.....	87
Quadro 8- Número de Recomendações por Ministério.....	89
Quadro 9- Número de Recomendações Estruturantes por Ministério.....	90
Quadro 10- Recomendações Estruturantes por Ministério filtradas com o termo “planejamento” .....	92
Quadro 11- Recomendações Estruturantes filtradas com termo “planejamento” e outro complementar.....	93
Quadro 12- Recomendações Estruturantes por Ministério filtradas com o termo “orçamento” ....	94
Quadro 13- Recomendações Estruturantes filtradas com termo “orçamento” e outro complementar.....	96
Quadro 14- Síntese das respostas dos entrevistados da SPI.....	114
Quadro 15- Síntese das respostas dos entrevistados da SOF.....	123
Quadro 16- Síntese das respostas dos entrevistados da SFC/CGU.....	132
Quadro 17- Correlação entre áreas da SFC/CGU, SPI e SOF.....	138

## **SIGLAS E ABREVIACÕES**

AEPG: Avaliação da Execução de Programas de Governo.

APG: Acompanhamento Permanente dos Gastos.

CC: Casa Civil.

CGPPA: Comitê de Gestão do Plano Plurianual.

CGU: Controladoria- Geral da União.

CI: Controle Interno.

CMA: Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual.

FGV: Fundação Getúlio Vargas.

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA: Lei de Orçamento Anual.

MA: monitoramento e avaliação.

MP: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

PLDO: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

PLOA: Projeto de Lei de Orçamento Anual.

PPA: Plano Plurianual.

PO: Plano Orçamentário.

RAC: Relatórios de Acompanhamento.

RAV: Relatórios de Avaliação.

SAE: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

SAG: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil

SAM: Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil

SPI: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

SOF: Secretaria de Orçamento Federal.

TCU: Tribunal de Contas da União.

UOs: Unidades Orçamentárias.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	14
1.1 Pergunta Problema .....	14
1.2 Objetivo .....	14
1.2.1 Objetivo Geral.....	14
1.2.2 Objetivos Específicos .....	14
1.3 Hipóteses.....	14
1.4 Metodologia.....	15
1.4.1 Detalhamento da Metodologia.....	15
1.5 Justificativa .....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 O Ciclo Básico da Administração.....	20
2.1.1 <i>Plan</i> .....	21
2.1.2 <i>Do</i> .....	28
2.1.3 <i>Check</i> .....	29
2.1.4 <i>Act</i> .....	31
2.2 Teoria Geral dos Sistemas .....	31
2.2.1 Teoria de Sistemas Aplicada a Controladoria.....	34
2.3 Monitoramento e Avaliação.....	36
2.4 Retroalimentação .....	45
2.4.1 Conceito de Questões Estruturantes .....	46
2.5 As Funções de Planejamento, Orçamento e Controle Interno na Legislação.....	48
2.6 Competências da SFC/CGU .....	56
2.7 O Controle Interno e a Retroalimentação .....	61
2.7.1 Avaliação da Execução de Programas de Governo .....	66

2.7.2 Acompanhamento Permanente dos Gastos.....	68
2.8 Gestão do PPA e da LOA .....	68
3 DIAGNÓSTICO DA RETROALIMENTAÇÃO DA CGU .....	84
3.1 Diagnóstico da Retroalimentação com Fulcro em Produtos e Resultados do AEPG.....	84
3.2 Diagnóstico com Fulcro em Produtos e Resultados do APG .....	86
3.3 Recomendações elaboradas pela Secretaria Federal de Controle Interno/CGU.....	87
4 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DA INTERAÇÃO ENTRE A CGU, SPI E SOF.....	98
4.1 Descrição da Situação da Interação entre a CGU e a SPI.....	101
4.2 Descrição da Situação da Interação entre a CGU e a SOF .....	116
4.3 Descrição da Situação da Interação conjunta entre CGU, SPI e SOF .....	125
5. PROPOSTA DE RETROALIMENTAÇÃO DA CGU PARA A SPI E SOF EM QUESTÕES ESTRUTURANTES .....	135
CONCLUSÃO .....	147
REFERÊNCIAS.....	149
ANEXOS .....	153
Anexo 1- Roteiro das entrevistas realizadas com autoridades da SFC.....	153
Anexo 2- Roteiro das entrevistas realizadas com autoridades da SPI .....	155
Anexo 3- Roteiro das entrevistas realizadas com autoridades da SOF.....	156

# **1 INTRODUÇÃO**

## **1.1 Pergunta Problema**

O presente trabalho visou responder a questão: em que medida os trabalhos de Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG) e Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) da Controladoria- Geral da União (CGU) retroalimentam a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) em questões estruturantes?

## **1.2 Objetivo**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

O objetivo geral estudo foi o de diagnosticar em que medida há retroalimentação da CGU à SPI e à SOF em questões estruturantes oriundas dos resultados do AEPG e APG, propondo possibilidades de retroalimentação em questões estruturantes.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

Para o trabalho foram definidos os seguintes objetivos específicos:

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

## **1.3 Hipóteses**

As seguintes hipóteses foram formuladas para esta monografia:

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

2) Há retroalimentação sistemática da CGU (na competência de órgão central de Controle Interno) para a SPI (na condição de órgão central de Planejamento) e para a SOF (enquanto órgão central de Orçamento).

## **1.4 Metodologia**

A natureza de pesquisa do presente trabalho foi a aplicada, a fim de gerar conhecimento para a retroalimentação da CGU para a SPI e a SOF.

Do ponto de vista da abordagem do problema, houve o emprego de pesquisa quali-quantitativa, com predominância da abordagem qualitativa, em vista deste caráter proeminente no que concerne a retroalimentação em questões estruturantes.

Quanto aos objetivos, houve o emprego de pesquisa exploratória, a fim de explicitar o problema referente à retroalimentação.

Nesse sentido, houve o emprego dos procedimentos técnicos de pesquisa documental; levantamentos, entrevistas semi-estruturadas- com o uso de amostragem intencional; formulários; pesquisa-ação e participante; estudo de caso.

### **1.4.1 Detalhamento da Metodologia**

Em um primeiro momento realizou-se a pesquisa documental sobre os assuntos abordados neste trabalho. Em sequência houve uma série de entrevistas com autoridades da CGU, da SPI e da SOF, para verificar a interação da CGU com a SPI e com a SOF, bem como as possibilidades de retroalimentação entre os referidos órgãos, constituindo uma pesquisa exploratória semi-estruturada, quali-quantitativa, participativa e com levantamento, com registros em formulários.

Cumprir registrar que, após a entrevista, houve o envio do formulário por mensagem eletrônica, para fins de validação da transcrição da entrevista, facultando expressamente ao entrevistado alterar, suprimir ou acrescentar texto.

Nas entrevistas com autoridades da CGU houve também validação do caráter das Recomendações e Relatórios de Acompanhamento (RAC) e de Avaliação (RAV), constituindo uma pesquisa exploratória, quali-quantitativa e participativa.

A seguir houve a extração de dados do sistema MonitorWeb a respeito do número de Recomendações expedidas pela CGU nos anos de 2010 e 2011, filtradas por áreas e tipologias,



bem como sobre o atendimento ou não atendimento dessas Recomendações por parte do órgão/ente destinatário. Tratou-se de um levantamento e uma pesquisa quali- quantitativa.

Por fim, houve a consolidação de todos os dados obtidos, com o devido tratamento quali- quantitativo, resultando, com o emprego de estudo de caso, na apresentação de proposta de retroalimentação da CGU para a SPI e a SOF em questões estruturantes.

Cumprir destacar que nas entrevistas e no estudo de caso houve o uso do método dedutivo, e que a amostragem para as entrevistas foi intencional- considerando a competência do cargo ocupado pelos entrevistados.

Quadro 1- Síntese da Metodologia

Sequência	Objetivo específico	Hipóteses	Referencial teórico utilizado	Instrumento de coleta e tratamento de dados
1	Identificar produtos e resultados do AEPG e do APG da SFC/CGU que propiciam a melhoria das funções de Planejamento e Orçamento no ciclo de políticas públicas, nos âmbitos operacional, tático e estratégico.	1) Os produtos e resultados do AEPG e do APG da SFC/CGU propiciam a melhoria das funções de Planejamento e Orçamento no ciclo de políticas públicas, nos âmbitos operacional, tático e estratégico.	- Manual do AEPG; - Manual do APG; - Relatórios de Auditoria produzidos no âmbito do AEPG e APG; - Notas Técnicas produzidas no âmbito do AEPG e APG; - Extrações de Recomendações do Sistema MonitorWeb; -Relatórios de Acompanhamento (RAC); - Relatórios de Avaliação (RAVv).	Pesquisa documental; levantamentos, pesquisa exploratória semi- estruturada, pesquisa quali- quantitativa, entrevistas - com o uso de amostragem intencional; formulários.
2	Descrever as interações existentes entre a CGU, SPI, SOF enquanto órgãos centrais de Sistemas de Governo.	2) Há retroalimentação sistemática da CGU (na competência de órgão central de Controle Interno) para a SPI (na condição de órgão central de Planejamento) e para a SOF (enquanto órgão central de Orçamento).	- Relatórios de Auditoria produzidos no âmbito do AEPG e APG; - Notas Técnicas produzidas no âmbito do AEPG e APG; - Extrações de Recomendações do Sistema MonitorWeb; -Relatórios de Acompanhamento (RAC); - Relatórios de Avaliação (RAV).	Levantamentos, pesquisa exploratória semi- estruturada, entrevistas - com o uso de amostragem intencional; formulários.
3	Evidenciar as possibilidades de retroalimentação da CGU à SPI e à SOF em questões estruturantes, no escopo do AEPG e do APG, considerando as características organizacionais desses órgãos.		- Constituição Federal de 1988; - Lei 10.180; - Lei 10.683; - Lei 11.653; - Decreto 5.683; - Decreto 6.601; - Decreto 7.675; - Portaria 140.	Pesquisa-ação e participante semi- estruturada; estudo de caso.

Fonte: elaborado pelo autor.

## 1.5 Justificativa

A origem do objeto de estudo funda-se no ciclo básico da Administração: o ciclo *Plan, Do, Check, Act* (PDCA), que em tradução literal significa planejar, executar, verificar, agir (o agir aqui entendido como retroalimentação do próprio ciclo). A esse respeito, Carr e Littman (1998, p. 24) informam que “na década de 20, Walter A. Shewart (...) criou o ciclo Planejar-Executar- Verificar- Agir (*Plan- Do- Check- Act*, conhecido como PDCA), onde se aplica o método científico para melhorar a maneira como é realizado um trabalho.”

O ciclo PDCA inicia com o planejamento, fundado sobre uma necessidade ou oportunidade identificada. No caso da Administração Pública, as necessidades ou oportunidades correspondem a problemas ou demandas da sociedade. Por planejamento entende-se o diagnóstico de uma situação, a elaboração de premissas, a organização da intervenção a ser implementada – estratégia, e a consubstanciação em um plano.

A seguir dá-se a execução, que compreende a implementação do plano por intermédio da realização das intervenções previstas. A verificação é um processo cíclico, que ocorre durante (monitoramento) e após a execução (avaliação) e consiste em apurar se o que está em realização ou foi realizado implementa o planejado.

Também de modo cíclico há o *act* (ação), que corresponde à adoção de medidas em vista das informações obtidas na verificação, para aprimorar o processo ou mitigar falhas na execução, consistindo na retroalimentação propriamente dita.

Cumprе destacar que tais fases são interdependentes, cíclicas e contínuas. A segmentação ocorre por fins didáticos e de clareza. A retroalimentação ocorre (ou deveria ocorrer) em todos os âmbitos da organização. É fator indispensável para a melhoria de gestão sob qualquer aspecto.

Nesse sentido, a retroalimentação é dotada de caráter estruturante quando produz impacto sobre as causas de uma falha, visando saná-las de modo definitivo, com viés de médio e longo prazo, gerando efeitos sobre a formatação e operação da organização em sentido amplo, desde a concepção da organização, passando pelas estratégias, até o produto/serviço final entregue ao público-alvo. Na Administração Pública, questões estruturantes geram impacto no arcabouço legal, normativo e operacional, haja vista que muitas mudanças requerem aderência ao princípio da legalidade- por não estarem no âmbito do poder discricionário do gestor.

Quanto ao ciclo PDCA, na Administração Pública Federal pode-se fazer uma analogia com a função precípua de alguns órgãos. Além disso, a lei nº 10.180, de 06/02/2001 organiza e disciplina especificamente os Sistemas de Planejamento, de Orçamento Federal, e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, comumente denominado “Ciclo de Gestão”.

Ao examinar as competências atinentes ao Sistema de Controle Interno, e os produtos resultantes desse exercício, evidencia-se o papel de retroalimentação desempenhado pelo Controle Interno nos âmbitos operacional, tático e estratégico da Administração Pública Federal. Tais produtos podem vir a retroalimentar o Sistema de Planejamento e Orçamento em questões estruturantes, uma vez que a SFC/CGU – órgão central de Controle Interno, com os resultados de suas ações de controle reúne informações passíveis de tratamento qualitativo e estatístico, possibilitando a identificação de padrões de acontecimentos e correlações entre fatos nas políticas de Governo.

Atualmente a SFC/CGU produz uma série de Relatórios de Auditoria e Notas Técnicas pertinentes às mais diversas temáticas das políticas públicas. Tais produtos propiciam elementos para a melhoria da gestão, via de regra perante os gestores diretamente responsáveis pela política pública objeto do controle. Aqui cumpre observar que, apesar de grande parte da governança pertencer ao gestor, há um certo nível de intervenção que não está diretamente sob sua competência em temas atinentes a Planejamento e Orçamento, a exemplo de fatos como o contingenciamento do orçamento.

A retroalimentação possibilita para os responsáveis pelo Planejamento e pelo Orçamento a informação se o que foi efetivamente planejado e orçado foi implementado, se essa implementação logrou os objetivos almejados quando da concepção do plano e alocação do orçamento, bem como a apresentação das boas práticas e desvios detectados, como mecanismo de melhoria da gestão, o que evidencia a importância da retroalimentação em questões estruturantes.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Em um primeiro momento será abordado o ciclo administrativo: *plan-* planejar; *do-* fazer; *check-* verificar; *act-* agir, retroalimentar (PDCA). Considerando a característica cíclica do PDCA, e que suas fases são interdependentes, será feita a abordagem da Teoria Geral dos Sistemas (TGS) e de seus conceitos, os quais são de valia para aplicação no ciclo PDCA. Na sequência será abordada a Teoria Geral dos Sistemas aplicada à Controladoria.

Em seguida, será abordado o monitoramento e a avaliação na Administração Pública, uma vez que nessas duas atividades há geração de informações para a retroalimentação. Em um item específico será aprofundado o conceito de retroalimentação, bem como o conceito de questões estruturantes.

Em sequência, será estudada a legislação atinente ao Planejamento, Orçamento e Controle Interno no Brasil, com um item mais aprofundado sobre as competências da SFC/CGU. Em um item específico será abordado o Controle Interno e a retroalimentação com fulcro na legislação, e em seus subitens o AEPG e o APG- duas das linhas de atuação da CGU.

Cumprir registrar que, além do AEPG e do APG, a CGU tem as seguintes linhas de atuação:

- Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos: fiscalização realizada sobre áreas municipais e estaduais quanto ao correto uso dos recursos públicos federais, mediante uso do sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, os municípios e estados a serem fiscalizados, visando inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da Administração Pública.

- Demandas Externas: definidas como solicitações encaminhadas à CGU por diversos interessados, compete a CGU tratar as representações ou denúncias relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público recebidas, bem como a realização das ações de controle pertinentes, em observância ao disposto a lei n.º 10.683 de 2003.

- Auditorias e Operações Especiais: são ações de controle realizadas em conjunto com o Departamento da Polícia Federal do Ministério da Justiça e com o Ministério Público - tanto Federal como Estadual.

- Auditoria de Tomada de Contas Especial: mecanismo utilizado para ressarcir a Administração Pública de eventuais prejuízos a que tenha sido submetida, sendo que o processo somente é instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano.

- Auditoria sobre projetos de recursos externos: é realizada sobre os contratos de empréstimo e doação firmados com organismos internacionais de financiamento, bem como sobre os projetos de cooperação técnica internacional executados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em parceria com organismos internacionais.

- Auditoria Anual de Contas: alimentada pelos resultados das outras linhas de trabalho da CGU, visa examinar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

- Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) a ser encaminhada ao Congresso Nacional: a elaboração desse documento compete a SFC/CGU, em cumprimento ao disposto no inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pelo art. 49 da lei complementar nº 101, de 04/05/2000, e pelo art. 2º do decreto nº 4.304, 16/07/2000.

Como referido anteriormente, a linha de atuação do AEPG e do APG será aprofundada em item específico. Por fim, será abordada a gestão do PPA e da LOA.

## **2.1 O Ciclo Básico da Administração**

Carr e Littman (1998, p. 24) expõem que “na década de 20, Walter A. Shewart (...) criou o ciclo Planejar- Executar- Verificar- Agir (*Plan- Do- Check- Act*, conhecido como PDCA), onde se aplica o método científico para melhorar a maneira como é realizado um trabalho.”

Para Chiavenato (2011), já nos primórdios da Administração, mais especificamente na Teoria Clássica, Fayol identificava as funções básicas do administrador: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar (o chamado POC3). Tais funções também compõem o processo administrativo, o ciclo básico da administração, e permeiam todos os âmbitos da organização. Ainda conforme Chiavenato (2011), posteriormente a Teoria Neoclássica assume as funções do administrador definidas por Fayol como correspondentes aos elementos da administração.

A respeito do ciclo administrativo, Chiavenato (2011, p.158) afirma que: “de um modo geral, aceita-se hoje o planejamento, a organização, a direção e o controle como as funções

básicas do administrador (...) A seqüência das funções do administrador forma o ciclo administrativo.”

A repetição do ciclo administrativo propicia a melhoria contínua, por intermédio da retroalimentação; nesse sentido, as etapas do processo administrativo não são estanques, mas sim interdependentes e interativas, esclarece Chiavenato (2011).

Carr e Littman (1998, p. 24) afirmam, no mesmo sentido, que “o PDCA é um ciclo; se for repetido de maneira constante dentro de um processo de trabalho, este processo passa a ter níveis constantemente superiores de desempenho. Chama-se a isto melhoria contínua.”

Em síntese,

as funções administrativas- como planejamento, organização, direção e controle- são universalmente aceitas, porém, sem tantos princípios prescritivos e normativos que as tornam rígidas e invariáveis. (...) Pode-se concluir que o processo administrativo (...) é fundamento da moderna Administração. Nenhuma concepção mais avançada conseguiu ainda deslocá-lo dessa posição privilegiada. (CHIAVENATO, 2011, p. 172).

### **2.1.1 Plan**

Antes de definir o conceito de Planejamento, cumpre esclarecer confusões que são feitas. Nesse sentido, Oliveira (2002, p.35) apresenta conceitos que não devem ser confundidos com Planejamento:

- Previsão: corresponde ao esforço para verificar quais serão os eventos que poderão ocorrer, com base no registro de uma série de probabilidades.
- Projeção: corresponde à situação em que o futuro tende a ser igual ao passado, em sua estrutura básica.
- Predição: corresponde à situação em que o futuro tende a ser diferente do passado, mas a empresa não tem nenhum controle sobre o processo e desenvolvimento.
- Resolução de problemas: corresponde a aspectos imediatos que procuram tão-somente a correção de certas discontinuidades e desajustes entre a empresa e forças externas que lhe sejam potencialmente relevantes.
- Plano: corresponde a um documento formal que se constitui na consolidação das informações e atividades desenvolvidas no processo de planejamento; é o limite da formalização do planejamento, uma visão estratégica do planejamento, uma decisão em que a relação custo versus benefício deve ser observada. (OLIVEIRA, 2002, p.35)

O Planejamento, para Oliveira (2002, p.36), pode ser definido como “o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos empresariais que facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz”.

Para Chiavenato (2011), “o planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente quais são os objetivos a serem atingidos e como se deve fazer para alcançá-los”. Além disso, serve de fundamento para as outras funções.

Para Carr e Litmann (1998, p.92) o “objetivo da etapa ‘Planejar’ é criar um plano factível de melhoria. Em geral, as organizações não dão a esta etapa a atenção que ela merece e suas tentativas de melhoria começam a fracassar ou falham”.

A complexidade do Planejamento é destacada por Oliveira (2002), em vista de tratar do futuro, de cenários projetados e da decorrente elaboração de diversos cursos de ação para o alcance desses cenários, requerendo um processo decisório permanente. Nesse sentido, alerta que o processo decisório é não linear pelo fato de cada organização apresentar suas peculiaridades, tal como as pressões do ambiente externo e interno, com diferentes níveis de intensidade e de influência.

Em vista da complexidade do Planejamento, é necessária a busca de consenso. Carr e Litmann (1998) afirmam que o

consenso não significa, necessariamente, chegar à ‘melhor’ solução do ponto de vista técnico, mas sim corresponde a soluções com as quais todos estarão de acordo, o que é importante, pois os membros da equipe é que geralmente serão responsáveis pela implementação dessas mudanças. (CARR e LITMANN, 1998, p.96).

O fluxo de construção do Planejamento, conforme Chiavenato (2011), obedece uma seqüência, que inicia com a definição de objetivos, passa pelo diagnóstico da situação atual, pelo desenvolvimento de premissas sobre cenários futuros e a identificação de meios para atingimento dos objetivos, culminando com a adoção dos planos de ação.

Há três níveis distintos de planejamento: estratégico, tático e operacional, conforme Chiavenato (2011). O planejamento estratégico abrange toda organização, foca os objetivos estratégicos, tem viés de longo prazo, e é delineado pelos níveis altos na hierarquia da organização. O planejamento tático contempla cada unidade da organização, foca os objetivos

setoriais, tem viés de médio prazo, e é desenhado por cada unidade organizacional. Por fim, o planejamento operacional abrange uma atividade específica, sendo delineado para o curto prazo, focado em metas específicas, e é desenhado no âmbito operacional, segundo Chiavenato (2011). Cabe destacar que tais níveis são utilizados para fins de propiciar maior clareza, não sendo estanques em si.

Oliveira (2002) adverte sobre a necessidade de abordar o planejamento estratégico como um processo que requer contínua atualização, para que se possa obter suas vantagens, em especial a consolidação e a credibilidade da sistemática de planejamento estratégico no âmbito da organização. Também alerta para a necessidade de considerar os aspectos intuitivos no planejamento estratégico, sendo que o erro mais comum nesse aspecto é atribuir a números estatísticos relevância excessiva, aliado a desconsideração da intuição e de juízos de valor sobre a organização e o ambiente.

Chiavenato (2011, p.163) define planos como “produto do planejamento”, e que constituem “o evento intermediário entre os processos de elaboração e de implementação do planejamento.” Também afirma que “os planos tem um propósito comum: a previsão, a programação e a coordenação de uma seqüência lógica de eventos, os quais deverão conduzir ao alcance dos objetivos que o comandam.”

Oliveira (2002) alerta para a resistência da utilização do Planejamento por parte de alguns gestores, por causa da carência de conhecimento da sua utilidade. Algumas assertivas expõem essa descrença, conforme Oliveira (2002, p.316): “Planejamento é utopia; planejamento não funciona, principalmente no Brasil; Planejamento pra quê? Não sabemos nem quanto vai ser a inflação!; para que planejar com essa política governamental doida?”

Cumprir registrar que o Orçamento é a materialização do Planejamento. Em vista das decisões tomadas na fase de planejamento, dos recursos disponíveis e da reserva do possível (princípio segundo o qual nem tudo pode ser feito, então opta-se pelo que é prioritário), procede-se a elaboração do orçamento. Nesse sentido, o Planejamento precede o Orçamento, e a relação entre ambos é de complementaridade.

Para o Planejamento na área governamental algumas considerações adicionais precisam ser feitas. Santos (2011, p.308) entende que “as reflexões sobre planejamento governamental não podem estar dissociadas dos conceitos básicos de ciência política relativos ao Estado – poder,



legitimidade, conflito, política, hegemonia, ideologia etc.” Nesse sentido, Santos (2011, p.308) afirma que “refletir sobre planejamento governamental implica ir além das definições mais simples, conceitos geralmente vinculados às teorias da administração” e que o foco do debate deve ser as relações entre Estado e sociedade, e sobre o papel do Estado.

Cumprir registrar que o uso das teorias administrativas não suprime o conteúdo subjetivo de quem a utiliza, estando, portanto, sujeitas a quem as emprega como em qualquer outra ciência. Nesse sentido, as teorias administrativas tem o mérito de constituir ciência social aplicada.

Ainda quanto ao modelo de Planejamento, Santos (2011, p. 319) critica o modelo racional compreensivo, pois

a tentativa de estruturar o planejamento a partir de abordagens mais prescritivas contribuiu para a sua burocratização, porque o ambiente que esta racionalidade tenta organizar não cria estruturas capazes de subsidiar as transformações, ou seja, não consegue fornecer informações ao Estado para viabilização dos objetivos. (SANTOS, 2011. p.319).

Santos (2011, p. 320) afirma que a resposta do planejador fiel à escola racional-compreensiva é

dizer que o sistema deve ser aperfeiçoado, que não há capacitação para lidar com as técnicas desenvolvidas, que são necessárias mais informações, mais coordenação e menos duplicação de esforços. E a consequência disto é que se reforça a estrutura de planejamento a custos maiores e com eficiência duvidosa. Neste cenário, o planejamento deixa de ser um instrumento que viabiliza a ação pública e constitui-se em um dos elementos que atrapalham a implementação das políticas. (SANTOS, 2011, p.319).

Se por uma lado há limitações do modelo racional-compreensivo de Planejamento, que devem ser observadas quando o modelo é empregado, por outro lado não se pode abdicar do uso da racionalidade na construção do Planejamento. A atividade de Planejamento por si só é permeada de incerteza, dependendo de uma série de variáveis que muitas vezes estão fora de controle. Nesse sentido, Matus (2006, p.141) define o plano como “uma grande aposta sustentada em apostas parciais”, afirmando que a alternativa que existe para a prática humana é o domínio da improvisação. Para Matus (2006, p.116) “a teoria do governo não é uma teoria do controle determinístico do governante sobre um sistema, nem a teoria de um mero jogo de azar, mas contém doses de ambos ingredientes.”

Portanto, em que pese a limitação do modelo racional-compreensivo, não se pode abdicar do uso da racionalidade, haja vista que se com seu uso já há muitas incertezas e o plano tem feições de “aposta”, sem a racionalidade o plano passaria a ter uma exposição de tal monta às incertezas que facilmente o tornariam uma mera “carta” de intenções, pouco factível e plausível. Do mesmo modo, o não uso da racionalidade comprometeria a construção da estratégia e a gestão de riscos.

Ainda, Júnior (2011) alerta que o Planejamento em âmbito governamental tornou-se uma etapa da gestão cotidiana (expressa no gerenciamento das ações, dos programas), com prejuízo ao sentido político e complexo típico das políticas públicas.

Santos (2011) afirma que é necessário refletir sobre a dicotomia das políticas públicas expressa na relação entre a política e a burocracia, uma vez que a burocracia se refugia dessa tensão instrumentalizando o Planejamento. Santos (2011) afirma que esta instrumentalização também gera acomodação para os políticos, uma vez que podem reservar para si o “poder de explicar a realidade e justificar as suas escolhas”- fato que de certa forma dificulta que a burocracia se aproprie da política

Santos (2011, p. 312) conclui que:

“a lógica presente em qualquer modelo de planejamento que visa organizar a ação do Estado será válida se estiver orientada para cumprir os objetivos, ou seja, desde que esta dimensão da organização não se torne um fim em si mesma. Em outros termos, desde que a gestão esteja pautada por diagnósticos e seja orientada para viabilização das escolhas legítimas. Entretanto, quando a gestão pela gestão sufoca o debate de conteúdo no planejamento e o modelo não consegue dar vazão às decisões, o modelo revela seus limites. (SANTOS, 2011. p.312).

Em sentido similar, Olivieri (2008 , p.16) afirma que o tipo de relação entre os políticos e a burocracia é “essencial para a existência de *accountability* governamental e, conseqüentemente, do regime político democrático.” Aponta que se a burocracia usurpa a autoridade política, a democracia é colocada em risco, uma vez que os servidores não foram eleitos, e assim não tem legitimidade para tomar decisões no lugar dos representantes eleitos.

Ketll (2002) aprofunda o tema da relação entre política, democracia e burocracia, apontando para a questão da governança. Ketll (2002) afirma que a Administração Pública na democracia é uma disciplina constantemente focada na busca de fortes e estáveis ferramentas

para a consecução das políticas públicas, mas que quanto mais bem sucedidas, mais apresentam potencial ameaça as forças democráticas encarregadas de controlá-las.

Kettl (2002) expõe que no século 21, os custos de oportunidade e as demandas, enraizados nos muitos negócios da Administração Pública e nas forças políticas que a desenham, se magnificaram pelo aumento das fronteiras difusas que a moldam. Kettl (2002) explica que administração desenha a sua força a partir de fronteiras, definindo funções, construindo capacidade, focando estritamente no trabalho a ser feito, objetivando a sua conclusão. As fronteiras difusas ocorrem onde não há possibilidade de delimitá-las com clareza e precisão, sendo um desafio para a Administração Pública. Nesse sentido, as forças difusas se multiplicaram entre burocracias, sistemas administrativos e instituições democráticas.

Kettl (2002) aponta para o fato de que governos organizados por funções tencionaram para lidar com a coordenação de demandas em um mundo com fronteiras difusas, no qual nenhum problema importante estaria de acordo com as linhas de qualquer órgão governamental.

Kettl (2002) explica que nos Estados Unidos, a medida que os governos lutavam para gerenciar essas forças difusas, eles fracionavam as abordagens de gerenciamento, fatiando os programas em camadas mais finas para aumentar o controle da gestão. Eles experimentaram a gestão baseada em resultados como substituta da autoridade hierárquica tradicional, privatizaram (o que inclui organizações não- governamentais) e contratualizaram. Entretanto, com camadas cada vez mais finas nos programas, apresentou-se a grave dificuldade de remontá-los em um papel coerente. Talvez mais importante, foram criadas novas arenas de conflito e ações que repousam sobre ou além das fronteiras do sistema constitucional, como a entrega local de serviços públicos e a globalização. O governo americano frequentemente não teve capacidade administrativa nem instituições políticas para canalizar o conflito e assegurar a *accountability* em sua acepção democrática. Para Kettl (2011), esse é o motivo da governança do século 21 aumentar o crescimento da sincronia entre a prática e a teoria administrativa.

Mas Kettl (2002) aprofunda os questionamentos com as seguintes perguntas: uma vez que as fronteiras se tornaram difusas, como o governo efetivamente pode coordenar programas públicos? A medida que as organizações não- governamentais se tornaram cada vez mais importantes na entrega de serviços governamentais, como o governo pode manter a *accountability* de tais organizações?

Para iniciar as respostas, Kettl (2002) coloca como pano de fundo a constatação de que se no século 19 o desafio era o crescimento do poder corporativo (que ameaçava o interesse público), o desafio no início do século 21 é a difusão da ação administrativa, a multiplicação dos parceiros administrativos, e a proliferação da influência política fora dos círculos do governo. Assim, o governo se vê com uma série de problemas complexos e entrelaçados, se defronta com novas demandas dos cidadãos (mas estes não desejam pagar mais impostos); aumenta a complexidade dos programas públicos (mas ninguém deseja aumentar o tamanho da burocracia pública).

Em vista desses desafios, Kettl (2002) afirma que para resolver esses problemas foram concebidas novas estratégias de gestão, mas que isso implica em uma luta para construir capacidade de gestão das estratégias, para lidar com efeitos colaterais inesperados e para obter eficiência sem sacrificar a *accountability* e o bem estar público.

Kettl (2002) visualiza, então, um cenário de transformação da governança, para o qual esquadrinha 5 grandes questões:

- 1) Novos desafios (a exemplo de novas endemias e de terrorismo)- concerne a desempenhar tarefas que nenhum governo tentou antes, sendo que os problemas não cabem facilmente dentro das burocracias existentes, e seria difícil imaginar uma burocracia que desse conta deles. Os desafios requerem novas estratégias administrativas e táticas.
- 2) Capacidade – relacionada a desenvolver novas habilidades e expandir as existentes. Não se trata somente de contratar pessoal qualificado, mas de inventar estratégias efetivas para lidar com os novos problemas de governança. Como o governo delega mais serviços aos parceiros não governamentais, aumenta a necessidade de definir nitidamente o que está tentando atingir. Também aumenta a necessidade por ferramentas de supervisão sobre quem trabalha sob sua tutela. Por fim, tem que alcançar sucesso nessa complexa cadeia de ação.
- 3) Legitimidade: o aumento da dependência de parceiros não- governamentais, e o aumento da dependência destes dos programas e financiamento governamental trouxeram importantes problemas de legitimidade para o poder público.
- 4) Soberania: o governo também tem que inventar novas estratégias para assegurar que sua voz não seja somente mais uma no meio das várias vozes da rede. Especialmente com os riscos simultâneos da globalização e da entrega de serviços aos cidadãos, o papel dos governos federais

se tornou muito menos claro. Para governar com efetividade, o governo deve primeiro alcançar a soberania para então exercê-la.

5) O interesse público. Talvez o argumento mais forte da administração pública tradicional é o seu foco particular no interesse público- o uso da Administração para buscar programas para avançar sobre interesses e solucionar problemas dos cidadãos. A Administração devia ser forte o suficiente para permitir ao governo fazer o que os cidadãos quisessem que fosse feito. Claro que definir o “interesse público” foi sempre o mais assustador dos problemas práticos e teóricos. A difusão da soberania fez o trabalho pesado cada vez mais pesado.

Diante desses desafios, como pareceriam as estratégias para a governança no século 21? A Administração versa muito sobre coordenação, e a coordenação no século 21 está crescendo no que concerne a construção de vínculos. Nesse sentido, Kettl (2002) sugere princípios para construir os vínculos necessários a coordenação:

- redes complexas repousam sobre o topo da hierarquia organizacional, e devem ser geridas de modo diferenciado;
- os gestores públicos necessitam confiar mais nos processos interpessoais e interorganizacionais como complemento (e às vezes substituto) da autoridade;
- a informação é o componente mais básico e necessário para a transformação da governança;
- a gestão por resultados pode prover uma ferramenta de valor para contemplar as fronteiras difusas (uma vez que foca no resultado final como um todo);
- a transparência é fundamento para a confiança e confiabilidade das operações do governo;
- a transformação da governança requer novas estratégias e táticas para a participação popular na Administração Pública.

### **2.1.2 Do**

A Execução consiste na implementação do que foi planejado e orçado.

Para Carr e Litmann (1998, p.96) “o objetivo da etapa ‘Executar’ é o de testar as soluções propostas. Esta etapa também reduz o risco de fazer mudanças fundamentais antes que tenham dado prova de eficiência e permitam ajustes”.

Além disso, Carr e Litmann (1998) entendem que a etapa de execução favorece a receptividade às mudanças, na medida em que podem ser testadas.

Para Beuren (2002, p.19) a “execução compreende a fase em que os planos são implementados, as ações se concretizam e as transações ocorrem”.

Beuren (2002, p.19) também afirma que nessa fase “os recursos são consumidos e os produtos gerados, o que vale dizer que é nessa etapa que ocorrem as mais significativas variações patrimoniais relacionadas às operações físico-operacionais de uma organização”.

A segunda etapa do ciclo PDCA também compreende a Direção. De acordo com Chiavenato (2011, p.166) a Direção visa acionar e dinamizar a organização, estando relacionada diretamente com a gestão de recursos humanos; “significa interpretar os planos para os outros e das as instruções sobre como executá-los em direção aos objetivos a atingir.”

### **2.1.3 Check**

A 3ª etapa do ciclo PDCA corresponde ao Controle. Para Chiavenato (2011, p.168), o Controle enquanto função administrativa

tem a finalidade de assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos. A essência do controle reside na verificação se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados.(CHIAVENATO, 2011, p.168).

Para Oliveira (2002, p.267), o Controle pode ser definido da seguinte forma:

função do processo administrativo que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e o resultado das ações, com a finalidade de realimentar os tomadores de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar esse desempenho ou interferir em funções do processo administrativo, para assegurar que os resultados satisfaçam as metas, aos desafios e aos objetivos estabelecidos. (OLIVEIRA, 2002, p. 267).

Chiavenato (2011) identifica 4 fases na função administrativa do Controle: 1) definição de padrões de desempenho; 2) monitoramento (observação do desempenho); 3) comparação da execução com os padrões; 4) ação corretiva para assegurar o alcance dos objetivos. A comparação do executado com o planejado, para Chiavenato (2011), não visa somente identificar variações, erros ou desvios, mas também a predição de resultados futuros e a identificação de

dificuldades, visando a obtenção de resultados futuros melhores, o que consiste na melhoria contínua.

Oliveira (2002) identifica como produto do Controle a informação, e destaca a importância do gestor manter um sistema de informações que viabilize o monitoramento constante dos objetivos, metas e projetos. Oliveira (2002) ainda afirma que deve haver o cuidado de verificar a suficiência dos dados que compõem uma informação para a adequada comunicação às partes interessadas.

Para Carr e Litmann (1998, p.97) “verificar” a validade e a importância das soluções é um dos objetivos desta etapa: “os dados referentes ao plano de mensuração são analisados para determinar se a melhoria ocorreu.”

Em paralelo com os níveis de planejamento da empresa, há os distintos níveis de controle. Oliveira (2002) identifica o controle estratégico (em paralelo com o planejamento estratégico), com viés de controle sobre o desempenho da organização como um todo; o controle tático (em paralelo com o planejamento tático), com viés de controle sobre objetivos setoriais da organização; e o controle operacional (em paralelo com o planejamento operacional), com viés de controle sobre a própria execução. Cumpre destacar que tal segmentação é utilizada para fins de clareza, uma vez que os níveis não são estanques. Nesse sentido, Oliveira (2002) alerta para a dificuldade em avaliar os resultados exclusivamente decorrentes da adoção do processo de planejamento estratégico.

Oliveira (2002, p.269) destaca a importância do controle e da avaliação enquanto “atividade básica para a retroalimentação do processo de planejamento estratégico”.

As possíveis resistências ao processo de controle e avaliação devem merecer atenção do gestor, conforme Oliveira (2002). Para o autor, os controles podem gerar dois tipos de situação: 1) cooperação, quando os controles são compreendidos e aceitos; 2) resistências e conflitos, quando os controles são de difícil aplicação e não são aceitos. Quanto à resistência, Oliveira (2002, p.279) também identifica outros aspectos que a geram: “falta de conhecimento sobre o sistema de controle; padrões de controle inadequados; avaliações incorretas; e ações corretivas com críticas pessoais.”

### **2.1.4 Act**

Oliveira (2002) destaca a importância do Controle e da Avaliação enquanto insumo para a retroalimentação do processo de planejamento; a ação corretiva decorrente da retroalimentação, segundo o autor, pode corresponder a eliminação de desvios ou reforço de aspectos positivos.

A retroalimentação é a reintrodução do resultado no modelo de gestão, sob forma de informação. Se essa informação aumenta o desempenho, a retroalimentação é considerada positiva. De modo diverso, é considerada negativa.

A respeito da magnitude da retroalimentação, Carr e Litmann (1998, p.98) observam que

a instalação de uma mudança permanente é mais do que simplesmente “impor” projetos-piloto a um processo. A etapa de ‘Agir’ leva em consideração outras mudanças, que, geralmente, são necessárias e o potencial para maximizar o retorno dos recursos investidos na melhoria. (CARR e LITMANN, 1998, p.98).

Uma situação que pode ocorrer é a impaciência dos funcionários quanto a retroalimentação, bem como o desejo do gestor de tomar atalhos. Contudo, Carr e Litmann (1998, p.100) advertem: “É necessário notar que saltar uma etapa aumenta as chances de ultrapassar um ponto crítico. Ao se tomar um atalho, é bom registrar se isto deu o resultado desejado ou não.”

Para Beuren (2002, p.20) essa fase implica “a proposição de medidas corretivas quando o desempenho planejado não mantém conformidade o realizado, com vistas a alcançar os objetivos estabelecidos no planejamento estratégico da empresa, fechando, assim, o ciclo do processo de gestão.”

## **2.2 Teoria Geral dos Sistemas**

A TGS é essencialmente totalizante: os sistemas não podem ser compreendidos apenas pela análise separada e exclusiva de cada uma de suas partes. A TGS se baseia na compreensão da dependência recíproca de todas as disciplinas e da necessidade de sua integração. (CHIAVENATO, 2011, p.384).

Ainda segundo Chiavenato (2011), com o advento da Teoria Geral dos Sistemas, os princípios do reducionismo, do pensamento analítico e do mecanicismo da abordagem clássica da Administração passam a ser substituídos pelos princípios opostos do expansionismo (sustenta que todo fenômeno é parte de um fenômeno maior), do pensamento sintético (o fenômeno é visto como parte de um sistema maior e é explicado em termos do papel que desempenha nesse



sistema maior) e da teleologia (princípio segundo o qual a relação causa- efeito não é uma relação determinística ou mecanicista, mas simplesmente probabilística).

Chiavenato (2011) expõe que o uso exclusivo da relação causa- efeito está superado, pois funda-se em um raciocínio linear, com análise de cada variável para solucionar um problema. Por outro lado, segundo Chiavenato (2011, p.385), a abordagem sistêmica:

procura entender as inter-relações entre as diversas variáveis a partir de uma visão de um campo dinâmico de forças que atuam entre si. Esse campo dinâmico de forças produz um emergente sistêmico: o todo é diferente de cada uma de suas partes. O sistema apresenta características próprias que não existem em cada uma de suas partes integrantes. Os sistemas são visualizados como entidades globais e funcionais em busca de objetivos. (CHIAVENATO, 2011, p.385)

Para Oliveira (2002), a Teoria de Sistemas também pode ser aplicada ao planejamento estratégico, por tratar da organização como um todo e do ambiente na qual está inserida. Nesse sentido, Oliveira (2002, p.53) define sistema como “um conjunto de partes interagentes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuando uma função.”

Para Oliveira (2002) as saídas do sistema correspondem à finalidade pela qual esse foi constituído, e precisam ser quantificáveis (previamente) para que seja possível o Controle e a Avaliação. A formatação dos controles e as avaliações do sistema precisam focar a coerência das saídas do sistema em vista dos objetivos estabelecidos previamente- os padrões. Do confronto entre as saídas e os padrões obtém-se o resultado, que vem a retroalimentar o sistema. A retroalimentação é a reintrodução do resultado sob forma de informação.

Em que pese ser positiva ou negativa, a retroalimentação apresenta caráter regulador para o sistema, conforme Oliveira (2002), possibilitando a sua homeostase – que é a manutenção deste com as variáveis oscilando dentro de uma faixa determinada, mesmo quando há interferências que levem a exceder os limites definidos. Contudo, o sistema pode sair da homeostase presente para outra homeostase, processo denominado heterostase, e que explica para os sistemas as etapas de crescimento e de entropia negativa, por exemplo. A partir da heterostase, novos níveis de equilíbrio e novos objetivos são estabelecidos, segundo Oliveira (2002).

Oliveira (2002) explica o conceito de quase estacionário, por meio do qual a adaptação dos sistemas nem sempre os faz voltar ao seu nível inicial, uma vez que os sistemas vivos buscam importar mais do que necessário para que permaneçam no estado estacionário, a fim de assegurar a subsistência através do acúmulo de uma reserva de segurança- tal conceito é importante para compreender a validade do processo contínuo de planejamento estratégico.

Bertalanffy (2010) teve o mérito de identificar os sistemas ao notar que, para compreensão da realidade, há necessidade de considerar as interrelações, interações, correspondências e isoformismos (formas iguais) em diferentes campos da ciência, em contraste ao isolamento dos elementos que conduziam a conclusões parciais, e por vezes, equivocadas. Com isso, “revelaram-se centrais os problemas de ordem, organização, totalidade, teleologia, etc., que eram excluídos dos programas da ciência mecanicista” (BERTALANFFY, 2010, p.33). Tais fatos ocorreram antes da cibernética e da engenharia de sistemas.

Bertalanffy (2010), então, propõe um novo paradigma para as ciências, que supera o paradigma mecanicista, causal. A epistemologia dos sistemas parte da premissa de que a percepção não é reflexo da realidade, de que o conhecimento não é uma simples aproximação da realidade, mas decorre de uma interação entre conhecedor e conhecido, sujeitando-se a vários fatores, como biologia, psicologia, cultura, entre outros. Portanto, embora partilhe do ponto de vista científico, a epistemologia dos sistemas difere do positivismo.

Ackoff (1959) apud Bertalanffy (2010, p.29) assevera:

A tendência a estudar os sistemas como uma entidade e não como um aglomerado de partes está de acordo com a tendência da ciência contemporânea que não isola mais os fenômenos em contextos estreitamente confinados, mas abre-se ao exame da interações e investiga setores da natureza cada vez maiores. (ACKOFF (1959) apud BERTALANFFY (2010, p.29)

Bertalanffy (2010) identifica que o problema do sistema é o das limitações dos procedimentos analíticos na ciência (o procedimento analítico da ciência só pode ser aplicado se as interações entre as partes forem fracas a ponto de poderem ser desprezadas, e que a relações entre as partes sejam lineares- pois só então é possível trabalhar com adição). Portanto, o sistema é composto por partes em interação, o que resulta em não- linearidade, visto que há interações não triviais. Bertalanffy (2010) destaca que há vários enfoques para tratar desse problema, inclusive em campos onde não havia teorias matemáticas- com auxílio da computação.

Quanto a modelos, Bertalanffy (2010) assevera que um modelo verbal é melhor do que um modelo formulado matematicamente e imposto arbitrariamente sobre a realidade. Cita como modelo enunciado verbalmente a psicanálise. Conclui que

“pode ser preferível ter primeiramente algum modelo não matemático com suas insuficiências, mas exprimindo aspectos anteriormente desapercibidos, esperando que o futuro desenvolvimento forneça o adequado algoritmo, do que começar com prematuros modelos matemáticos que seguem conhecidos algoritmos e portanto restringem possivelmente o campo de visão.” (BERTALANFFY, 2010, p. 46)

Por outro lado, Bertalanffy (2010) reconhece que deve haver cuidado para a Teoria Geral dos Sistemas não se restringir a analogias vagas e superficiais. Nesse sentido, o rigor científico deve ser perene.

### **2.2.1 Teoria de Sistemas Aplicada a Controladoria**

Sobre a temática da Teoria Geral dos Sistemas e o alcance de objetivos pelas organizações, Beuren (2002, p.15) afirma que

“a abordagem de sistemas em uma organização pressupõe que eles tenham sido bem definidos. Desse modo, é possível o reconhecimento da relação existente entre o sistema e seus subsistemas, bem como a coordenação e a sincronia dos objetivos específicos de cada subsistema com o objetivo geral da organização. (BEUREN, 2002, p. 15)

Beuren (2002) reconhece que há uma variedade de interações possíveis entre os sistemas e subsistemas. Nesse sentido, assevera que é preciso identificar as fronteiras que os separam, a fim de compreender as funções dos elementos que os compõem.

Outro ponto que Beuren (2002, p.15) destaca são as interfaces que “ocorrem quando as fronteiras de dois ou mais subsistemas se encontram. Normalmente, são criadas para separar os elementos de um subsistema ou, então, os próprios subsistemas.”

Beuren (2002, p.16) conclui que “a visão sistêmica conduz à verificação do desempenho da totalidade do sistema, mesmo que o foco de análise seja apenas de um elemento do conjunto. Isso é devido à sua interação com o todo organizado e à interdependência das partes”.

Os sistemas podem se diferenciar quanto a sua configuração, no que diz respeito a maior ou menor interação com o ambiente onde estão inseridos ou, então, entre as partes que compõem um sistema. Nesse sentido, segundo Beuren (2002), há 4 tipos de sistema: sistemas fechados (é

totalmente isolado do seu ambiente); sistemas relativamente fechados (interagem com o seu ambiente de uma maneira conhecida e controlada); sistemas abertos (a interação com o ambiente não é controlada); sistemas de *feedback* (saídas do sistema retornam como entradas para ele, pois sua configuração visa a retroalimentação do desempenho do sistema). Beuren (2002) destaca que essa classificação é teórica, uma vez que na prática, a implementação de um sistema fechado não seria factível, pois inevitavelmente há interação com o meio.

Um dos objetivos deste item também é apresentar a Controladoria em sua acepção macro, em paralelo com a Controladoria- Geral da União- que será abordada no item 2.6. Beuren (2002, p.20) explica que “a controladoria surgiu no início do século XX nas grandes corporações norte-americanas, com a finalidade de realizar rígido controle de todos os negócios das empresas relacionadas, subsidiárias e /ou filiais.”

A respeito do papel do *controller*, Beuren (2002, p.21) explica que

apesar da evolução das atribuições do *controller* nas organizações, a literatura não tem apresentado uma nítida definição de controladoria. As diversas abordagens tem seu foco mais voltado às capacidades requeridas para o exercício da função, bem como de suas atribuições nas empresas, do que explicitar o seu verdadeiro significado. (BEUREN,2002, p.21).

Siegel, Shim e Dauber (1997, p.12-13) apud Beuren (2002, p.21) afirmam que

o papel do *controller* é diversificado e não compreende somente funções e relatórios contábeis, mas também apoio nas tomadas de decisões. Deve constatar e considerar os pontos financeiros fortes e fracos da empresa em suas análises, identificar problemas atuais e futuros que venham afetar o desempenho da companhia e apresentar alternativas de solução para eles e monitorar os gestores para que as políticas e objetivos estabelecidos no planejamento da empresa, bem como de suas divisões, sejam cumpridas. (SIEGEL, SHIM, DAUBER, 1997, p.12-13 apud BEUREN, 2002, p. 21)

Em relação às funções do *controller*, Beuren (2002) é enfática de que não é atribuição do *controller* dirigir a organização, porque essa tarefa compete aos gestores, cabendo ao *controller* manter os gestores informados sobre os eventos, sobre o desempenho, e sobre possíveis rumos da organização.

Nesse sentido, Beuren (2002) destaca a evolução das funções do *controller*, que além da supervisão contábil e financeira, e da responsabilidade pelos controles internos, hoje também tem

a responsabilidade para com o envolvimento no processo de tomadas de decisão, inclusive no planejamento estratégico, devido ao profundo conhecimento que tem do órgão/empresa. Nesse sentido, a visão sistêmica se torna mais relevante para o *controller*, uma vez que não basta o conhecimento específico e fragmentado, é necessário visualizar tanto o macro como micro.

Mosimann e Fisch (1999, p.88) *apud* Beuren (2002) afirmam que a controladoria, na condição de órgão administrativo, visa garantir informações adequadas para a tomada de decisão, bem como colaborar com os gestores para a obtenção de eficácia nas suas áreas. Nesse sentido, a compreensão de que os sistemas interagem, e que as partes de um sistema se somadas não correspondem ao todo- em vista do fato de que há uma série de interações que aumentam ou diminuem a sinergia- é imprescindível para que a controladoria obtenha informações confiáveis e utilizáveis para os gestores.

Para Beuren (2002), a missão da Controladoria é coordenar os esforços dos gestores a fim de assegurar o cumprimento da missão do órgão/empresa, mediante geração de informações tempestivas e de qualidade para a tomada de decisão dos gestores, buscando um resultado global sinérgico- superior a soma dos resultados de cada área, assegurando a sobrevivência do órgão/empresa.

Nesse sentido, a Controladoria deve estar especialmente atenta a entropia- energia negativa que acarreta a desconstrução de um sistema ou subsistema. Por isso é relevante que a controladoria e o *controller* tenham muita clareza do papel relevante de retroalimentação que a controladoria exerce no ciclo PDCA, o qual deve ser de sinergia, visando uma heterostase positiva, que conduza a uma nova homeostase em patamares superiores aos patamares anteriores.

### **2.3 Monitoramento e Avaliação**

Além de estudar o ciclo administrativo e a Teoria Geral dos Sistemas, necessita-se abordar as funções de monitoramento e avaliação. Tais funções são relevantes para o escopo deste trabalho, centrado na retroalimentação entre o órgão central de Controle Interno e os órgãos centrais de Planejamento e Orçamento no âmbito do Poder Executivo Federal - motivo pelo qual utiliza-se bibliografia específica para o poder público e políticas públicas. Para tanto, primeiramente cumpre definir monitoramento e avaliação – MA.

Para Mackay (2007), o Monitoramento é

uma função contínua que usa a coleta sistemática de dados de indicadores específicos para prover a gestão e os principais interessados (*stakeholders*) de uma intervenção em andamento com indicações do grau de progresso, do alcance dos objetivos e do progresso do uso dos recursos alocados. (MACKAY, 2007, p.141, tradução livre).

Por sua vez a Avaliação, para Mackay (2007), é

a valoração sistemática e objetiva de um projeto, programa ou política em curso ou completo, quanto ao seu desenho, implementação e resultados. O foco é determinar a relevância e atingimento dos objetivos, a eficiência desenvolvida, a eficácia, a efetividade (impacto) e a sustentabilidade. Uma avaliação deve prover informação confiável e utilizável, permitindo a incorporação das lições aprendidas no processo de tomada de decisão para os financiadores e para os beneficiários. A avaliação também se refere ao processo de determinação do valor ou do significado de uma atividade, política ou programa. (MACKAY, 2007, p.139, tradução livre).

Cumprir destacar a diferença existente entre o Monitoramento e a Avaliação: enquanto o primeiro objetiva coleta de dados na forma de indicações, a segunda foca no juízo e na elaboração de aprendizados. A autora não trata do aspecto temporal, mas o Monitoramento ocorre *pari passo* a execução, enquanto a Avaliação ocorre na forma de um “corte” na execução já realizada para a formação de um juízo.

Para que haja sucesso na institucionalização do MA, Mackay (2007) afirma ser necessária a criação de um sistema de MA sustentável e de bom funcionamento internalizado no governo, no qual a boa qualidade da informação de monitoramento e avaliação é usada intensamente.

Mackay (2007) sublinha 3 dimensões do MA em sua obra: 1) uso da informação de MA; 2) boa qualidade da informação de MA; 3) sustentabilidade do sistema de MA- relacionada com a sobrevivência do sistema de MA a uma troca de administração ou de governo.

A respeito da gestão do MA, Mackay (2007) explica que os governos divergem consideravelmente sobre o que conduzem a cargo do sistema de MA. Alguns governos destacam um sistema de indicadores de resultado; outros focam na realização de vários tipos de avaliação. Alguns órgãos incumbidos de efetuar a avaliação tem mecanismos de controle de qualidade do trabalho de MA desempenhado, outros aparentemente não o fazem de modo formal.

Uma estratégia adotada por muitos países para aprimorar o sistema de MA é a realização de comparações, mas Mackay (2007) adverte para os riscos de simplesmente buscar replicar casos de sucesso. Cita como exemplo o caso do Chile para os países latino- americanos.

A fim de elucidar como construir sistemas de MA que venham a lograr êxito, Mackay (2007) apresenta lições oriundas da experiência. A primeira e mais importante lição é de que uma demanda substantiva do governo é um pré-requisito para o sucesso da institucionalização do sistema de MA. Isso é, o sistema de MA deve produzir informação de monitoramento e de avaliação que sejam considerados de valor pelas partes interessadas (*stakeholders*), que sejam utilizadas para melhorar a performance do governo, e que atendam a uma demanda suficiente de monitoramento e avaliação a fim de apresentar sustentabilidade e o decorrente financiamento para o futuro.

A respeito da demanda por monitoramento e avaliação, Mackay (2007) explica que esforços para construir um sistema de MA irão falhar se não houver uma demanda real ou que possa ser criada intencionalmente (no caso de criá-la, assegurando que incentivos poderosos sejam disponibilizados para a condução e uso do MA). Mackay (2007) adverte que não é suficiente emitir um decreto versando sobre a importância do MA e de que deva ser feito; tal fato seria como produzir um serviço estéril, que certamente não produziria informação de MA de boa qualidade.

No trabalho para construir ou fortalecer o sistema de MA do Governo, Mackay (2007) afirma que um bom início é diagnosticar quais funções de MA existem, e quais as forças e fraquezas existentes- tanto do lado da demanda como do lado do suprimento de informações de MA. O alcance da existente (distinta da desejada) dimensão de uso de informação de MA também deve ser esclarecido, bem como os modos particulares em que está sendo utilizado.

Outra dimensão importante para lograr a institucionalização do MA do lado da demanda, segundo Mackay (2007), é ter um “campeão poderoso”- um ministério poderoso ou servidores seniores que sejam capazes de liderar o impulso para institucionalizar o MA, persuadir colegas sobre essa prioridade, e empregar recursos significativos para criar um sistema de MA de todo Governo. Mackay (2007) cita como exemplos de países em que de “campeões poderosos” desempenharam um papel importante na criação dos mais bem sucedidos sistemas de MA o Chile, a Colômbia e a Austrália; contudo, alerta que tal fator não propicia garantia de sucesso- no

Egito, o suporte do grupo de ministros-chave para o MA foi frustrado pelos servidores céticos no nível tático.

Mackay (2007) alerta para o erro de superdimensionar o sistema de MA, uma vez que o excesso de indicadores de resultado não assegura o bom uso da informação para fins de *accountability*, e que o número apropriado de indicadores depende da capacidade de utilizar efetivamente a informação, do número de programas de governo e do tipo de indicador de resultado.

Outro problema para o qual Mackay (2007) alerta é o fato do recolhimento dos dados recaírem sobre pessoal de âmbito operacional sobrecarregado de trabalho, e que devem prover dados para outros servidores nos escritórios dos estados e da capital federal, mas que raramente recebem retroalimentação sobre como os dados são verdadeiramente usados em seu todo. Mackay (2007) conclui que em tais países há muitos dados, mas insuficiência de informação e, portanto, outra lição para institucionalizar o MA é construir sistemas de dados dos Ministérios confiáveis.

Para Mackay (2007), o uso da informação é o critério de sucesso do sistema de MA, em especial no suporte as funções essenciais de Governo. Nesse sentido, o sistema deve apresentar uma boa relação custo-efetividade.

A frequência das correções em meio ao curso da construção do sistema de MA indicam o valor de regularmente avaliar o próprio sistema de MA, com o objetivo não surpreendente de buscar o que está funcionando e o que não está, e os motivos. Tais avaliações propiciam a oportunidade de revisar os lados da demanda e do suprimento das informações de MA.

Mackay (2007) explica que muitos governos tem um Sistema Federal com várias camadas, com vários graus de descentralização de funções, e que as relações entre essas camadas de governo podem ser complexas, incluindo relações de *accountability* e de requisitos formais para o provimento de informações. Mackay (2007) aponta a relevância desse fato por causa da realidade de que a maior parte da informação de monitoramento é tipicamente coletada no nível operacional, e a sobrecarga de informação no nível operacional pode ser onerosa, com grandes implicações negativas para a qualidade dos dados.



Um país que com recorrência é citado internacionalmente como exemplo de boa prática de monitoramento e avaliação é a Nova Zelândia. País marcado por uma gestão pública baseada em contratos e metas de desempenho, que conferem ao gestor maior discricionariedade.

Schick (1998) explica que o modelo neozelandês confere aos gestores públicos ampla discricionariedade para operar com quadros de *accountability* que especificam os resultados a serem alcançados e o monitoramento intensivo desses. Informa que muitos países enviaram delegações a Nova Zelândia para observar suas práticas de gestão de vanguarda, que, entretanto, somente alguns países desenvolvidos adotaram algumas características do modelo (tal como Islândia e Cingapura); outros (como Suécia e Inglaterra) adotaram uma ética gerencial sem submeter-se aos duros ditames do contratualismo que diferencia as reformas neozelandesas dos outros que a tentaram. Para Schick (1998) nenhum país em desenvolvimento adotou plenamente o modelo da Nova Zelândia.

Esse “novo contratualismo” substituiu os contratos implícitos ou relacionais que caracterizam a administração pública tradicional. Os contratos convertem o orçamento, de um acordo entre o governo e o parlamento, para um montante a ser levantado e gasto em declaração explícita do que será feito com os recursos disponíveis. De modo similar, acordos por resultados deslocam a velha ética do serviço público, de confiança e de responsabilidade com a prestação de contas, para os resultados esperados de cada executivo-chefe.

Schick (1998) aponta algumas ressalvas ao modelo neozelandês:

- o modelo enfatiza questões que podem ser especificadas em contratos, tal como a compra de insumos, mas dá atenção inadequada aos produtos e aos interesses próprios do governo porque não se enquadra nos arranjos típicos de contrato;
- contratos consistentes dependem de ação voluntária. Às vezes o interesse próprio vence o interesse coletivo do governo;
- o contratualismo pode enfraquecer os valores tradicionais do serviço público, a responsabilidade pessoal e o profissionalismo. Isso pode induzir os gestores a adotar uma abordagem restrita a verificações para fins de prestação de contas - “se não está especificado, não é minha responsabilidade”;

- os arranjos de contrato *per si* não criam relações próximas no setor público, e não permitem ao governo endurecer sua insistência por resultados. Em muitos casos, o governo tem poucas escolhas a não ser contratar com fornecedores internos, tipicamente seus próprios departamentos. Se estes falham no desempenho, o governo pode sacar o executivo-chefe e aplicar alguma pressão. Mas raramente tem a opção de saída que é essencial para a efetividade e o fortalecimento dos contratos privados;

- Os executivos- chefe, gerentes seniores e outros atribuem a maior parte das melhorias de desempenho do governo a discricionariedade atribuídas aos gestores do que aos contratos formais. Os gestores diferem sobre quanto valor é agregado pelos contratos, mas poucos acham que eles tem sido os principais a contribuir para uma maior eficiência operacional;

- Contratar não é menos oneroso. A negociação e o cumprimento de contratos envolvem altos custos de transação que não tem sido sistematicamente estudados, embora eles comprometam uma boa fatia do orçamento operacional, especialmente dos departamentos pequenos.

Um alerta importante que Schick (1998) faz sobre o contratualismo é que não se deve perder de vista o fato de que os mercados dentro do governo não são reais, e que eles não operam com contratos reais. Em vez disso, os contratos são entre entidades públicas- entre o proprietário e a propriedade. O governo tem fraca capacidade de reparação quando suas próprias organizações falham nos resultados, e isso pode sujeitar o governo a mais captura na negociação e na execução de seus contratos do que no período de pré-reforma da gestão.

Na Nova Zelândia, segundo Schick (1998), os contratos formais e os mercados internos ao governo apresentaram viabilidade, pois o país tinha um setor de mercado consistente e mecanismos estabelecidos para o cumprimento de contratos- condições que muitas vezes estão ausentes nos países em desenvolvimento, que tendem a ter uma economia informal, com especificação relativamente fraca dos direitos de propriedade e outros processos formais para regular a atividade econômica. Para Schick (1998), a incidência de informalidade nos setores público e privado paralelamente não é por acaso: normas, práticas e idéias migram de um setor para outro, e é altamente improvável que o governo irá operar na estrita legalidade quando as regras e regulamentos são rotineiramente violados em transações privadas.

Nos países em desenvolvimento a informalidade também reina na arena do orçamento, segundo Schick (1998), pois o governo tem dois orçamentos: um público, que é apresentado ao parlamento, e o real, que determina quais contas são pagas e quanto será verdadeiramente gasto. O orçamento formal promete gastos que excedem a capacidade fiscal do governo e é conhecido antecipadamente; o orçamento informal favorece a estabilidade macroeconômica por não fazer algumas das despesas aprovadas pelo parlamento e é conhecido após o gasto. Uma vez que há dois orçamentos, a tentação é para que o documento formal seja irrealista e inatingível, o que leva o processo a se auto alimentar, sendo que os montantes verdadeiramente gastos são determinados mais por pagamentos do que pelos créditos autorizados pela lei.

Por incrível que pareça, Schick (1998) identifica uma “bênção” mista na informalidade: por um lado, ela “corta a fita”, não responde a burocracias e políticas ruins; por outro lado, ela abre portas (e as vezes institucionaliza) a corrupção e ineficiências. Para Schick (1998), o lado positivo da informalidade na gestão pública inclui a manutenção da disciplina fiscal, apesar dos orçamentos irrealistas e da prestação de serviços públicos, e das regras rígidas e controles; porém os custos são altos: incluem negação generalizada das regras do serviço público, desconfiança dos controles, dispêndio de tempo e recursos para bater o sistema, desconfiança no governo, corrupção rotineira, e falta de atenção para com as saídas e resultados de programas públicos e o desempenho dos órgãos de governo e servidores.

Schick (1998) afirma que não seria surpresa se alguns dos servidores mais conceituados e produtivos em países em desenvolvimento fossem os que usam suas habilidades empresariais e gerenciais para superar os controles formais; porém, quando os burocratas são valorizados pela sua imaginação na operação informal, é fácil para eles e para os outros presos ao sistema perderem de vista os fins públicos que estão servindo e os resultados que deveriam produzir.

Nenhum país deve mover-se diretamente de um setor público informal para um setor público no qual grande discricção é atribuída aos gerentes para contratar e gastar como entenderem, na ótica de Schick (1998), já que nem a Nova Zelândia não deu esse salto.

No Brasil, a questão dos limites dos modelos técnicos de monitoramento e avaliação vem sendo debatida com frequência. Em um artigo recente, Melo e Rodrigues (2012) apresentam as limitações do ideário técnico-burocrático. Alertam para a necessidade de avaliar com precaução sistemas complexos, pois a simplificação pode negligenciar aspectos relevantes, impossibilitando

inferências para os fenômenos da realidade, reduzindo a produção de informação útil para a tomada de decisão. Apontam o risco do formalismo e tecnicismo enquanto causadores do distanciamento entre a práxis e os conceitos, entre as condições reais e as premissas.

Melo e Rodrigues (2012) entendem que

o conhecimento valorizado nessas iniciativas está ligado, em geral, a metodologias genéricas tais como modelo lógico, marco lógico, gerenciamento de projetos, avaliações *ex ante* de investimentos e projetos, planejamento estratégico, construção de indicadores, orçamento por resultados, etc. É exceção a valorização do conhecimento das particularidades de um tema, política pública, ou desafio nacional, tais como a questão carcerária, a formação das tarifas de energia elétrica, ou a fome no semiárido, por mais que estes se apresentem como desafios reais e carentes de debates. (MELO e RODRIGUES, 2012, p.7)

Cumprir observar que as metodologias, *per se*, não são inadequadas; a questão é a maneira como são utilizadas. Não há contraposição manifesta entre um método e um conhecimento particular; quando há, é porque a abordagem do conhecimento particular foi feita de modo inadequado, culminando com o tratamento equivocado do conhecimento, o que comporta não somente a escolha errônea de um método, como também outras possíveis falhas decorrentes da abordagem parcial.

Melo e Rodrigues (2012) visualizam na perspectiva tecnicista- racional uma valorização maior da prestação de contas que do que da prestação de serviços, materializada na avaliação das políticas públicas com foco no *value for money* das ações governamentais e não na garantia de direitos à população, e na ênfase à natureza técnica dos problemas e soluções, negligenciando seus aspectos políticos, institucionais, históricos e sociológicos. Citam como exemplo:

quando o uso de “custos unitários” é exigido em todas as ações orçamentárias, contratos e licitações, a avaliação da aquisição de tijolos, unidades habitacionais, ou quilômetros de rodovia é facilitada, mas deixa-se de reconhecer como avaliáveis aspectos como discriminações ou sensação de segurança. Estas últimas são tidas como incômodas particularidades, incompatíveis com o arcabouço validado para as categorias “gestão por resultados” ou “avaliação do desempenho”, possuem falhas intrínsecas que as impedem de se adequar às metodologias “universais”. (MELO e RODRIGUES, 2012, p. 9)

Cumprir destacar que não há contraposição entre “gestão por resultados” ou “avaliação do desempenho” com avaliação de discriminações ou sensação de segurança, uma vez que há meios

de avaliar as percepções e sensações. Também deve-se considerar errônea a tentativa de tornar uma metodologia “universal”, uma vez que os métodos estão circunscritos a um contexto e a um certo rol de variáveis: buscam o todo, mas não são o todo.

A respeito das Recomendações no contexto técnico- burocrático, Melo e Rodrigues (2012) criticam a tentativa de construí-las de modo a serem aplicáveis a qualquer política, uma vez que assim desconsideram-se as especificidades próprias de cada política pública. Também alertam para as abstrações que, quando usadas como premissas “estruturantes das atividades de gestão podem comprometer seu desempenho, levando os gestores a trabalharem com modelos que dificilmente correspondem à realidade” (MELO e RODRIGUES, 2012, p12).

Para Melo e Rodrigues (2012), ao se manifestarem estruturantes, as atividades de monitoramento e avaliação possibilitam que somente ideias compatíveis com a estrutura existente ressoem e sejam consideradas, de tal modo que soluções e inovações serão sempre compatíveis com o legado, com as pessoas não reconhecendo os seus condicionamentos e não refletindo, culminando com a manutenção da estrutura vigente.

Para superar o ideário técnico-burocrático, Melo e Rodrigues (2012) identificam como fatores fundamentais:

- 1) conhecer o conteúdo da política, inclusive suas dimensões políticas, históricas, sociológicas e humanas (desde a formação da agenda política, em especial de aspectos não revelados em normas);
- 2) assumir a parcialidade dos métodos e promover a pluralidade de perspectivas (a imparcialidade, universalidade, tecnicidade por si é ideológica e contrapõe à pluralidade e reconhecimento de perspectivas distintas);
- 3) superar a visão estritamente racional e universalizante, incorporando aspectos individualizados, qualitativos e subjetivos (é importante conhecer o objeto sob análise escolher a técnica mais adequada);
- 4) compreender aspectos teleológicos das avaliações e das intervenções estatais que se pretende avaliar (compreender a finalidade da intervenção e o que se deseja avaliar).

Melo e Rodrigues (2012, p. 23) fazem a importante observação de que não se pode “submeter à ditadura da objetividade, do preciso, quantitativo” e que “mesmo técnicas

longamente testadas não podem ser admitidas como um padrão para todos os casos” (MELO e RODRIGUES, 2012, p.23).

Melo e Rodrigues (2012) também alertam para o fato de que soluções parciais tem grande importância para solução de problemas urgentes, que devido a esse fato não pode-se adotar como regra soluções ideais.

Quanto a exemplos de avaliação sem seguir o ideário técnico-burocrático, Melo e Rodrigues (2012) citam o Programa Bolsa Família e as Salas de Situação do Programa de Aceleração do Crescimento, identificando nesses o não seguimento estrito de um receituário e o fato de haver uma construção dinâmica da avaliação.

## **2.4 Retroalimentação**

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

Além disso, a retroalimentação atua como um instrumento de controle para Oliveira (2002), na medida em que a retroalimentação resulta da verificação entre as saídas do sistema e os parâmetros previamente estabelecidos. Portanto, o objetivo é reduzir as discrepâncias ao mínimo, bem como propiciar uma situação em que esse sistema se torne auto-regulador.

A respeito da retroalimentação, Bertalanffy (2010, p.43) assevera que “a estrutura reguladora pode ser conhecida mesmo quando os mecanismos reais permanecem desconhecidos ou não são descritos, e o sistema é uma ‘caixa preta’, definida somente pela entrada e pela saída.”

Na gestão pública, para Melo e Rodrigues (2012), a retroalimentação é imprescindível para qualificar a tomada de decisão dos gestores e da população, para promover o aperfeiçoamento das políticas e para contribuir com o Estado no cumprimento do seu papel.

Quanto a efetividade da retroalimentação, Melo e Rodrigues (2012), destacam a importância de abordar o sistema como um todo, com a devida sensibilidade e humanidade, favorecendo a absorção positiva das retroalimentações. Nesse sentido, Melo e Rodrigues (2012) entendem que no momento presente

é necessária uma inflexão na formação e capacitação e gestão dos servidores e funcionários, de modo a estimular a inovação e a produção de conhecimento voltadas

mais à realidade, e menos ao “dever ser”. Espera-se que a partir daí as realimentações produzidas pelas burocracias que prestam serviços ao Estado tenham sua utilidade aumentada. (MELO e RODRIGUES, 2012, p.19).

Em sentido similar, Carr e Litmann (1998, p.158) afirmam que “o aspecto fundamental é o compromisso da administração para facilitar aos funcionários sugerirem melhorias e revisá-las prontamente, colocando em prática as inovações”.

Por fim, Melo e Rodrigues (2012, p.24) concluem que “a melhor medida de sucesso para a produção de informações de realimentação acerca de políticas públicas é sua utilidade na prática das decisões na esfera pública”, e advertem que a maior parte das metodologias de retroalimentação da gestão pública visa a perspectiva dos financiadores e não a dos beneficiários dos serviços públicos.

#### **2.4.1 Conceito de Questões Estruturantes**

Questões estruturantes concernem à formatação e operação da organização em sentido amplo, desde a sua concepção, passando pelas estratégias, até o produto/serviço final entregue ao público-alvo.

Radin (2010) identifica as questões estruturais no âmbito das relações intergovernamentais, como um dos instrumentos para moldar relações de trabalho entre os atores intergovernamentais. Para Radin (2010, p. 603) “as questões estruturais tem a ver com papéis e relações formais; padrões de autoridade e liderança; regras, políticas e regulamentos; e mecanismos para diferenciação e integração de papéis, tarefas e relações formais”.

Por sua vez, as Recomendações estruturantes visam sanar as causas de uma falha, de modo definitivo, com viés de médio e longo prazo, gerando impactos na formatação e operação da organização em sentido amplo, desde a concepção da organização, passando pelas estratégias, até o produto/serviço final entregue ao público-alvo. Na Administração Pública, questões estruturantes geram impacto no arcabouço legal, normativo e operacional, haja vista que muitas mudanças requerem aderência ao princípio da legalidade- por não estarem no âmbito do poder discricionário do gestor.

As Recomendações estruturantes acabam por apresentar maior complexidade do que recomendações pontuais- estas com caráter de curto prazo, e que via de regra atacam as consequências imediatas de um problema.

Ainda que os normativos e regulamentos da CGU e da SFC não apresentem uma definição clara e precisa do conceito de questões estruturantes, no Manual de Prestação de Contas Anual (Brasil, 2011, CGU) há cinco menções ao termo “estruturante”:

1º) no item sobre o “Apoio à elaboração do Relatório de Gestão pela UJ”, no qual o Manual instrui os servidores do controle interno a incentivarem os gestores a abordar no Relatório de Gestão as perspectivas de soluções estruturantes para a Unidade Jurisdicionada em vista das principais causas de problemas identificados;

2º) No item sobre “Reunião de Busca Conjunta de Soluções”, no qual o Manual orienta os servidores do Controle Interno a adotar uma postura contributiva na interlocução com o gestor, buscando

a convergência na construção conjunta de uma agenda de soluções preventivas e corretivas, focadas no tratamento e resolução das causas estruturantes dos problemas relatados que constarão como recomendações no relatório final e no Plano de Providências Permanente a ser apresentado pela UJ. (Manual de Auditoria Anual de Contas, 2012, P.17-18)

3º) No item sobre o “Relatório Preliminar”, subitem “Análise”, orientando os servidores do Controle Interno a redigir os registros de Análise observando as causas e Recomendações estruturantes objeto das reuniões de busca conjunta de soluções;

4º) No item “Emissão do Parecer do Dirigente do Controle Interno”, no qual é requerido o conteúdo sobre as principais causas estruturantes dos pontos levantados pela equipe de auditoria. Cumpre esclarecer que o Parecer do Dirigente do Controle Interno é um sumário executivo destinado à leitura pelo Dirigente Máximo da Unidade Jurisdicionada e do Ministro de Estado.

5º) No ANEXO I, a definição do registro do tipo Análise faculta o preenchimento do campo “causa” e “recomendação”, mas estabelece que quando venham a ser preenchidos, que devem focar os aspectos estruturantes e transversais às ações e/ou programas executados pela Unidade.

De acordo com o dicionário Michaelis (2012), “estrutura” é:

1 Organização das partes ou dos elementos que formam um todo. 2 Arranjo de partículas ou partes em uma substância ou corpo; textura.(...) 5 Composição, encadeamento, urdidura. 6 Anat Disposição das diversas partes de um organismo em relação umas às



outras.”(ESTRUTURA. In: MICHAELIS, 2012, disponível em <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=estrutura>, acesso em 11 out. de 2012)

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

É importante atentar que eventual desagregação do “todo” corre o risco de ser arbitrária se não for feita reconhecendo que há limitações, já que o “todo” é mais do que a simples soma de seus segmentos, dada as inter-relações que existem. Aliás, a análise de segmentos depende de análise prévia do “todo”.

## **2.5 As Funções de Planejamento, Orçamento e Controle Interno na Legislação**

A Administração Pública sujeita-se ao princípio da legalidade, segundo o qual o gestor deve fazer o que a Lei dispõe, sem prejuízo da discricionariedade (que fica circunscrita ao que a Lei faculta, observada a oportunidade e a motivação dos atos administrativos). Considerando que a Lei é uma expressão democrática na medida em que é proposta e sancionada por representantes eleitos da população, e que o gestor necessita observá-la sob risco de praticar atos ilegítimos, cumpre examinar como a legislação dispõe sobre as funções de Planejamento, Orçamento e Controle Interno.

As funções de Planejamento, Orçamento e Controle Interno são tratadas na Constituição (Brasil, 1988, Planalto) nos artigos 174, 165, 48 e 74. No art. 174, a Constituição Federal (Brasil, 1988, Planalto) dispõe que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”, e no § 1º do art. 174 reserva à Lei o estabelecimento das “diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

O art. 165 da Constituição (Brasil, 1988, Planalto) confere ao Poder Executivo a prerrogativa de iniciativa para o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). No § 1º do referido artigo o constituinte dispôs que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

Uma vez que o PPA tem um viés de médio prazo, há necessidade de um elo tático. Tal elo tático é desempenhado pela LDO, que nos termos do § 2º do art. 165 da CF/88, orienta a elaboração da lei orçamentária anual e define as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício subsequente.

Por sua vez, a LOA desempenha o papel de operacionalizar o PPA. Nos termos do § 5º da CF/88 (Brasil, 1988, Planalto), a LOA compreende o orçamento fiscal (referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades), o orçamento de investimento (das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto) e o orçamento da seguridade social, compatibilizados com o plano plurianual.

Quanto ao Orçamento, cumpre destacar o cuidado do constituinte em equilibrar o poder, ao estabelecer no art. 48 da CF/88 (Brasil, 1988, Planalto) que compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre o PPA, a LDO e a LOA.

Assim como a CF/88 (Brasil, 1988, Planalto) dispôs sobre Planejamento e Orçamento, e sobre a relação entre Poder Executivo e Legislativo na matéria, há disposições referentes ao Controle Interno. Devido à importância para este trabalho transcreve-se o dispositivo constitucional pertinente:

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

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

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado(...)  
(BRASIL, 1988, Planalto).

Ao analisar o conjunto dos dispositivos constitucionais aqui citados, é possível evidenciar a correlação entre Planejamento, Orçamento e Controle na Constituição Federal:

Quadro 2- correlação entre Planejamento, Orçamento e Controle Interno na Constituição Federal

<b>Instrumento</b>	<b>Sede Constitucional de 1988</b>	<b>Função</b>	<b>Caráter Proeminente</b>	<b>Órgão com Responsabilidade mais Direta</b>
<b>PPA</b>	§ 1º do art. 165	Definição de Diretrizes, Objetivos e Metas da Administração Pública Federal para Despesas de Capital e Programas de Duração Continuada	Planejamento	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
<b>LDO</b>	§ 2º do art. 165	Orientação da Elaboração da LOA e definição de Metas e Prioridades	Elo tático entre PPA e LOA	Secretaria de Orçamento Federal
<b>LOA</b>	§ 5º do art. 165	Operacionalização o PPA	Orçamento	Secretaria de Orçamento Federal
<b>Resultado das Ações de Controle</b>	I e II do art. 74	Avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial	Controle e <i>Accountability</i>	Controladoria-Geral da União

Fonte: elaborado pelo autor com fulcro na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O art. 1º da lei nº 10.180 (Brasil, 2001) dispõe sobre a organização, de forma sistêmica, das “atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal.”

Quanto às finalidades do Sistema de Planejamento e Orçamento, o art. 2º da lei nº 10.180 (Brasil, 2001) elenca a formulação do planejamento estratégico nacional, do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais, bem como o gerenciamento do processo de planejamento e orçamento federal.

No que concerne às competências, o art. 3º da lei nº 10.180 (Brasil, 2001) estabelece que o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal “compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos (...).”

Sobre a composição do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, o art. 4º da lei nº 10.180 (Brasil, 2001) define que o integram: “I - o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central; II - órgãos setoriais; III - órgãos específicos.”

Abaixo segue quadro esquemático com a composição dos Sistemas:

Quadro 3 – Composição dos Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal

<b>Órgão/Função/Amparo legal</b>	<b>Sistema de Planejamento</b>	<b>Sistema de Orçamento</b>
<b>Órgão Central</b> Art. 4º da lei 10.180 (2001)	<b>Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão</b>	<b>Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão</b>
<b>Órgão Específico</b> § 2º do art. 4º da lei 10.180 (2001)	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos	Secretaria de Orçamento Federal
<b>Órgão Setorial</b> § 1º do art. 4º da lei 10.180 (2001)	Ministérios, Advocacia-Geral da União, Vice-Presidência e Casa Civil	Ministérios, Advocacia-Geral da União, Vice-Presidência e Casa Civil
<b>Unidades de Planejamento e Orçamento</b> § 4º da lei 10.180 (2001)	Entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais.	Entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais.

Fonte: elaborado pelo autor com fulcro na lei 10.180 (BRASIL, 2001).

O § 3º do art. 4º da lei nº 10.180 (Brasil, 2001) estabelece que “os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados”. As unidades de planejamento e orçamento, nos termos do § 4º da lei nº 10.180 (Brasil, 2001), “ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial”.

No art. 6º da lei nº 10.180 (Brasil, 2001) é conferida a competência do acompanhamento e da avaliação dos planos e programas aos órgãos integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e as unidades responsáveis pelo planejamento e orçamento.

.O Quadro 4 sintetiza as atribuições principais de cada Sistema, contidas nos artigos 7º e 8º da já referida Lei 10.180.

Quadro 4- Competências dos Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal

<b>Competência/Sistema</b>	<b>Sistema de Planejamento</b>	<b>Sistema de Orçamento</b>
	Art. 7º da lei 10.180(2001)	Art. 8º da lei 10.180(2001)
<b>Pertinente à elaboração de planos, programas e orçamento</b>	Inciso I - <u>elaborar e supervisionar</u> a execução de <u>planos e programas</u> nacionais e setoriais de desenvolvimento	Inciso II - <u>estabelecer normas e procedimentos necessários</u> à elaboração e à implementação dos

	econômico e social ( <u>grifos nossos</u> ).	<u>orçamentos federais</u> , harmonizando-os com o plano plurianual ( <u>grifos nossos</u> ).
<b>Pertinente à elaboração de instrumentos legais</b>	<p>Inciso II</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- projetos de <u>lei do plano plurianual (grifos nossos)</u>.</li> <li>- item <u>metas e prioridades</u> da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, (...) <u>compatibilizando as propostas</u> de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os <u>objetivos governamentais</u> e os <u>recursos disponíveis (grifos nossos)</u>.</li> </ul>	<p>Inciso I</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- projetos da <u>lei de diretrizes orçamentárias</u> e da <u>lei orçamentária da União</u>, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais (<u>grifos nossos</u>).</li> </ul>
<b>Pertinente ao acompanhamento</b>	<p>Inciso III</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- acompanhar <u>física e financeiramente</u> os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como <u>avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade</u>, com vistas a <u>subsidiar o processo de alocação de recursos públicos</u>, a política de gastos e a coordenação das ações do governo (<u>grifos nossos</u>).</li> </ul>	<p>Inciso IV</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- acompanhar e avaliar a <u>execução orçamentária e financeira</u>, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos (<u>grifos nossos</u>).</li> </ul>
<b>Pertinente à gestão das informações</b>	<p>Inciso V</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional.</li> </ul>	<p>Inciso VI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo.</li> </ul>
<b>Exclusivas de cada Sistema no âmbito da Lei 10.180 (2001)</b>	<p>Inciso IV</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>assegurar</u> que as <u>unidades administrativas responsáveis</u> pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham <u>rotinas de acompanhamento e avaliação</u> da sua programação (<u>grifos nossos</u>).</li> </ul> <p>Inciso VII</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- realizar (...) <u>análises de políticas públicas (grifos nossos)</u>.</li> </ul>	<p>Inciso III</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao <u>aperfeiçoamento do processo orçamentário federal (grifos nossos)</u>.</li> </ul> <p>Inciso V</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- estabelecer <u>classificações orçamentárias</u>, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle (<u>grifos nossos</u>).</li> </ul>

O inciso XVII do art. 27 da lei nº 10.683 (Brasil, 2003, Planalto) estabelece os assuntos sob a competência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), merecendo destaque: formulação do planejamento estratégico nacional; avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo Federal e estudos para a reformulação de políticas; elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais; coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de organização e modernização administrativa; política e diretrizes para modernização do Estado.

O art. 2º do decreto nº 7675 (Brasil, 2012, Planalto), ao apresentar a estrutura do MP, prevê um Comitê de Integração das Políticas de Planejamento, Orçamento e Gestão, como instância consultiva, integrado pelos titulares das Secretarias do MP, com “a incumbência de definir estratégias para a integração e a coordenação das políticas associadas às competências de planejamento, orçamento e gestão”.

Uma vez que o presente trabalho tem enfoque sobre atividades precípuas de duas Secretarias do MP, cumpre apresentar o modo como o decreto nº 7675 (Brasil, 2012, Planalto) as aborda, com escopo nas competências atinentes a este trabalho. A seguir transcreve-se o trecho pertinente a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI):

Art. 11- À Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos compete:

I - coordenar o planejamento das ações de governo, em articulação com os órgãos setoriais integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;

II - estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do plano plurianual, e a gestão de risco dos respectivos programas e do planejamento territorial;

III - disponibilizar informações sobre a execução dos programas e ações do Governo federal integrantes do plano plurianual, inclusive relativas aos seus impactos socioeconômicos;

IV - realizar estudos especiais para a formulação de políticas públicas. Decreto nº 7675 (BRASIL, 2012).

A respeito da organização interna da SPI, pode-se identificar que o Departamento de Gestão do Ciclo do Planejamento, com fulcro no art. 13 do decreto nº 7675 (Brasil, 2012), consolida as atribuições elencadas para a mencionada Secretaria. Para fins de informação, nos termos do art. 14 do decreto nº 7675 (Brasil, 2012), há ainda outros três Departamentos

Temáticos, das áreas Sociais, Econômica e Especial e de Infraestrutura, aos quais compete, em seus âmbitos, “orientar, coordenar e supervisionar a elaboração de programas, o monitoramento e a avaliação relacionados aos temas, e desenvolver estudos e projetos que contribuam para a melhoria dos processos de planejamento, gestão e análise das políticas e programas” do tema afeto.

Novamente observando as competências atinentes a este trabalho, transcreve-se o trecho pertinente a Secretaria de Orçamento Federal (SOF):

Art. 17. À Secretaria de Orçamento Federal compete:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social;

II - estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade;

III - proceder, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, ao acompanhamento da execução orçamentária;

IV - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;

V - orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento; (...)

VIII - acompanhar e avaliar o comportamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento, bem como desenvolver e participar de estudos econômico-fiscais, voltados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos. Decreto nº 7675 (BRASIL, 2012).

A respeito da organização interna da SOF, não é possível identificar no decreto nº 7675 (Brasil, 2012) um Departamento específico com responsabilidade mais direta sobre as competências acima elencadas. Nos termos dos art. 18, 19, 20, 21 do decreto nº 7675 (Brasil, 2012, Planalto) há a previsão de quatro Departamentos de Programas das áreas Sociais, Econômica, Especial e de Infraestrutura, aos quais compete, em seus âmbitos, “orientar, coordenar, supervisionar e controlar os orçamentos setoriais da área pertinente, e desenvolver estudos e projetos, visando racionalizar o processo de alocação e utilização dos recursos orçamentários.”

Considerando que as funções de Planejamento e de Orçamento tem uma relação muito próxima com os assuntos de Gestão, há questões passíveis de interface com competências atinentes a Secretaria de Gestão Pública - também previstas no decreto nº 7675 (Brasil, 2012)- entre as quais cumpre destacar a organização e funcionamento da Administração Pública (em especial no que se refere aos modelos jurídico-institucionais, às estruturas organizacionais), a definição de resultados e sistemas de incentivos e de avaliação de desempenho, e aperfeiçoamento e inovação da gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública federal.

Uma vez que um dos objetivos deste trabalho é propor uma abordagem de retroalimentação da CGU para a SPI e a SOF, há relevância em apontar quem tem a competência para operacionalizá-la (ainda que mediante delegação) no âmbito do MP. Nesse sentido, trecho do inciso II do art. 52. do decreto nº 7675 (Brasil, 2012) elucida a questão, ao conferir ao Secretário-Executivo a supervisão e coordenação da articulação dos órgãos do Ministério com os órgãos centrais dos Sistemas afetos à área de competência da Secretaria-Executiva. Em complemento, o art. 53 do referido decreto atribui aos Secretários e demais Dirigentes a competência de “planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades das unidades que integram suas respectivas áreas e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas em regimento interno”.

Em vista do estudo das competências da SPI, da SOF e da SFC/CGU, os quais são órgãos centrais, cumpre abordar estudos sobre o papel dos órgãos centrais e setoriais. Bakvis e Juillet (2004, p.62) asseveram em seu estudo que “a análise de casos confirmou o importante papel que os órgãos centrais devem desempenhar para gerar e manter uma coordenação interministerial mais ampla em torno de áreas horizontais de políticas.” Além disso, Bakvis e Juillet (2004) afirmam que a intervenção ativa de órgãos centrais é, de modo geral, percebida como essencial (inclusive quando há boa vontade por parte dos dirigentes nos ministérios) sendo que os órgãos centrais devem desempenhar o seu papel em pelos menos dois níveis: no estabelecimento de iniciativas horizontais e na prestação de assistência direta aos processos de colaboração e coordenação interministerial.

Bekvis e Juillet (2004) também advertem que

pelos menos dois mitos precisam ser desfeitos: a horizontalidade economiza tempo e recursos e ela funciona melhor quando há convergência entre os ministérios envolvidos. As verificações indicam que, em projetos de larga escala, o trabalho horizontal



frequentemente exige financiamentos adicionais e que ministérios trabalhando no mesmo espaço político podem acabar competindo entre si, ao invés de cooperarem uns com os outros. (BAKVIS E JUILLET, 2004, p.75)

Bekvis e Juillet (2004, p. 76) apontam o fato de que “fazer que um ministério assuma a liderança ou seja o principal responsável por uma iniciativa pode, no entanto, ser insuficiente. Em muitos casos, o apoio e, acima de tudo, a autoridade dos órgãos centrais podem ser necessários.”

Bekvis e Juillet (2004) fazem recomendações aos órgãos centrais e setoriais em seu estudo. Para os órgãos centrais recomendam que assumam maior titularidade e responsabilidade pelos resultados de iniciativas horizontais, não sendo suficiente que apenas se responsabilizem pela coordenação, relegando aos órgãos setoriais a responsabilidade pelos resultados. Também recomendam que os órgãos centrais se envolvam mais na substância das questões ao longo de todo processo (não somente no início), envolvendo os chefes desses órgãos setoriais.

Para os órgãos setoriais, Bekvis e Juillet (2004) recomendam que continuem desenvolvendo regimes de *accountability* que facilitem a adoção de práticas horizontais entre Ministérios, bem como buscar um pensamento estratégico ao selecionar questões horizontais para realizar e incorporar ao seu planejamento de políticas e programas- uma vez que consumirão mais recursos.

## 2.6 Competências da SFC/CGU

Em seu artigo 19, a lei nº 10.180 (Brasil, 2001) versa sobre as finalidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o qual “visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

Por sua vez, o art. 21. da lei nº 10.180 (Brasil, 2001) versa sobre as competências do Sistema de Controle Interno do Executivo Federal, e estabelece que este “compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.”(grifos nossos)

O art. 22 da lei nº 10.180 (Brasil, 2001) define que compõem o Sistema de Controle Interno a “I - a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central; II - órgãos setoriais.”

As competências dos órgãos e unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal são estabelecidas no art. 24 da lei nº 10.180 (Brasil, 2001, Planalto), entre as quais merecem destaque pela pertinência com o escopo deste trabalho:

I - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual;

II - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;

III - avaliar a execução dos orçamentos da União; (...)

V - fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;

VI - realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados;

(...) VIII - realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;

X - elaborar a Prestação de Contas Anual do Presidente da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal. Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001)

Em sequência à análise da lei nº 10.180 (Brasil, 2001), que dispõe de modo mais amplo sobre o Sistema de Controle Interno, cumpre analisar a lei 10.683 (Brasil, 2003, Planalto), que dispõe sobre a organização da Presidência da República, contemplando a Controladoria- Geral da União (CGU).

O inciso I, do § 3o , do art. 1º da lei nº 10.683 (Brasil, 2003), dispõe que a Controladoria-Geral da União integra a Presidência da República. As competências da CGU são dispostas no art. 17 da lei nº 10.683 (Brasil, 2003), merecendo destaque a de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes ao Controle Interno e à Auditoria Pública.

No § 5º do art. 18 da lei nº 10.683 (Brasil, 2003) são apresentadas as incumbências do Ministro de Estado Chefe da CGU, entre as quais merece destaque pela pertinência com o objeto deste trabalho as seguintes: “(...) IX - propor medidas legislativas ou administrativas e sugerir ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas; (...) X - receber as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral (...)”

O § 1º do art. 18 da lei nº 10.683 (Brasil, 2003) dispõe sobre a estrutura da CGU, de modo sintético. Portanto, para fins deste estudo será utilizado o decreto nº 5.683 (Brasil, 2006, Planalto), o qual dispõe sobre a estrutura da CGU de modo mais detalhado.

No decreto nº 5.683 (Brasil, 2006) há a apresentação dos órgãos internos da CGU e de suas competências. Considerando o escopo do trabalho, abordam-se os órgãos internos e as devidas competências relevantes para o objeto deste estudo. Para este trabalho estão no escopo a Secretaria- Executiva, a Secretaria Federal de Controle Interno e as suas Diretorias.

No art. 6º decreto nº 5.683 (Brasil, 2006) abordam-se as competências da Secretaria- Executiva da CGU, sendo que merece destaque a competência de “VI - supervisionar e coordenar os estudos atinentes à elaboração de atos normativos relacionados com as funções da Controladoria-Geral da União.” Também cumpre destacar o inciso III do art. 24 do decreto nº 5.683 (Brasil, 2006, Planalto), o qual atribui ao Secretário-Executivo a coordenação e articulação da CGU com o restante da Administração Pública Federal.

No art. 10 do decreto nº 5.683 (Brasil, 2006) são elencadas as competências da Secretaria Federal de Controle Interno, com ampla abrangência sobre o escopo deste trabalho :

I - exercer as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

II - propor ao Ministro de Estado a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos e das unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

III - coordenar as atividades que exijam ações integradas dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

(...) VI - auxiliar o Ministro de Estado na elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do disposto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição;

(...) XIII - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias;

XIV - avaliar a execução dos orçamentos da União;

XV - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;

XVI - fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;

(...) XVIII - realizar atividades de auditoria e fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, de recursos externos e demais sistemas administrativos e operacionais. Decreto nº 5.683 (BRASIL, 2006).

No art. 11 do decreto nº 5.683 (Brasil, 2006) são apresentadas as competências das Diretorias da SFC/CGU, a saber:

Art. 11. Às Diretorias de Auditoria das Áreas Econômica, Social, de Infra-Estrutura, de Produção e Tecnologia e de Pessoal, Previdência e Trabalho compete realizar as atividades de auditoria e fiscalização da execução dos programas e ações governamentais dos órgãos e entidades da administração pública federal, nas suas respectivas áreas, à exceção dos órgãos e unidades da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa. Decreto nº 5.683 (BRASIL, 2006, PLANALTO)

Nos Incisos III e IV do art. 12 do decreto 5.683 (Brasil, 2006, Planalto) é atribuída à Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle o papel de coordenação das auditorias e fiscalizações, bem como o apoio ao Secretário Federal de Controle Interno.

Em 2011 a Fundação Getúlio Vargas (FGV) concluiu pesquisa sobre a CGU, na qual efetuou comparação do modelo brasileiro de controle interno com o de outros países. A FGV (2011) concluiu que é impossível adotar a experiência internacional como modelo, pois cada país molda o sistema de Controle de modo peculiar, em função de sua organização político-administrativa. Contudo, a FGV (2011) observa um traço comum nos países: as atividades de avaliação de desempenho são complementares às atividades de controle financeiro e legal, sendo que um maior enfoque na eficiência e efetividade (sem descuidar da legalidade) é uma característica comum nos países que reformam seus sistemas de Controle Interno ou suas práticas de auditoria.

Para a análise da relação entre CGU e Administração Pública Federal no Brasil, o estudo da FGV (2011, p. 30 - 31) destaca pontos importantes:

“1. A ênfase da atividade de controle interno na identificação de oportunidades e proposição de soluções, substituindo a ênfase anterior na identificação de problemas. (...)

2. Atenção especial na redação dos relatórios de auditoria para garantir clareza nas observações, transparência, credibilidade nas ações governamentais e inclusive capacidade crítica por parte dos cidadãos. (...)

3. Por fim, a análise comparativa apontou importante mudança de foco sobre o cliente das atividades do controle interno: ela deixa de ser o órgão auditado ou a administração e passa a ser os cidadãos, vistos como os "clientes" últimos do controle, conforme apontamento sobre os Estados Unidos.” (FGV, 2011, p. 30 - 31).

Quanto à percepção dos gestores sobre a CGU, a FGV (2011) concluiu que os Ministérios e os órgãos reconhecem avanços na atuação da CGU no sentido de tornar o processo de auditoria mais dialogado; de outro, em que pesem os avanços, os gestores ainda não percebem as auditorias como um meio para ajudá-los a melhorar seu trabalho e a aperfeiçoar a gestão.

A FGV identifica como causa de tal ambivalência a ocorrência de fatores relacionados tanto à CGU quanto aos órgãos da Administração Pública:

“a despeito dos seus esforços recentes, a CGU parece não ter desenvolvido esforço suficiente de diálogo com os gestores e de promoção das auditorias de gestão; e os órgãos gestores ainda não incorporaram às suas rotinas administrativas atividades básicas como planejamento, avaliação, monitoramento, nem tampouco a ideia de que as auditorias podem fornecer informações importantes para melhorar os processos internos e a qualidade da gestão.” (FGV, 2011, p.113).

A FGV (2011) também destaca que um dos principais desafios para a CGU decorre das mudanças rápidas no Controle Interno e na gestão das políticas públicas, o que gera um descompasso entre as duas áreas.

Mas a FGV (2011) também reconhece que há avanços significativos na área de Controle Interno no país, inclusive com mudanças nas práticas da Administração Pública; contudo, ressalva que o Controle Interno ainda deve avançar no aprimoramento de sua própria visibilidade para transformar de modo adequado e mais disseminado a gestão das políticas públicas federais.

A respeito dos pontos positivos sobre o Controle Interno, a FGV (2011) identificou os seguintes, na percepção dos gestores:

a) Mapa de riscos e a indicação das boas práticas, pois indicam claramente ao gestor o entendimento da CGU e como os gestores podem evitar erro ou prejuízo. Trata-se, portanto, de ótimo exemplo de como CGU ajuda a gestão. SUGESTÃO: Disponibilizar esses documentos no site da CGU para consulta livre.

b) Atuação preventiva. Percebendo que muitos problemas são comuns a vários ministérios, a CGU sugere alterar a norma, como no caso de diárias e passagens. SUGESTÃO: reforçar/ampliar atividade da CGU de avaliação dos problemas "sistêmicos", em conjunto com gestores. (FGV, 2011, p.129)

Por fim, a FGV (2011) apresenta uma série de recomendações para a CGU: elaboração de um mapa da Administração Pública Federal (permitiria identificar a capacidade diferencial de prestar contas e de responder às demandas da auditoria para melhorar a gestão das políticas públicas existente de cada órgão); utilização da Reunião de Busca de Soluções Conjuntas como instrumento gerencial (instrumento importante para o controle preventivo, e na qual o auditor tem papel relevante em função das causas dos problemas, por vezes, estarem fora da governança do órgão); auditoria ao longo do exercício; disseminação da prática de emissão de Notas Técnicas (na percepção dos gestores, são de grande valia para melhorar a gestão e dirimir dúvidas); organização de estrutura formal de Controle Interno dentro dos Ministérios (a fim de reforçar a capacidade desses órgãos de prestar contas e de incorporar os achados da auditoria para melhoria de gestão).

## **2.7 O Controle Interno e a Retroalimentação**

Se por um lado a própria teoria administrativa correlaciona as fases do PDCA mediante retroalimentação, a legislação preocupou-se com o tema mas de modo não explícito. Portanto, somente mediante uma observação detalhada dos comandos legais pode-se estabelecer as seguintes correlações entre as atividades desempenhadas pelo Sistema de Controle Interno e os Sistemas de Planejamento e Orçamento, sujeitas, portanto, à retroalimentação em questões de caráter estruturante:

a) a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual por parte do Controle Interno depende do conhecimento manifesto não somente das metas propriamente ditas, mas das premissas de elaboração e das memórias de cálculos, evitando que o planejamento e os decorrentes orçamentos tornem-se peças fictícias – inclusive no que diz respeito à observância dos Objetivos de Governo;

b) a Avaliação da Execução dos Programas de Governo pelo Controle Interno, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento, depende de parâmetros claramente definidos quando da concepção da política pública, possibilitando

evidenciar o atingimento dos resultados, as boas práticas de gestão, e as questões que necessitam de melhorias de gestão – sejam de caráter pontual ou de caráter estrutural; tal atuação também favorece a implementação do que foi planejado e orçado, dando cumprimento à política pública e incrementando a qualidade do gasto;

c) o fornecimento de informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União depende da adequada exposição do que foi concebido por ocasião do planejamento e do orçamento, uma vez que as externalidades de força maior que venham a impactar a realização – ainda que mitigadas pela gestão de risco – só poderão ser evidenciadas mediante clara definição das etapas a serem executadas;

d) a realização de auditorias nos sistemas orçamentário e demais sistemas administrativos e operacionais requer a rastreabilidade das fontes dos dados e da elaboração/registro das informações constantes nos sistemas, bem como dos responsáveis (não só no aspecto legal, mas sobretudo no sentido da *accountability*) pela atualização dos sistemas;

e) na elaboração da Prestação de Contas Anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao Congresso Nacional, reiteradas vezes o órgão central de Controle Interno verifica dificuldades na qualidade das informações prestadas (em que pese o grande empenho da SPI e da SOF na função de órgãos centrais); nesse sentido, reitera-se a dependência entre a concepção das políticas públicas expressas no plano plurianual, desdobradas no projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) e proposta de lei orçamentária anual (PLOA), com a Prestação de Contas do Presidente da República, uma vez que a evidenciação dos resultados obtidos na Prestação de Contas dependerá diretamente da clareza e definição das metas e consequente execução do PPA, PLDO e PLOA (esse item remete diretamente à Magna Carta).

No que concerne ao papel desempenhado pela CGU na melhoria da gestão pública, Balbe (2010), em sua tese de mestrado, constata que,

embora existam espaços para implementação de melhorias nos processos de trabalho e na comunicação interna e externa, as sinalizações dadas pela alta administração da CGU, corroborada pelos entrevistados citados, confirmam que o papel do CI é atuar visando o aperfeiçoamento da gestão pública. (BALBE, 2010, p.108)

Nesse sentido, Balbe (2010) conclui, com fulcro nos dados recolhidos nos Relatórios Anuais de Atividades de 1998 a 2009, pela confirmação da hipótese de que o Controle Interno

vem contribuindo para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos. Aponta que aproximadamente um a cada quatro trabalhos realizados pelo Controle Interno geraram resultados positivos para a gestão pública federal.

No mesmo sentido, mas com um espectro mais amplo, Ribeiro et al (2008, p. 11-12) apontam a observação de que

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

Outra conclusão importante da pesquisa de Ribeiro et al (2008) diz respeito a um relativo grau de concordância quanto às assertivas ligadas ao controle gerencial, porém com médias inferiores às obtidas pela questão do controle formal e legalista, o que demonstra que o Controle Interno, apesar da mudança de enfoque para o resultado da gestão pública, ainda carrega como paradigma de atuação o caráter formal e legalista. Ribeiro et al (2008) ressaltam que a orientação gerencial não propõe o fim do controle formal, em obediência aos princípios constitucionais.

O modo como o Controle Interno rege a sua atuação tem impactos diretos na retroalimentação, na medida que a aceitação dos resultados passa pela confiabilidade dos procedimentos. Nesse sentido, Olivieri (2008, p. 90) afirma que

a SFC construiu procedimentos que regulam seu trabalho de auditoria e fiscalização no sentido de padronizá-los e legitimá-los perante os órgãos controlados. O monitoramento não é uma atividade discricionária, mas sim um trabalho organizado burocraticamente: baseado em normas (os preceitos constitucionais) e em procedimentos (a metodologia de seleção das ações controladas), caracterizado por relativa neutralidade e impessoalidade, e não formalista (apesar de baseado em regras formais, os procedimentos não são auto-referidos, mas visam à materialidade da execução das ações de governo). (OLIVIERI, 2008, p.90)

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



Em relação aos relatórios e às auditorias em si da CGU, a FGV (2011, p.108) faz duas críticas: “poderia ser mais bem desenvolvido o caráter contínuo e preventivo do relacionamento da CGU com o órgão auditado e, sobretudo, dever-se-ia apresentar, de forma mais extensa e organizada, sugestões e soluções para evitar a repetição dos erros e irregularidades”.

Ainda sobre a interação entre a CGU e os gestores, a FGV expõe uma questão delicada quando da realização da Reunião de Busca de Soluções Conjuntas - reunião em que há “construção conjunta de uma agenda de soluções preventivas e corretivas, focadas no tratamento e resolução das causas estruturantes dos problemas relatados que constarão como recomendações no relatório final e no Plano de Providências Permanente a ser apresentado pela UJ.” (Manual de Auditoria Anual de Contas, 2012, CGU, p.17-18). A questão que se coloca é de governança: a presença apenas de técnicos que conhecem a parte operacional do Ministério, mas que não tem poder para fazer as mudanças requeridas para sanar as causas, inviabiliza o objetivo da reunião, já que em um momento posterior a implementação dependerá de decisões no Ministério a cargo dos gestores com poder.

Nesse sentido, a FGV (2011, p.116) conclui que “em muitos ministérios não há, portanto, consciência sobre a importância dessas reuniões, como um momento para a avaliação interna de processos e como uma oportunidade para reorientações que corrijam a fonte dos problemas apontados na auditoria”.

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

A respeito do vínculo entre a avaliação e a retroalimentação, Rezende (2009, p.31) afirma que “a avaliação não deve ser vista como uma atividade isolada e auto-suficiente, pois esta faz parte do processo de planejamento e gera uma retroalimentação que possibilita a tomada de decisão entre os projetos, considerando os seus resultados”. Nesse sentido, Rezende (2009) afirma que a função de retroalimentação somente pode ser explicada tendo em vista a tomada de decisão.

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

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

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

Um tema diretamente relacionado ao Controle Interno e a retroalimentação concerne a coordenação. “Os mecanismos de coordenação são ferramentas para a integração estrutural- a integração de unidades diferenciadas por função, nível ou geografia.”(RADIN, 2010, p.604). Radin (2010) também afirma que implicitamente nas tentativas de reorganização busca-se o aumento da coordenação e da eficiência como forma de facilitar a gestão. Radin (2010) alerta sobre o cuidado para com o resultado da coordenação, pois é fácil dizer que está havendo coordenação sem, contudo, apresentar resultados tangíveis.

Radin (2010, p. 604) conclui que se “aplicados corretamente como ferramentas intergovernamentais, os mecanismos formais de coordenação entre órgãos podem fortalecer as relações horizontais.

Um arranjo muito utilizado para a coordenação são as comissões. Para Radin (2010, p. 604), as “comissões são ferramentas estruturais que podem ser usadas para quaisquer quantidades de propósitos intergovernamentais”. Radin (2010) afirma que, via de regra são usadas para integração horizontal, mas que podem acabar por deslocar o poder para um âmbito centralizado. Radin (2010) faz a ressalva de que apesar das comissões serem percebidas como forma de

coordenação, muitas vezes operam em um nível simbólico, o que dificulta a coordenação, fato mais frequente em grandes Sistemas Federais. A crítica de Radin aborda um risco presente nas comissões- o de operar simbolicamente- e visa alertar para a necessidade de mitigá-lo, mediante o devido empoderamento das comissões e de seu funcionamento efetivo, a fim de atingir resultados concretos quanto à coordenação.

### **2.7.1 Avaliação da Execução de Programas de Governo**

Segundo o Manual de Avaliação da Execução de Programas de Governo – AEPG (Brasil, 2010, CGU), esta é a

metodologia própria que visa, a partir do mapeamento das políticas públicas afetas a cada ministério, da Hierarquização e da Priorização dessas políticas, elaborar estratégia específica para acompanhar a execução de programas/programações e ações/módulo-tipo de governo, em cumprimento às atribuições constitucionais do Controle Interno.

A metodologia do AEPG é composta das seguintes fases, conforme o Manual de AEPG (Brasil, 20120, CGU):

- 1- mapeamento das políticas públicas;
- 2- hierarquização dos programas de governo: é realizada com fulcro na materialidade (recursos envolvidos), relevância do programa em relação ao planejamento governamental (importância na agenda governamental), e a criticidade (riscos), que possibilitam classificar os programas em essenciais (A), relevantes (B) ou coadjuvantes (C);
- 3- priorização de ações de governo para acompanhamento: fase em que é realizado um *ranking* dos programas e ações a partir da importância relativa estabelecida na hierarquização, considerando as prioridades institucionais, a capacidade operacional e a oportunidade da atuação;
- 4- Pré-Projeto: contém um resumo da ação de governo e as questões e subquestões que serão utilizadas para a avaliação;
- 5- Relatório de Situação: contém um estudo da ação priorizada e seu fluxo de execução;
- 6- Plano Estratégico: esclarece como a SFC/CGU atuará para produzir opinião sobre a ação governamental;
- 7- Plano Operacional: detalha a abordagem de avaliação;
- 8- elaboração de procedimentos e questionários;

- 9- Ação de Controle piloto/ exploratória para validar os procedimentos e questionários;
- 10- Pedidos de Ação de Controle e Ordens de Serviço, emanados para execução pelas Unidades Regionais da CGU;
- 11- consolidação dos resultados e minutas de Recomendações
- 12- Reunião de Busca de Soluções Conjuntas e pactuação das Recomendações
- 13 - elaboração e a apresentação aos gestores federais de Relatórios de Acompanhamento da Execução de Programas de Governo (RAC) e para alta administração da CGU, com objetivo de apresentar as análises conclusivas e Recomendações decorrentes das Ações de Controle de Avaliação da Execução de Programas de Governo, assim como as respectivas providências adotadas pelos gestores, motivo pelo qual há várias versões ao longo do período de acompanhamento da execução da Ação de governo.
- 14- Plano de Providências Permanente, para monitorar a implementação das Recomendações;
- 15- elaboração do Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo (RAV), para a sociedade, quando na percepção da área finalística da CGU houver uma versão de RAC com elementos de avaliação suficientes para a publicação dos resultados.

Cumpré destacar que os resultados do AEPG são utilizados como subsídio por ocasião da Auditoria Anual de Contas- que visa examinar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União.

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

Em seu trabalho dissertativo, Balbe (2010) conclui que, com base nas entrevistas realizadas, parte dos entrevistados foram enfáticos em apontar o AEPG como a principal atividade do Controle Interno, sendo que, na ótica de um dos entrevistados, esta é a atividade na qual a CGU pode ajudar mais os gestores; portanto, o produto apresentado pela CGU é insumo

para o gestor federal adotar providências de correção de rumo das políticas públicas, constituindo mecanismo de retroalimentação.

### **2.7.2 Acompanhamento Permanente dos Gastos**

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

O principal objetivo do APG é produzir uma visão ampla e detalhada da Unidade Jurisdicionada, com o uso de informações que permitam a construção de um conhecimento consolidado e permanentemente atualizado. Tal conhecimento serve de fundamento para um monitoramento geral da unidade com foco no controle preventivo. O conhecimento é produzido por intermédio de trabalho contínuo de levantamento de dados, análise e consolidação de informações pelas Unidades de Controle Interno.

O caráter continuado desses trabalhos e o conhecimento produzido permitem detectar e atuar tempestivamente em situações e fatos nas Unidades Jurisdicionadas, mediante orientação aos gestores, alertas, diligências e aprofundamento sobre fatos. Quando os trabalhos resultam em Recomendações, geram a atualização do Plano de Providências Permanente- mecanismo de acompanhamento da implementação das Recomendações exaradas.

Cumprir destacar que os resultados do APG são também utilizados como subsídio por ocasião da Auditoria Anual de Contas- que visa examinar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União.

## **2.8 Gestão do PPA e da LOA**

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

Para compreender a gestão do PPA e da LOA cumpre examinar os conceitos de Programa e Ação. Até o PPA 2008-2011 a programação fundava-se no binômio Programa- Ação. Com o advento do PPA 2012-2015, houve uma mudança significativa: a programação passou a ser composta por Programas Temáticos, Objetivos, e Iniciativas no âmbito do PPA, e as Ações no âmbito do orçamento, conforme as Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 (Brasil, 2011, MP).

Antes de aprofundar o detalhamento das mudanças, apresenta-se um quadro comparativo para facilitar a compreensão:

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

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
<b>Agenda de Governo</b>	<b>Agenda de Governo</b> ↓ <b>PROGRAMA TEMÁTICO</b> → Indicadores <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">PPA</span>
	↓ <b>OBJETIVOS</b> → Metas <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">PPA</span>
<b>Problemas / Oportunidades</b> ↓ <b>PROGRAMAS</b> → Indicadores <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">PPA e ORÇ</span>	↓ <b>INICIATIVAS</b> <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">PPA</span>
↓ <b>AÇÕES</b> → Metas <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">PPA e ORÇ</span>	↓ <b>AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS</b> → Eficiência <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">ORÇ</span>

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

Cumpre observar que o conceito de agenda de governo não muda- compreende-se por agenda de governo a pauta de demandas da sociedade que passa a ser materializada em políticas públicas.

De acordo com as Orientações para Elaboração do PPA 2012-2015 (Brasil, 2011, MP), o Programa Temático se reporta diretamente a agenda governamental, com recorte sobre os temas das políticas públicas; conforme o Manual de Elaboração do PPA 2008-2011 (Brasil, 2008, MP), os Programas eram concebidos com fulcro em problemas e oportunidades, portanto setoriais e mais afastados da agenda de governo- em que pese se reportarem aos Objetivos de Governo.

Nesse sentido, outra mudança relevante diz respeito aos indicadores, que permanecem sobre os Programas, mas que em vista da mudança destes passam do escopo de problemas e oportunidades setoriais do PPA 2008-2011, para o escopo dos temas no PPA 2012-2015.

Foi criada a categoria de Objetivos, com vistas a expressar o que deve ser feito para mudar uma realidade no território. Também foi criada a Iniciativa, para declarar as entregas para a sociedade de bens e serviços, sendo que a Iniciativa não fica restrita a Ações orçamentárias, uma vez que pode haver outras fontes de financiamento (por exemplo, privado) e que pode haver medidas institucionais (por exemplo, edições de normativos).

Para Navarro e Santos e Franke (2012) as mudanças do PPA 2012-2015 surgiram em função da ineficácia da estrutura do PPA 2008-2011 em apresentar os diversos aspectos e peculiaridades próprias do planejamento do governo, bem como pela dificuldade de interface do PPA com o funcionamento da Administração Pública, que tornou o PPA, enquanto instrumento de Planejamento e Gestão, desacreditado.

Para compreender as críticas ao modelo de gestão 2008-2011 e as mudanças ocorridas no PPA 2012-2015, cumpre apresentar o modelo de gestão do PPA 2008-2011.

Como a lei nº 11.653 (Brasil, 2008) dispôs de modo macro sobre a gestão do PPA, o Poder Executivo editou o decreto nº 6.601 (Brasil, 2008, Planalto), para detalhar a gestão do Plano e seus Programas.

A seguir apresenta-se quadro esquemático da gestão do PPA 2008-2011, elaborado com fulcro na legislação e normativos:

Quadro 6- Quadro esquemático da gestão do PPA 2008-2011

	<b>Competências</b>	<b>Composição, Responsáveis e Designação</b>
<b>Nível Estratégico- § 1º do art 1º do decreto nº 6.601 (Brasil, 2008 , Planalto) - Objetivos de Governo e Setoriais</b>		
<b>Comitê de Gestão do PPA- CGPPA</b>	Art. 4º do decreto nº 6.601 (2008) - Adotar medidas que fortaleçam a gestão para resultados, observando os princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação governamental, com base nos indicadores e metas do PPA. - Realizar o monitoramento estratégico do PPA com base na evolução dos indicadores dos objetivos de governo, dos programas prioritários e das respectivas metas de ações. - Deliberar sobre alterações do PPA no nível estratégico. - O Comitê de Gestão do PPA é assessorado pela CMA - A SPI/MP desempenha a função de Secretaria-Executiva.	Alínea “a” do inciso I do art. 2º do decreto nº 6.601 (2008) - É integrado por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

<p><b>Secretaria-Executiva, ou seu equivalente nos demais órgãos.</b></p>	<p>Art. 5º do decreto nº 6.601 (2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompanhar a execução dos programas do PPA e adotar medidas que promovam a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental.</li> <li>- Monitorar, em conjunto com o Gerente de Programa, a evolução dos indicadores dos objetivos setoriais, dos programas e das metas das ações do PPA sob sua responsabilidade;</li> <li>-Articular junto às unidades administrativas responsáveis por programas e ações, quando necessário, para a melhoria de resultados apurados periodicamente pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA..</li> <li>-Apoiar os Gerentes de Programa com medidas mitigadoras dos riscos identificados na execução dos programas</li> <li>- Elaborar o Relatório Anual de Avaliação dos Objetivos Setoriais e supervisionar a elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Programas sob a responsabilidade do órgão,</li> <li>-Conta com assessoramento da UMA, a qual conta com apoio técnico da SPI/MP.</li> </ul>	<p>Cargo de livre nomeação.</p>
<p><b>Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual – CMA</b></p>	<p>Art. 2º da Portaria MP nº 66 (Brasil, 2009, MP).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assessorar o CGPPA</li> <li>- Elaborar diretrizes gerais relativas ao monitoramento e à avaliação das políticas e dos programas públicos no âmbito do Poder Executivo.</li> <li>- Acompanhar as iniciativas de monitoramento e avaliação desenvolvidas pelos órgãos setoriais, de modo a promover o aperfeiçoamento do sistema.</li> <li>- Foi instituída no âmbito do MP, e é coordenada pela SPI. Em seu organograma, a CMA é composta: <ul style="list-style-type: none"> <li>1) pela Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA)- a qual assessora a CMA na apreciação das matérias afetas à elaboração de diretrizes gerais relativas ao monitoramento e à avaliação e no acompanhamento das iniciativas de monitoramento e avaliação desenvolvidas pelos órgãos setoriais</li> <li>2) pela Câmara Técnica de Projetos de Grande Vulto –(CTPGV) - instância técnica da CMA que detém a atribuição de manifestar-se sobre a viabilidade técnica e socioeconômica de projetos de grande vulto, bem como a elaboração de estudos que subsidiem a definição dos critérios e parâmetros para a avaliação de tais projetos.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Art. 3º da Portaria MP nº 66 (Brasil, 2009, MP).</p> <p>É constituída por representantes da SPI, SOF, da Secretaria de Gestão – (SEGEP), do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), todos integrantes da estrutura do MP; da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda; da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Casa Civil da Presidência da República-PR; da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) e da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), da Secretaria de Assuntos Estratégicos/PR; e por representante da Secretaria-Geral/PR.</p>



<p><b>Unidades de Monitoramento e Avaliação - UMA.</b></p>	<p>Art. 3º da Portaria MP nº 140 (Brasil, 2009, MP)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assessorar o Secretário-Executivo ou seu equivalente no monitoramento e na avaliação dos objetivos setoriais, sob o foco do conjunto de programas e ações do órgão.</li> <li>- Apoiar o Secretário-Executivo ou seu equivalente no monitoramento dos indicadores de programa do órgão.</li> <li>- Disseminar aos Gerentes de Programa e aos Coordenadores de Ação, as metodologias indicadas pela CMA.</li> <li>- Informar à CMA as iniciativas e os estudos de monitoramento e avaliação desenvolvidos pelo órgão.</li> <li>- Apoiar os Gerentes de Programas multissetoriais na articulação com os Coordenadores de Ação de outros órgãos.</li> <li>- Organizar e consolidar internamente as informações para os relatórios institucionais e legais;</li> </ul> <p>§ 3o do art. 2º do decreto 6601 (Brasil, 2008, Planalto)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituídas em cada órgão responsável por programa, subordinadas às respectivas Secretarias-Executivas ou unidades administrativas equivalentes.</li> </ul>	<p>A Portaria MP nº 140 (Brasil, 2009, MP) é omissa quanto à composição da UMA. Os membros das UMAs são escolhidos pelos Secretários-Executivos, sem haver uma designação formal propriamente dita, nem um quantitativo a ser obedecido; contudo, tais servidores são incumbidos por exercer as funções da UMA. Também não há previsão normativa das UMAs constituírem uma divisão/departamento no organograma hierárquico do órgão setorial.</p>
<p><b>Nível Tático-Operacional § 2º do art. 1º do decreto nº 6.601 (Brasil, 2008 , Planalto) – Objetivos dos Programas e Ações</b></p>		
<p>Gerentes de Programa  (Gerentes-Executivos de Programa)</p>	<p>§4º do art. 2º do decreto nº 6.601 (Brasil, 2008 , Planalto)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A gestão de Programa do PPA é de responsabilidade do Gerente de Programa.</li> </ul> <p>Art. 4º da Portaria MP nº 140 (Brasil, 2009, MP)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular os indicadores do Programa;</li> <li>- Gerenciar a implementação do Programa e monitorar a evolução dos indicadores;</li> <li>- negociar e articular a obtenção de recursos para o alcance dos objetivos do Programa;</li> <li>- Gerir os riscos e as restrições que possam influenciar o desempenho do Programa;</li> <li>- Avaliar o Programa sob a sua responsabilidade</li> </ul>	<p>O Art. 3º do decreto nº 6601 (Brasil, 2008 , Planalto) estabelece que “os titulares dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público da União (...) identificarão, em ato próprio, no prazo de até trinta dias a partir da publicação deste Decreto, as unidades administrativas e os programas e ações a elas vinculados, sob sua responsabilidade.”</p> <p>Por sua vez o § 2º do art. 3º do decreto nº 6601 (Brasil, 2008 , Planalto) complementa que “o Gerente de Programa é o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado”.</p>
<p><b>Coordenadores de Ação</b>  (Coordenadores Executivos de Ação)</p>	<p>§4º do art. 2º do decreto nº 6.601 (Brasil, 2008 , Planalto)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A gestão de Ação do PPA é de responsabilidade do Coordenador de Ação.</li> </ul> <p>Art. 5º da Portaria MP nº 140 (Brasil, 2009, MP)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Viabilizar e monitorar a execução de uma ou mais Ações de Programa;</li> <li>- Responsabilizar-se pela obtenção do produto expresso e quantificado na meta física da Ação;</li> </ul>	<p>O Art. 3º do decreto nº 6601 (Brasil, 2008 , Planalto) estabelece que “os titulares dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público da União (...) identificarão, em ato próprio, no prazo de até trinta dias a partir da publicação deste Decreto, as unidades administrativas e os programas e ações a elas vinculados, sob sua responsabilidade.”</p> <p>Por sua vez o § 2º do art. 3º do decreto nº 6601 (Brasil, 2008 , Planalto)</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir a utilização dos recursos de forma eficiente;</li> <li>- Gerir os riscos e as restrições que possam influenciar a execução da Ação.</li> </ul>	complementa que o Coordenador de Ação é o titular da Unidade Administrativa à qual a Ação está vinculada.
--	--	---

Fontes: elaborado com fulcro no DECRETO nº 6.601 (BRASIL, 2008, PLANALTO), PORTARIA MP nº 66 (BRASIL, 2009, MP), e PORTARIA MP nº 140 (BRASIL, 2009, MP).

Ao examinar a coluna de composição, responsáveis e designação, mais especificamente dos Gerentes de Programa e Coordenadores de Ação, pode-se vislumbrar a possibilidade da gestão do programa e da ação recaírem sobre Unidade Administrativa diversa da Unidade Orçamentária ou da Unidade Gestora. A esse respeito, Braga e Nascimento (2012) apontam a possibilidade de haver dissonância entre a Unidade Orçamentária (UO- que desempenha o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito), Unidade Gestora (UG- que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial) e Unidade Jurisdicionada (UJ- que seus responsáveis devem apresentar relatório de gestão e constituir processo de contas). Tal fato pode ensejar problemas de governança, advindos de dificuldades de coordenação, de comunicação e de *accountability*, fragilizando a gestão dos programas e ações.

Além de identificar os atores do SMA e atribuir responsabilidades, o art. 8º do decreto nº 6601 (Brasil, 2008) define que “os resultados apurados no monitoramento e avaliação deverão subsidiar a revisão do PPA de que trata o art. 17.” Tal comando constituiu o mecanismo de melhoria contínua, de retroalimentação do PPA. O art. 17 apresentou condições a serem observadas por ocasião da revisão do PPA, estabelecendo situações em que haveria análise prévia do MP sobre as alterações.

Contudo, Melo e Neto e Silva (2012) apontam a falha do SMA do PPA 2008-2011 ter sido construído de forma padronizada para todo o Governo Federal, de modo que

o tratamento padronizado de políticas e ministérios tão desiguais, somado ao excesso de detalhamento e rigidez nos fluxos de informações, às deficiências das informações fornecidas e à incompatibilidade com o processo político-administrativo de tomada de decisões, resultou em um sistema de monitoramento burocrático, distante da realidade das políticas e incapaz de produzir informações úteis tanto à Administração quanto à sociedade. (MELO E NETO E SILVA, 2012, p.7).

Não obstante, Melo e Neto e Silva (2012) afirmam que a formalização de atores sem a verificação do contexto em cada política estava inserida agravou as disfunções do Sistema,

acarretando o desalinhamento entre a estrutura do SMA do PPA 2008-2011 e a estrutura existente de execução das políticas públicas.

Navarro e Santos e Franke (2012) explicam que a nova estrutura do PPA, para 2012-2015, surge em contraposição às apropriações parciais do conceito de Planejamento, com fulcro na crítica ao orçamento- programa e aos modelos racionais- compreensivos de formulação das políticas públicas, conjugados com a observação empírica sobre como o governo opera – em especial no Programa Bolsa Família e no Programa de Aceleração do Crescimento.

A coordenação do governo, segundo Navarro e Santos e Franke (2012), se estruturou no PPA 2012-2015 para organizar o plano a partir do conhecimento sobre as políticas públicas, mediante expressão clara dos desafios (nas categorias Objetivo e Iniciativa), associação de metas aos Objetivos que superassem o limite dos produtos das Ações do orçamento (propiciando o tratamento da transversalidade e da multi- setorialidade), o que possibilitou revelar relações outrora invisíveis para o planejamento central. Houve a evolução de um quadro de sobreposição da LOA sobre o PPA para um quadro de complementaridade entre os instrumentos. Passou-se, então, de comandos legais no PPA 2008-2011 que apostavam na institucionalização de fóruns, procedimentos e regras, para outro que orienta o processo de gestão para viabilizar as metas do PPA.

As ações passaram a ser categoria exclusiva da LOA, e expressam a “produção pública- geração de bens e serviços públicos à sociedade ou ao Estado” (MTO 2013, Brasil, 2012, SOF, p.67). Com o advento do Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2013, surgiu a categoria de Plano Orçamentário (PO).

Conforme o MTO 2013 (Brasil, 2012, SOF), para o exercício 2013 haverá uma revisão das Ações orçamentárias de 2012, para que constem do Orçamento de 2013 somente as Ações que entregam produtos e serviços “finais” à sociedade e ao Estado, diminuindo o excesso de programações orçamentárias existentes. Tal tarefa será de competência dos órgãos setoriais e UOs.

Não obstante, os órgãos setoriais e UOs deverão identificar as Ações que geram produtos intermediários (compreendendo as que são para aquisição ou produção de insumos não estratégicos) a fim de serem incorporadas por aquelas identificadas as que geram bens e produtos finais.

O Plano Orçamentário (PO) foi criado no contexto de revisão das Ações orçamentárias, e

se constitui em uma identificação orçamentária parcial ou total de uma ação, de caráter gerencial (ou seja, não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação. (MTO 2013, BRASIL, 2012, SOF, p.67).

O MTO 2013 (Brasil, 2012, SOF, p.68) define 3 finalidades específicas para os POs:

1)acompanhar as despesas que constavam em ações específicas em 2012 e foram aglutinadas em outras ações no PLOA 2013(...) se o órgão setorial ou a UO assim entenderem necessário(...)

2) acompanhar as etapas de projetos (para cada etapa de projeto, poderá ser criado um PO);e

3) acompanhar intensivamente um segmento específico da ação orçamentária.” MTO 2013, BRASIL, 2012, SOF, p.68).

Na elaboração do PPA 2012-2015, houve a definição dos Programas Temáticos (lista sugerida com 60) e realização de oficinas de trabalho com todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Na primeira rodada de oficinas foram apresentadas as razões da alteração no modelo de planejamento federal, as novas categorias que compõem o PPA 2012-2015 e as sugestões do MP para a organização dos Programas Temáticos. Um mês após as primeiras oficinas, os diversos atores retornaram à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para a apresentação e debate das construções realizadas. Entre as duas rodadas de oficinas, a equipe do MP esteve no dia a dia da elaboração dos Programas, Objetivos, Metas, Iniciativas e Ações Orçamentárias juntamente com os Ministérios na definição das declarações e unidades mais precisas. Encerrada esta primeira etapa, houve a realização do Fórum Interconselhos, visando a participação social e a validação da proposta de PPA. Por fim, houve o diálogo por região, com estados e municípios, buscando a participação das regiões e entes federados.

Costa (2012) conduziu estudo sobre como os indicadores de programas finalísticos afetam a escolha pública quanto à alocação de recursos: 1) pelo Poder Executivo quando do envio do PLOA; 2) pelo Poder Legislativo quando da devolução do PLOA aprovado; 3) pelo Poder Executivo quando da execução da LOA. Na 1ª hipótese, Costa (2012, p.171) concluiu que “no

período de 2008 a 2011 a escolha pública na alocação de recursos quando do envio do PLOA não considerou o resultado dos programas evidenciados nos indicadores de desempenho.”

Quanto à 2ª hipótese, Costa (2012) concluiu que:

no período de 2008 a 2011 a escolha pública na alocação de recursos na etapa de Discussão, Votação e Aprovação do PLOA pode ter sido influenciada pelos resultados dos programas evidenciados nos indicadores de desempenho em 2010. Em 2011 não há evidências de que o resultado dos programas evidenciados nos indicadores de desempenho publicados em 2010 tenha sido considerado. Diante do exposto, a hipótese de pesquisa 2 foi atendida parcialmente. (COSTA, 2012, p. 175).

Na 3ª hipótese, Costa (2012) conclui que

no período de 2008 a 2011 a escolha pública na alocação de recursos na etapa de Execução Orçamentária e Financeira da LOA pode ter considerado o resultado dos programas de 2008 evidenciados nos relatório de avaliação de 2009 nos orçamentos de 2009 e de 2010. Quanto aos indicadores de 2009 evidenciados em 2010, não há evidências de que os mesmos tenha sido considerados na etapa de Execução Orçamentária em 2010. (COSTA, 2012, p. 179-180).

Para Melo e Neto e Silva (2012) há uma expectativa de que o modelo de gestão acompanhe as inovações da elaboração do PPA, para evitar o risco de anular seus efeitos. Afirmam que, mesmo em um momento de indefinição sobre o modelo de gestão, há, na Administração Pública Federal, um novo entendimento sobre o papel da função Planejamento, o qual gera perspectivas positivas em especial nos Ministérios, na medida em que perceberam a possibilidade de alterar o modo pelo qual se desenvolve o diálogo com o órgão central de Planejamento. A relação dos Ministérios com a SPI passou de relação burocrática, formal e focada no controle para uma relação de parceria, flexibilidade e focada na execução.

Sobre as expectativas em relação ao modelo de monitoramento do PPA 2012-2015, Melo e Neto e Silva (2012) esperam que a concepção de monitoramento considere as instâncias já institucionalizadas para cumprir essa função em cada política pública, e que o monitoramento pautar-se pela seletividade e customização, a fim de evitar padronizações arbitrárias. Melo e Neto Silva (2012) também advertem sobre a necessidade de haver clareza sobre qual será a função prioritária do monitoramento no governo, com vistas a evitar a sobreposição entre os modelos, construindo condições para uma complementaridade que evite retrabalhos, burocratização e duplicidade de informações. Nesse sentido, os autores destacam a importância de evitar o

engessamento e sobrecarga dos executores das políticas públicas com a produção de informações inócuas, bem como evitar a apropriação dos instrumentos de gestão pela burocracia- em detrimento ao aspecto político.

Cumprе destacar que até o presente momento não houve edição de normativo sobre o modelo de gestão do PPA 2012-2015. Via de regra o instrumento utilizado é um decreto, complementado por portarias. Em outubro de 2012 houve o lançamento do Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015 (MP, 2012, p.7) com as “orientações gerais para a captação de informações relativas aos Programas Temáticos para o monitoramento do PPA 2012-2015.”

O Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015 (MP, 2012, p.10) expressa que “o ciclo de planejamento, orçamentação e gestão do PPA também será reformulado tendo como pressuposto a produção de informações úteis para subsidiar a ação governamental, orientando-a para a execução das políticas e a redução das desigualdades”.

No Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015 (MP, 2012, p.10) é definido o conceito da gestão do plano 2012-2015: “entendida como a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos Programas, objetivos, Metas e Iniciativas referentes aos respectivos Programas Temáticos”.

No que tange à Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, há orientação no Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015 (MP, 2012) para que essa esteja centrada no alcance das metas prioritárias da Administração Pública Federal, mediante acompanhamento da execução de cada Programa, com a devida flexibilidade para se adequar as especificidades.

O Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015 (MP, 2012, p.10) define elementos centrais para o monitoramento do plano, a saber:

- (1) flexibilidade para dialogar com a estratégia de implementação de cada programa temático;
- (2) ênfase nas metas prioritárias;
- (3) responsabilidade compartilhada da Administração Pública Federal;
- (4) articulação federativa e

(5) participação social. (GUIA DE MONITORAMENTO DO PPA 2012-2015, MP, 2012, p.10)

O Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015 (MP, 2012) expressa com clareza a premissa de que o monitoramento não é fim em si mesmo, e que o monitoramento não se confunde com atividades de cobrança por execução física e financeira das ações do orçamento, não se confunde com as atividades de controle de procedimento das ações de monitoramento e não se confunde com a prestação de contas das realizações governamentais.

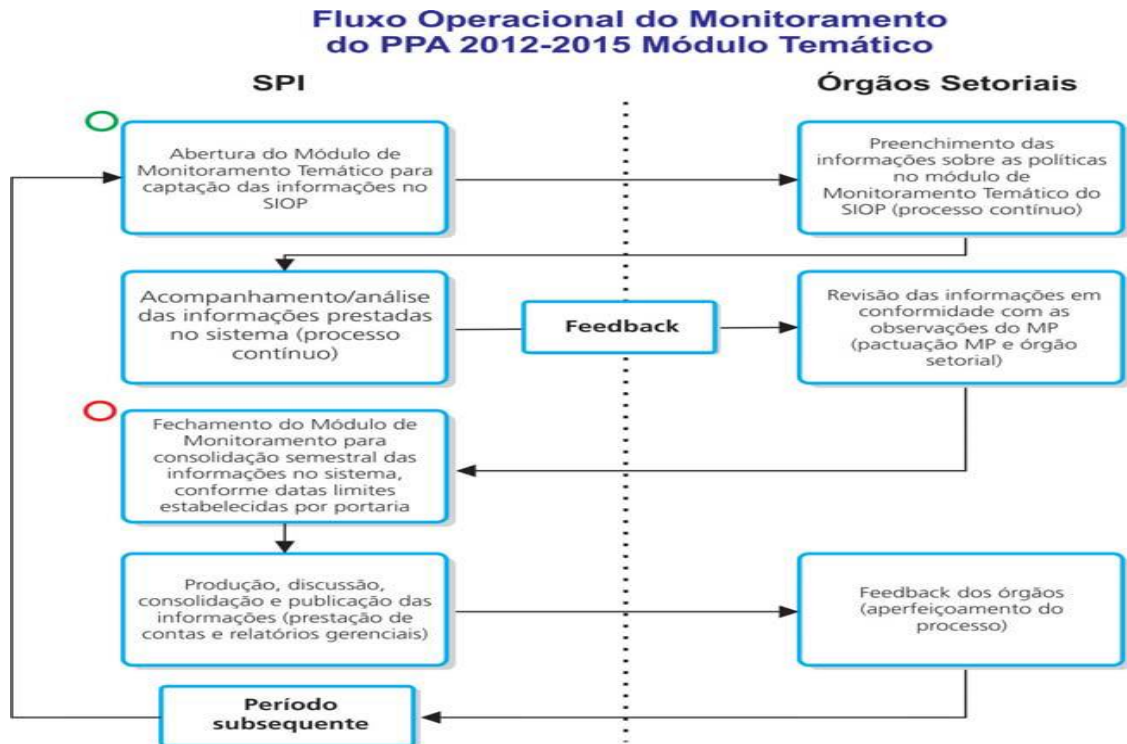
De acordo com o Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015 (MP, 2012), o monitoramento almejado pelo Ministério do Planejamento

inspira-se na compreensão de que monitoramento é, antes de tudo, fonte de aprendizado sobre a realidade de implementação e execução das políticas públicas, que visa (...) a produção de informações tempestivas para o processo complexo de tomada de decisões por parte das instâncias deliberativas de governo. (GUIA DE MONITORAMENTO DO PPA 2012-2015, MP, 2012, p.11).

O objetivo central do monitoramento, de acordo com o Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015 (MP, 2012, p.15) é “ser um instrumento para a gestão do PPA, com informações abrangentes e em linguagem acessível sobre o andamento geral do Plano, possibilitando comunicação de resultados, controle social e cumprimento das exigências legais”.

A seguir é reproduzida uma figura com a síntese do fluxo operacional do monitoramento, observando que, conforme o Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015 (MP, 2012, p.33) “o fluxo de informações sugerido não limita a possibilidade de outras formas ou estratégias de comunicação necessárias para o acompanhamento da política”.

Figura 1- Fluxo de Informações do Módulo de Monitoramento do PPA 2012-2015



Fonte: GUIA DE MONITORAMENTO DO PPA 2012-2015 (MP, 2012, p.33).

Em 19 de outubro de 2012, a SOF publicou a portaria SOF n° 103 (2012, Diário Oficial da União, p. 101), “que estabelece o acompanhamento da execução orçamentária das ações constantes na programação das Leis Orçamentárias Anuais - LOAs.”

Em seu artigo 1º, a portaria SOF n° 103 (2012, Diário Oficial da União, p. 101) institui “o sistema de acompanhamento da execução orçamentária, que engloba o registro físico-financeiro das ações constantes das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs.”

No § 2º do artigo 1º, a portaria SOF n° 103 (2012, Diário Oficial da União, p. 101) define os objetivos do acompanhamento da execução orçamentária:

I - gerar informações que possibilitem o aperfeiçoamento das ações orçamentárias e, por consequência, aprimorem os orçamentos dos respectivos órgãos setoriais; e

II - subsidiar a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e a transparência na utilização dos recursos públicos para a sociedade.”( Portaria SOF n° 103 (2012, Diário Oficial da União, p. 101).



Como instrumento de apoio para o acompanhamento da execução orçamentária, a portaria SOF nº 103 (2012, Diário Oficial da União) definiu que será utilizado o Sistema de Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Portanto, o SIGPlan (sistema que anteriormente era o instrumento de apoio) foi descontinuado.

O art. 2º da portaria SOF nº 103 (2012, Diário Oficial da União, p. 101) prevê que o “acompanhamento da execução orçamentária será expresso por meio dos indicadores apresentados nos relatórios gerenciais do módulo de acompanhamento orçamentário gerados pelo sistema, além das informações prestadas por órgãos ou unidades setoriais de orçamento”.

Além disso, o parágrafo único do art. 2º (portaria SOF nº 103, 2012, Diário Oficial da União, p.101) prevê “campos para comentários a respeito de execução da ação e de seus subtítulos, que deverão ser preenchidos para a obtenção de informações acerca da evolução no alcance da meta estabelecida e sobre o seu alcance efetivo.” Cumpre registrar que no SIGPlan já havia esta funcionalidade, a qual era pouco utilizada pelos órgãos setoriais; nesse sentido, reveste-se de importância uma ação de sensibilização pela SOF junto aos órgãos setoriais.

No artigo 3º, a portaria SOF nº 103 (2012, Diário Oficial da União) define que além da SOF, compõem o processo de acompanhamento da execução orçamentária as Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), ou equivalentes, inclusive dos órgãos dos demais Poderes e do Ministério Público da União. No art. 5º portaria SOF nº 103 (2012, Diário Oficial da União) é estabelecido que os servidores que desenvolverão as atividades de acompanhamento da execução serão designados por ato próprio das SPOAs dos órgãos setoriais ou equivalentes, sendo que e os respectivos atos deverão ser informados no SIOP.

Portanto, há uma grande mudança de responsabilidade em relação ao acompanhamento da execução, que sai do âmbito da Secretaria- Executiva (Unidade de Monitoramento e Avaliação) e dos chefes de Unidades Administrativas a que os Programas ou Ações estivessem vinculados (o que equivale, respectivamente, ao Gerente de Programa e Coordenador de Ação) por ocasião do PPA 2008-2011, para o âmbito da SPOA ou equivalente em outros órgãos, para o PPA 2012-2015. Além disso, não há mais a previsão dos papéis de Coordenador de Ação e Gerente de Programa, ficando a critério da própria SPOA a designação dos responsáveis pela alimentação do SIOP.

No artigo 4º da portaria SOF nº 103 (2012, Diário Oficial da União) são enumeradas as competências dos órgãos setoriais de orçamento no acompanhamento orçamentário das Ações, que pela relevância e recente publicação no Diário Oficial da União merecem transcrição literal:

I - acompanhar a execução físico-financeira das ações orçamentárias, cujos subtítulos possuam produtos e metas físicas associados, observando o alinhamento da execução com o planejado na LOA; (...)

III - organizar, disciplinar e difundir a sistemática de acompanhamento orçamentário do órgão ou da entidade, observadas as disposições desta Portaria;

IV - coordenar o processo de acompanhamento orçamentário, visando a qualidade das informações inseridas pelas respectivas unidades no módulo do SIOP, inclusive perante os órgãos centrais que compõem os Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, conforme estabelece a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e o Controle Externo, conforme consta na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

VI - acompanhar e demonstrar a evolução dos indicadores previstos no SIOP, conforme disposto no caput do art. 2º desta Portaria; e

Pode-se observar no inciso III a preocupação da SOF em valorizar o órgão quanto a própria sistemática de acompanhamento orçamentário que venha a ter, além de respaldá-lo para que proceda em sua institucionalização.

No inciso VI pode-se evidenciar a preocupação com a transparência, pois além do acompanhamento, há o comando explícito de demonstrar a evolução dos indicadores.

Os incisos II, V (não transcritos) versam sobre preenchimento do sistema SIOP, com destaque para o inciso V, o qual expressa expressa a necessidade de garantir a atualização das metas físicas.

De um modo geral, pode-se inferir que a Portaria SOF nº 103 (2012, Diário Oficial da União) retomou uma visão mais focada sobre o Sistema de Orçamento Federal na definição do modelo de acompanhamento da execução orçamentária, possivelmente para evitar o desalinhamento da estrutura com as competências, bem como preocupou-se com o alinhamento da execução com o planejamento- nos termos do exposto no Inciso I, art. 4º da referida Portaria.

Por sua vez, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado e da Câmara Federal publicaram a Nota Técnica Conjunta nº 08, de 2012, com “subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2013 – PL nº 24/2012CN” (Brasil, 2012, Congresso

Nacional). Na Nota Técnica nº 8 (Brasil, 2012, Congresso Nacional, p. 54) as Consultorias expressam de forma objetiva a “dissociação entre a programação do PLOA 2013 e o Plano Plurianual (PPA)”.

As Consultorias apontam a fragilidade de que “inexiste, na proposta de lei orçamentária, a classificação ‘iniciativa’ associada ao crédito orçamentário (valor autorizado da despesa). Consta, tão somente, relação anexa (Volume II) ao PLOA com a associação entre as ações orçamentárias e as iniciativas” (NOTA TÉCNICA nº 8, 2012, BRASIL, CONGRESSO NACIONAL).

Nesse sentido, as Consultorias (Brasil, 2012, Congresso Nacional) asseveram que o “modelo impõe grande dificuldade em se acompanhar de forma direta se os recursos orçamentários alocados no PLOA 2013 em programas e ações são compatíveis com o cumprimento das metas estabelecidas nas iniciativas do PPA” (NOTA TÉCNICA nº 8, 2012, BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, p.54).

Além disso, as Consultorias identificam mais duas fragilidades: 1) “ainda que assim o defina o § 4º do art. 165 da Constituição, o PPA não é devidamente levado em conta no seu papel de núcleo de planificação do governo. (NOTA TÉCNICA nº 8, 2012, BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, p.54). As Consultorias (Brasil, 2012, Congresso Nacional) explicam que o PPA não cumpre o papel de balizar e alinhar os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais. Nesse sentido, identificam que “há inúmeros “planos” e “programas” anunciados ou iniciados pelo governo sem relação direta com as classificações, programas e metas constantes do PPA 2012- 2015 ou das próprias leis orçamentárias. (NOTA TÉCNICA nº 8, 2012, BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, p.54).

A segunda fragilidade corresponde ao “processo de esvaziamento do significado das ações orçamentárias, como categoria de programação da despesa, à medida que seus títulos vêm perdendo conteúdo e força descritiva, tornando-se menções genéricas das propostas de intervenção governamental.” (NOTA TÉCNICA nº 8, 2012, BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, p. 55). Nesse sentido, há uma crítica ao PO por ser de categoria infra-legal.

A exagerada flexibilidade, que propicia falta de precisão, além de comprometer a transparência, pode vir a comprometer irremediavelmente o monitoramento e a avaliação das atividades do governo, prejudicando a *accountability* em sua acepção política e democrática. Por isso que, se por um lado, não se pode ficar adstrito exclusivamente a modelo racionalis-

compreensivos de planejamento e orçamento, por outro não pode-se incorrer em um grau de subjetivismo e generalização tal que inviabilize o acompanhamento das atividades de governo.

Nesse sentido, a imprecisão e a indefinição dos instrumentos de planejamento e orçamento fazem com que os mandatários eleitos omitam-se quanto aos instrumentos de evidenciação e transparência (na medida em que aumentam a seara de sua discricionariedade), fundamentais para assegurar o exercício da cidadania, tanto no acompanhamento das atividades de governo como no momento do julgamento político mediante a votação por ocasião das eleições. Portanto, além de evitar que a burocracia não se aproprie da política, também a política não pode exorbitar o poder discricionário que lhe compete, necessitando, obrigatoriamente, evidenciar suas realizações e assegurar a *accountability*. E não se trata de uma disfunção burocrática ou de uma abordagem racional- compreensiva: trata-se de assegurar o *accountability* da *res publica*, essencial para salvaguardar o interesse público do patrimonialismo e clientelismo, bem como para assegurar a democracia – realidades ainda em consolidação em um país de recente trajetória democrática.

### **3 DIAGNÓSTICO DA RETROALIMENTAÇÃO DA CGU**

Para diagnosticar como se dá a retroalimentação da CGU em questões estruturantes para as áreas de Planejamento e Orçamento do Governo, foram conduzidas entrevistas semi-estruturadas exploratórias e participantes. As entrevistas foram realizadas com autoridades de alto escalão da CGU. Para preservar a identidade dos participantes utilizou-se numeração para indicar cada entrevistado. Houve validação da transcrição das entrevistas mediante envio de mensagem eletrônica contendo a íntegra da transcrição, facultando ao entrevistado alterar, suprimir ou acrescentar texto.

#### **3.1 Diagnóstico da Retroalimentação com Fulcro em Produtos e Resultados do AEPG**

##### **a) Caráter das Recomendações e Relatórios de Acompanhamento (RAC) e de Avaliação (RAV)**

Questionou-se o Entrevistado 1 sobre o caráter das Recomendações e Relatórios de Acompanhamento (RAC) e de Avaliação (RAV), nas tipologias estruturante; operacional, tático, estratégico. O entrevistado 1 respondeu que o RAC situa-se entre o tático e o estratégico, a depender da avaliação. Informou que o RAV é similar a última versão do RAC, sendo a única diferença possível a existência de itens de publicidade restrita ou confidencial (hipóteses legais de sigilo). Quanto ao caráter das Recomendações, informou que a natureza das recomendações depende da circunstância e do contexto para a qual são emanadas.

O entrevistado 8 entende que os trabalhos da CGU com caráter mais estratégico são os de AEPG. Esses trabalhos poderiam ser utilizados para começar a discussão com a SOF e a SPI.

Por sua vez, o entrevistado 9 informa que, quanto à sua finalidade, as Recomendações e Relatórios de Acompanhamento e de Avaliação são estratégicos. Acrescenta que as Recomendações registradas nos RAC e RAV devem resultar de um intenso diálogo com os gestores responsáveis pelos Programas. A respeito do risco de co- gestão em vista do diálogo, o entrevistado 9 afirma que a intensidade desse risco varia em função do Programa avaliado.

O entrevistado 9 também explica que o RAC e o RAV tem uma linguagem mais acessível a população, já o Relatório de Auditoria é mais técnico. O entrevistado informa que por vezes as Recomendações padecem de boa formulação, acarretando uma funcionalidade inferior.

b) Produtos do AEPG que propiciam a retroalimentação

O entrevistado 1 informou que a função do RAC é eminentemente de Controle Interno, de comunicação com o gestor com vistas a assegurar a melhoria e os resultados da gestão, não sendo relatórios concebidos para divulgação externa.

O entrevistado 9 informou que os resultados do AEPG podem contribuir mais do que os resultados da Auditoria Anual de Contas (a qual tem enfoque no atendimento de itens mais específicos, determinados pelo Tribunal de Contas da União).

O entrevistado 9 faz a observação de que os RAC e RAV, por serem produtos acabados, não podem ser a principal peça de interação com outros órgãos, e que a principal peça de interação tem que ser o trabalho conjunto e articulado, com compromisso efetivo dos gestores. O entrevistado 9 também entende que a CGU precisa refletir se já há condições de contribuir em alto nível com os gestores, a partir dos resultados do AEPG.

Quanto ao RAV, o entrevistado 9 explica que o relatório mostra providências já adotadas pelo gestor, uma vez que sua geração ocorre após uma série de interações com o gestor. O entrevistado cita o exemplo do programa Bolsa Família, no qual o cancelamento de benefícios indevidos propiciou ao MDS atender mais famílias em condições de pobreza.

A respeito das possibilidades de interação mediante uso de resultados do AEPG, o entrevistado 9 entende que hoje possivelmente haja maior condições para o diálogo, pois em 2008 não havia um instrumento para externar os resultados- hoje há o RAV. Nesse sentido, os resultados atuais são muito ricos e podem possibilitar à CGU interagir com órgãos centrais e gestores, possibilitando que haja melhorias.

c) Conclusão parcial

Em vista das respostas dos entrevistados, pode-se concluir que os produtos e resultados do AEPG, quais sejam, o RAC e o RAV, podem propiciar a melhoria da função Planejamento e Orçamento no ciclo de políticas públicas, via de regra, no âmbito estratégico. Quanto à natureza das Recomendações emanadas a partir do AEPG, há a possibilidade, dependendo do modo como são elaboradas, de terem caráter estratégico, tático ou operacional.

### 3.2 Diagnóstico com Fulcro em Produtos e Resultados do APG

#### a) Caráter das Recomendações e Relatórios do APG

O entrevistado 9 afirma que o objetivo inicial do APG era cobrir as lacunas não cobertas pelo AEPG, uma vez que não seria adequado cobrir  $\frac{1}{4}$  dos programas via AEPG e deixar relegados os outros  $\frac{3}{4}$ ; mas também não se pode ter um controle censitário- que é anti-econômico.

O entrevistado 9 afirma que objetivo do APG é a prática do Controle Interno ao longo do exercício, com uso de tecnologia da informação, como forma de “buscar” abordagem censitária; dessa abordagem são identificados os problemas; dos problemas são identificados aqueles que ao mesmo tempo são importantes e urgentes. Há, então, um diagnóstico “quase” censitário, com indicação desses pontos críticos. Quando há necessidade de atuar, ou há identificação de um ponto que necessita de aprofundamento, há a geração de Ordens de Serviço que tem escopo específico e resultam em Relatórios de Auditoria ou Notas Técnicas. Assim, para o entrevistado, o APG propicia produtos mais tempestivos e incisivos

#### b) Produtos do APG que propiciam retroalimentação

Perguntado sobre quais produtos do Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) propiciam retroalimentação, o entrevistado 1 afirmou que no futuro há possibilidade de uso dos dados do APG mediante *data mining* ( em tradução literal significa mineração de dados. Essa técnica consiste no uso de ferramentas de tecnologia da informação para obter dados específicos mediante pesquisa em um determinado universo de dados.).

Para o entrevistado 9, o produto do APG é o resultado da Ordem de Serviço tipo 3 na forma de Relatório de Auditoria ou Nota Técnica, e que são levados aos gestores da política pública objeto da ação de controle.

#### c) Conclusão parcial

Em vista do exposto pelos entrevistados, pode-se concluir que os produtos e resultados do APG propiciam melhoria da função Planejamento e Orçamento no ciclo das políticas públicas em situações pontuais, estritas, focadas, decorrentes de aprofundamento de fatos identificados no acompanhamento. Não foi possível identificar o âmbito dos produtos e resultados (se estratégico,

tático ou operacional), mas restou evidente o caráter tempestivo, pontual, focado, incisivo e aprofundado dos produtos e resultados do APG.

### 3.3 Recomendações elaboradas pela Secretaria Federal de Controle Interno/CGU

As Recomendações exaradas pela SFC/CGU são, por excelência, mecanismos de retroalimentação e insumos de melhoria para a Administração Pública. A apresentação das Recomendações constitui-se na etapa final do processo de auditoria, na qual o auditor apresenta ao auditado as medidas (contidas na recomendação) para manter boas práticas, sanar problemas passados ou estruturar soluções para evitar problemas futuros. A depender do caso, as Recomendações podem ter caráter estratégico, ou tático ou operacional. Para que possam ser acompanhadas e implementadas, o gestor reúne e consolida todas as Recomendações emitidas pela CGU em um documento intitulado Plano de Providências Permanente. Por sua vez, a CGU efetua o monitoramento das Recomendações elaboradas por intermédio de registro no sistema corporativo da SFC/CGU MonitorWeb.

O MonitorWeb, além de armazenar o conteúdo de cada Recomendação, guarda os dados sobre o órgão destinatário e o status do atendimento. Nesse sentido, para os fins deste trabalho, procedeu-se a extração de dados do referido sistema, referente aos exercícios de 2010 e 2011. Cumpre registrar a limitação de que as recomendações no MonitorWeb não apresentam a informação de qual linha de ação de controle da CGU a originou (por exemplo, AEPG, APG). Portanto, as Recomendações tratadas nesta parte do presente trabalho referem-se a todas linhas das ações de controle da SFC/CGU nos exercícios de 2010 e 2011. Primeiramente realizou-se uma extração sobre todas tipologias de recomendação existentes no sistema, conforme quadro a seguir:

Quadro 7- Número de Recomendações por Tipologia

Tipos de Recomendação	Total Geral	Recomendações com Situação Atendida	Recomendações com Situação Cancelada	% da Tipologia de Recomendação sobre o Total	% de Recomendações Atendidas (excluídas as Canceladas)
Abertura de Processo Administrativo/Sindicância/Tomadas de Contas Especial	1	0	0	0,0%	0,0%
Adequação de Processos de Execução	27	1	0	0,1%	3,7%



Operacional					
Complementação/ Correção de Informações	15	0	0	0,0%	0,0%
Implantação/Adequação de Mecanismos de Controle Interno	98	0	0	0,2%	0,0%
<b>Implantação/Adequação de Processos de Planejamento</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Observar Normas Internas/ Legais/Termos Contratuais	22	13	0	0,0%	59,1%
Outras Recomendações em Geral	17528	4904	471	39,2%	28,8%
Atuação juntos a Outros Órgãos	4023	1515	7	9,0%	37,7%
<b>Estruturantes</b>	<b>19309</b>	<b>6792</b>	<b>186</b>	<b>43,2%</b>	<b>35,5%</b>
Para Apuração de Responsabilidade	1590	465	25	3,6%	29,7%
Para Reposição de Valores/Bens	2114	530	18	4,7%	25,3%
Reposição/Recolhimento/Glosa de Valor	1	1	0	0,0%	100,0%
<b>Total Geral</b>	<b>44729</b>	<b>14221</b>	<b>707</b>	<b>100,0%</b>	<b>32,3%</b>

Fonte: extração do sistema MonitorWeb em 17 de outubro de 2012.

Observação: 1) as Recomendações com status diferente de Atendidas ou Canceladas podem estar em um dos status a seguir: Em Análise; Enviada; Prorrogada; Registrada; Reiterada; Revisada. 2) Não há informação sobre qual linha de ação de controle originou a recomendação.

Considerando o escopo deste trabalho sobre questões estruturantes, cumpre destacar o percentual expressivo das Recomendações Estruturantes expedidas pela SFC/CGU (43,2% do total), sendo que destas 35,5% foram atendidas.

Também cumpre destacar a tipologia Implantação/Adequação de Processos de Planejamento, pela ligação direta com a função de Planejamento, mas que só apresenta uma ocorrência no total.

Registre-se que, do universo de Recomendações, apenas 3,6% destinam-se a Apurar Responsabilidades e apenas 4,7% são para Reposição de Valores/Bens. Considerando o percentual significativo de Recomendações Estruturantes, resta evidente a uma atuação da SFC/CGU voltada à melhoria da gestão, sem negligenciar o devido combate à corrupção.

A seguir, procedeu-se a extração do número de Recomendações por Ministério. Tal informação permite ilustrar as pastas com maior número de Recomendações, bem como a cobertura que a SFC/CGU tem sobre o Poder Executivo.

Quadro 8- Número de Recomendações por Ministério

Ministério	Número de Recomendações para o Ministério	% de Recomendações para o Ministério sobre o Total de Recomendações	Recomendações com Situação Atendida	Recomendações com Situação Cancelada	% de Recomendações Atendidas pelo Ministério, sobre o Total de Recomendações Excluídas as Canceladas
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1057	2,4%	262	3	24,9%
Ministério da Ciência e Tecnologia	533	1,2%	77	1	14,5%
Ministério da Cultura	457	1,0%	54	3	11,9%
Ministério da Educação	11522	25,8%	4050	109	35,5%
Ministério da Fazenda	503	1,1%	154	2	30,7%
Ministério da Integração Nacional	1792	4,0%	635	3	35,5%
Ministério da Justiça	1211	2,7%	353	26	29,8%
Ministério da Pesca e Aquicultura	18	0,0%	11	0	61,1%
Ministério da Previdência Social	378	0,8%	106	0	28,0%
Ministério da Saúde	4310	9,6%	1476	26	34,5%
Ministério das Cidades	4047	9,1%	1195	414	32,9%
Ministério das Comunicações	1619	3,6%	338	19	21,1%
Ministério de Minas e Energia	559	1,3%	200	24	37,4%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	530	1,2%	171	3	32,4%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	10635	23,8%	4300	10	40,5%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	2199	4,9%	308	43	14,3%
Ministério do Esporte	372	0,8%	27	0	7,3%
Ministério do Meio Ambiente	391	0,9%	152	2	39,1%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	285	0,6%	135	16	50,2%
Ministério do Trabalho e Emprego	891	2,0%	105	2	11,8%
Ministério do Turismo	862	1,9%	35	0	4,1%

Ministério dos Transportes	540	1,2%	77	1	14,3%
<b>Total Geral</b>	<b>44711</b>	<b>100,0%</b>	<b>14221</b>	<b>707</b>	<b>32,3%</b>

Fonte: extração do sistema MonitorWeb em 17 de outubro de 2012.

Observação: 1) as Recomendações com status diferente de Atendidas ou Canceladas podem estar em um dos status a seguir: Em Análise; Enviada; Prorrogada; Registrada; Reiterada; Revisada. 2) A Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa não estão computados, pois estão subordinados a órgãos setoriais de controle interno. 3) Não há informação sobre qual linha de ação de controle originou a recomendação.

Observa-se que, em números absolutos de Recomendações, destacam-se o Ministério da Educação e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o que requer estudos sobre as razões que ensejam a expedição de um maior número de Recomendações para essas pastas.

Por outro lado, chama atenção o nível de cumprimento de Recomendações das pastas de Pesca e Aquicultura, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e do próprio Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o que requer estudos sobre os fatores de gestão dessas pastas que propiciam um maior atendimento das Recomendações.

A seguir, apresenta-se extração com o número de Recomendações Estruturantes por Ministério.

Quadro 9- Número de Recomendações Estruturantes por Ministério

Recomendações Estruturantes por Ministério	Total por Ministério	Recomendações com Situação Atendida	Recomendações com Situação Cancelada	% de Recomendações para o Ministério sobre o Total	% de Recomendações dirigidas ao Ministério Atendidas, excluídas as Canceladas
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	244	81	1	1,3%	33,3%
Ministério da Ciência e Tecnologia	287	34	0	1,5%	11,8%
Ministério da Cultura	243	26	0	1,3%	10,7%
Ministério da Educação	4821	1809	53	25,0%	37,9%
Ministério da Fazenda	272	83	1	1,4%	30,6%
Ministério da Integração Nacional	513	255	0	2,7%	49,7%
Ministério da Justiça	707	165	22	3,7%	24,1%

Ministério da Pesca e Aquicultura	16	10	0	0,1%	62,5%
Ministério da Previdência Social	208	70	0	1,1%	33,7%
Ministério da Saúde	1476	547	11	7,6%	37,3%
Ministério das Cidades	954	301	39	4,9%	32,9%
Ministério das Comunicações	544	151	6	2,8%	28,1%
Ministério de Minas e Energia	317	115	14	1,6%	38,0%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	302	105	1	1,6%	34,9%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	6086	2676	9	31,5%	44,0%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1064	151	20	5,5%	14,5%
Ministério do Esporte	2	0	0	0,0%	0,0%
Ministério do Meio Ambiente	220	66	0	1,1%	30,0%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	153	63	8	0,8%	43,4%
Ministério do Trabalho e Empregos	499	43	1	2,6%	8,6%
Ministério do Turismo	137	0	0	0,7%	0,0%
Ministério do Transportes	244	41	0	1,3%	16,8%
<b>Total Geral</b>	<b>19309</b>	<b>6792</b>	<b>186</b>	<b>100,0%</b>	<b>35,5%</b>

Fonte: extração do sistema MonitorWeb em 17 de outubro de 2012.

Observação: 1) as Recomendações com status diferente de Atendidas ou Canceladas podem estar em um dos status a seguir: Em Análise; Enviada; Prorrogada; Registrada; Reiterada; Revisada. 2) A Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa não estão computados, pois estão subordinados a órgãos setoriais de controle interno. 3) Não há informação sobre qual linha de ação de controle originou a recomendação.

Observa-se que, novamente, as pastas de Educação e Desenvolvimento Social e Combate à Fome apresentam números relativos mais altos de Recomendações. Nesse sentido, merecem estudos mais aprofundados.

Também há pastas que se destacam no atendimento das Recomendações Estruturantes, tais como a Integração Nacional e a Pesca e Aquicultura. São casos que merecem estudos para identificar quais aspectos propiciam o atendimento das Recomendações.

Para refinar as extrações em busca do escopo do presente trabalho, realizou-se extração com o filtro Recomendações Estruturantes e com pesquisa textual da palavra “planejamento”, em sentido amplo, conforme quadro a seguir.

Quadro 10- Recomendações Estruturantes por Ministério filtradas com o termo “planejamento”

<b>Recomendações Estruturantes por Ministério, filtradas com o termo “Planejamento”</b>	<b>Total Geral</b>	<b>Recomendações com Situação Atendida</b>	<b>Recomendações com Situação Cancelada</b>	<b>% de Recomendações do Ministério sobre o Total</b>	<b>% de Recomendações dirigidas ao Ministério Atendidas, excluídas as Canceladas</b>
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	17	7	0	3,7%	41,2%
Ministério da Ciência e Tecnologia	5	0	0	1,1%	0,0%
Ministério da Cultura	8	1	0	1,7%	12,5%
Ministério da Educação	163	57	3	35,5%	35,6%
Ministério da Fazenda	10	1	0	2,2%	10,0%
Ministério da Integração Nacional	3	1	0	0,7%	33,3%
Ministério da Justiça	28	6	1	6,1%	22,2%
Ministério da Previdência Social	12	6	0	2,6%	50,0%
Ministério da Saúde	66	25	0	14,4%	37,9%
Ministério das Cidades	5	1	0	1,1%	20,0%
Ministério das Comunicações	11	4	0	2,4%	36,4%
Ministério de Minas e Energia	21	4	2	4,6%	21,1%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	12	2	0	2,6%	16,7%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	13	3	0	2,8%	23,1%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	41	6	1	8,9%	15,0%
Ministério do Meio Ambiente	17	3	0	3,7%	17,6%

Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão	6	3	0	1,3%	50,0%
Ministério do Trabalho e Emprego	17	1	0	3,7%	5,9%
Ministério dos Transportes	4	1	0	0,9%	25,0%
<b>Total Geral</b>	<b>459</b>	<b>132</b>	<b>7</b>	<b>100,0%</b>	<b>29,2%</b>

Fonte: extração do sistema MonitorWeb em 17 de outubro de 2012.

Observação: 1) as Recomendações com status diferente de Atendidas ou Canceladas podem estar em um dos status a seguir: Em Análise; Enviada; Prorrogada; Registrada; Reiterada; Revisada. 2) A Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa não estão computados, pois estão subordinados a órgãos setoriais de controle interno. 3) Não há informação sobre qual linha de ação de controle originou a recomendação.

Em que pese a utilização de filtro com a palavra “planejamento”, além do filtro “Recomendações Estruturantes”, há que se refinar mais a pesquisa, uma vez que o termo “planejamento” pode ser utilizado com diversas semânticas não pertinentes ao escopo do trabalho- da função Planejamento em si e suas decorrências.

Nesse sentido, além do termo “planejamento” adicionou-se mais uma palavra para que se pudesse verificar de fato qual o objeto da recomendação, além de evitar que a pesquisa com o termo “planejamento” simplesmente estivesse relacionada à mera citação do Ministério do Planejamento, Orçamento, e Gestão (MP). Com essa abordagem, não foi possível manter a apuração categorizada por cada pasta ministerial.

Abaixo segue o quadro com síntese dos resultados:

Quadro 11: Recomendações Estruturantes filtradas com termo “planejamento” e outro complementar

<b>Recomendações Estruturantes</b>		
<b>1º filtro: palavra “planejamento”:</b> 459 recomendações		
<b>2º filtro: palavra ou radical</b>	<b>Nº de Recomendações</b>	<b>Nº de Recomendações pertinentes a planejamento enquanto função e suas decorrências</b>
“Metas”	30	26
“Indicadores”	8	7
“Planejamento Estratégico”	48	21
“Planejamento Estratégico Institucional”	4	4
“SIGPlan”	3	3

<b>Radical “licit”</b>	98	-
<b>Radical “compr”</b>	31	-
<b>Sigla PDTI</b>	13	-
<b>Sigla SLTI</b>	8	-
<b>“Ministério do Planejamento”</b>	31	-

Fonte: Fonte: extração do sistema MonitorWeb em 17 de outubro de 2012.

Observação: 1) as Recomendações com status diferente de Atendidas ou Canceladas podem estar em um dos status a seguir: Em Análise; Enviada; Prorrogada; Registrada; Reiterada; Revisada. 2) Não há informação sobre qual linha de ação de controle originou a recomendação. 3) A sigla PDTI significa “Plano Diretor de Tecnologia da Informação” e a sigla SLTI significa “Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação” do MP.

Observa-se como são relativamente baixos os números de recomendações envolvendo os temas “metas”, “indicadores”, “planejamento estratégico” e “SIGPlan”, sobre o total de Recomendações Estruturantes com o filtro “planejamento”. Cabe observar o significativo número de Recomendações contemplando a temática de compras (radicais “licit” e “compr”). Portanto, as Recomendações Estruturantes com a palavra “planejamento”, em grande parte, concernem a área de compras governamentais. Mas isso não elide a necessidade de tratar as Recomendações Estruturantes afetas ao planejamento, na acepção de Planejamento governamental, a fim de estabelecer interações com a SPI no âmbito do Ciclo de Gestão.

Também em vista de refinar as extrações em busca do escopo do presente trabalho, realizou-se extração com o filtro Recomendações Estruturantes e com a palavra “orçamento”, em sentido amplo, conforme quadro a seguir.

**Quadro 12- Recomendações Estruturantes por Ministério filtradas com o termo “Orçamento”**

<b>Recomendações Estruturantes por Ministério filtradas com o termo “Orçamento”</b>	<b>Total Geral</b>	<b>Recomendações com Situação Atendida</b>	<b>Recomendações com Situação Cancelada</b>	<b>% de Recomendações do Ministério sobre o Total</b>	<b>% de Recomendações dirigidas ao Ministério Atendidas, excluídas as Canceladas</b>
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	5	0	0	1,7%	0,0%
Ministério da Ciência e Tecnologia	3	1	0	1,0%	33,3%
Ministério da Cultura	3	0	0	1,0%	0,0%
Ministério da Educação	73	29	2	25,2%	40,8%
Ministério da Fazenda	11	4	0	3,8%	36,4%

Ministério da Integração Nacional	7	3	0	2,4%	42,9%
Ministério da Justiça	18	3	0	6,2%	16,7%
Ministério da Previdência Social	14	6	0	4,8%	42,9%
Ministério da Saúde	22	10	0	7,6%	45,5%
Ministérios das Cidades	27	10	1	9,3%	38,5%
Ministério das Comunicações	3	0		1,0%	0,0%
Ministério de Minas e Energia	9	7	1	3,1%	87,5%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	4	1	0	1,4%	25,0%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	47	9	0	16,2%	19,1%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	16	7	0	5,5%	43,8%
Ministério do Meio Ambiente	6	3	0	2,1%	50,0%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1	0	0	0,3%	0,0%
Ministério do Trabalho e Emprego	10	4	0	3,4%	40,0%
Ministério dos Transportes	11	0	0	3,8%	0,0%
<b>Total Geral</b>	<b>290</b>	<b>97</b>	<b>4</b>	<b>100,0%</b>	<b>33,9%</b>

Fonte: extração do sistema MonitorWeb em 17 de outubro de 2012.

Observação: 1) as Recomendações com status diferente de Atendidas ou Canceladas podem estar em um dos status a seguir: Em Análise; Enviada; Prorrogada; Registrada; Reiterada; Revisada. 2) A Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa não estão computados, pois estão subordinados a órgãos setoriais de controle interno. 3) Não há informação sobre qual linha de ação de controle originou a recomendação.

Em que pese a utilização de filtro com a palavra “orçamento”, além do filtro “Recomendações Estruturantes”, há que se refinar mais a pesquisa, uma vez que o termo “orçamento” pode ser utilizado com diversas semânticas não pertinentes ao escopo do trabalho da função Orçamento em si e suas decorrências.

Nesse sentido, além do termo “orçamento” adicionou-se mais uma palavra para que se pudesse verificar de fato qual o objeto da Recomendação, além de evitar que a pesquisa com o termo “orçamento” simplesmente estivesse relacionada à mera citação do MP. Com essa abordagem, não foi possível manter a apuração categorizada por cada pasta ministerial. Segue o quadro com síntese dos resultados:



Quadro 13: Recomendações Estruturantes filtradas com termo “orçamento” e outro complementar

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

Fonte: elaborado pelo autor com dados da extração do sistema MonitorWeb em 17 de outubro de 2012.

Observação: 1) as Recomendações com status diferente de Atendidas ou Canceladas podem estar em um dos status a seguir: Em Análise; Enviada; Prorrogada; Registrada; Reiterada; Revisada. 2) Não há informação sobre qual linha de ação de controle originou a recomendação. 3) A sigla SLTI significa “Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação” do MP.

Observa-se como são relativamente baixos os números de Recomendações envolvendo os temas “metas”, “indicadores”, “crédito” e “vigência”, sobre o total de Recomendações Estruturantes com o filtro “orçamento”.

Tentou-se pesquisar o radical “conting” (para contemplar palavras afetas a contingenciamento), não tendo sido retornados resultados.

Observa-se um significativo número de Recomendações nos itens atinentes aos radicais “licit” e “compr” (radicais usados para contemplar palavras afetas a essas áreas). Portanto, as Recomendações Estruturantes com a palavra “orçamento”, em grande parte, concernem a área de compras governamentais. Mas isso não elide a necessidade de tratar as Recomendações Estruturantes afetas ao Orçamento, na acepção governamental do tema, a fim de estabelecer interações com a SOF no âmbito do Ciclo de Gestão.

Em vista do grande número de ocorrências nas Recomendações Estruturantes com as palavras “planejamento” e “orçamento” (funções precípua da SPI e SOF) com termos afetos à

área de compras governamentais, resta evidente a necessidade de conceber no Ciclo de Gestão a possibilidade de interface de atores de áreas temáticas específicas (como a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação- SLTI) com atores dos órgãos do Ciclo. Em outras palavras, há uma transversalidade dos temas “planejamento” e “orçamento” que requer a participação conjunta.

Considerando a ocorrência de uma única Recomendação do tipo “Implantação/Adequação Processos Planejamento”, procedeu-se a verificação sobre o órgão a que se destinava e o seu objeto: a Recomendação foi dirigida ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e tinha como objeto a utilização de um sistema específico. Portanto, não versava sobre Planejamento enquanto função governamental.

#### **4 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DA INTERAÇÃO ENTRE A CGU, SPI E SOF**

Para descrever a situação da interação entre a CGU, SPI e a SOF foram conduzidas entrevistas semi-estruturadas exploratórias e participantes. As entrevistas foram realizadas com autoridades e ex- autoridades de alto escalão da CGU, da SPI e da SOF. Para preservar a identidade dos participantes, utilizou-se numeração para indicar cada entrevistado. Houve validação da transcrição das entrevistas mediante envio de mensagem eletrônica contendo a íntegra da transcrição, facultando ao entrevistado alterar, suprimir ou acrescentar texto. Cumpre registrar que alguns entrevistados não responderam a mensagem enviada.

Os entrevistados nº 1, 8, e 9 compõem os quadros da CGU. Os entrevistados nº 2, 3, 4, 5 compõem ou compuseram os quadros da SPI. Os entrevistados nº 6 e 7 compõem os quadros da SOF.

Merece destaque o fato de que em 2008 houve uma iniciativa de interação entre CGU, SPI e SOF, além de outros órgãos envolvidos no Ciclo de Gestão das políticas públicas.

Conforme o Relatório de Atividades e Resultados (2008, p.2) do Fórum de Integração do Ciclo de Gestão das Políticas Públicas, o objetivo geral do Fórum foi “promover a integração dos processos e ações dos órgãos que participam do ciclo de gestão com vistas a contribuir para a melhor alocação dos recursos públicos e para a otimização dos resultados produzidos pelo Governo Federal”.

Para atingir o objetivo geral, o Fórum (2008) definiu os seguintes objetivos específicos:

- 1- Harmonizar o entendimento sobre a organização e funcionamento do ciclo de gestão;
- 2 - Contribuir para o aperfeiçoamento e melhor funcionamento do ciclo de gestão;
- 3 - Propiciar troca de informações e experiências;
- 4- Alinhar papéis e responsabilidades das organizações participantes nas etapas e processos do ciclo de gestão;
- 5 - Melhorar processos internos de trabalho das instituições participantes;
- 6 - Identificar e explorar pontos de sinergia entre os órgãos participantes;
- 7 - Buscar o alinhamento dos processos de trabalho das organizações participantes;

8 - Disseminar metodologias e boas práticas de gestão;

9 - Buscar formas de propiciar maior eficiência da atuação dos órgãos centrais objetivando melhorar as condições de trabalho dos gestores setoriais e otimizar os resultados produzidos pelo governo federal;

10 - Atuar conjuntamente para avaliar políticas, programas e/ou ações do governo federal. (RELATÓRIO DE RESULTADO E ATIVIDADES, 2008, p.2)

À época, o Fórum (2008) foi constituído por um Comitê Estratégico, ao qual competia deliberar, prover a visão, orientar os trabalhos, promover eventos e reuniões, revisar documentos e relatórios em nome do Fórum, conceder entrevistas, divulgar informações, e representar o Fórum; por um Escritório de Projetos, ao qual competia propor e disseminar metodologias consolidar e acompanhar a agenda do Fórum, consolidar relatórios, projetos e planos de trabalho; e de Grupos Técnicos, aos quais competia realizar estudos e análises em campos específicos.

Compunham o Comitê Estratégico do Fórum e o Escritório de Projetos a SOF, SFC, IPEA, SEGES (hoje SEGEP), STN, SPI, SPE/MF. Havia Grupos Técnicos nas áreas de Finanças Públicas, Justiça e Segurança Pública, Transportes, Desenvolvimento Agrário, Educação, Saúde,

No âmbito do Fórum, à época, foi identificada a “baixa interação entre as instituições do Ciclo de Planejamento e Gestão” (RELATÓRIO DE RESULTADO E ATIVIDADES, 2008, p.12). Entre as causas identificadas, destacaram-se o pouco conhecimento mútuo da atuação (função, missão) das organizações do Ciclo de Gestão, falta de clareza quanto à complementaridade das atividades das instituições, entendimento deficiente sobre os instrumentos de gestão, atuação dos dirigentes com foco restrito em suas áreas, realização das funções de cada instituição de modo exageradamente autônomo, lacunas e falta de clareza em alguns processos do Ciclo, falta de conexão do ciclo de Programas com o ciclo das organizações, falta de mecanismos institucionais de atuação articulada entre os atores e falta de incentivos para interação/integração, além das causas relacionadas à dimensão política.

No âmbito do Fórum, os atores que o compõem são fundamentais para o atingimento de certos objetivos. Nesse sentido, perguntou-se aos entrevistados da CGU qual a percepção desses sobre os principais desafios a serem superados para assegurar a efetividade da função Controle Interno enquanto determinante para a) o atingimento das metas do PPA e a efetividade das políticas públicas; b) da qualidade do gasto; e c) da prevenção da corrupção.

a) Quais os principais desafios a serem superados para assegurar a efetividade da função Controle Interno enquanto determinante para o atingimento das metas do PPA e a efetividade das políticas públicas?

Quanto ao atingimento das metas do PPA e a efetividade das políticas públicas, o entrevistado 1 respondeu que a SPI e a SOF poderiam ser incluídas na elaboração dos pré-projetos, para enriquecer o planejamento da auditoria. Acrescentou que também pode-se, no futuro, sistematizar um “módulo” de avaliação de metas, indicadores e outros assuntos transversais no AEPG.

O entrevistado 8 entende que a efetividade das políticas públicas justifica a qualidade do gasto.

O entrevistado 9 entende que um dos principais desafios é uma maior integração não só dos órgãos do ciclo de gestão, mas com os gestores. O papel do Controle Interno pode ser melhor exercido com mais atenção ao aspecto de interação com o gestor e com diálogo, segundo o entrevistado, com a consciência que todos tem pouco tempo e muitos objetivos.

O entrevistado 9 também afirma que há falta de recursos humanos. Além disso, afirma que é necessário maior intercâmbio, pois deve existir alinhamento estratégico nos planejamentos e objetivos dos órgãos, e atualmente isso não parece ser o caso, uma vez que pode estar ocorrendo sobreposições. Nesse sentido, um debate poderia identificar sobreposições entre os órgãos. O entrevistado 9 afirma que há áreas de intersecção, que em regra ninguém se responsabiliza; assim, tais áreas precisam ser identificadas para melhorar a responsabilização.

c) Quais os principais desafios a serem superados para garantir a efetividade da função Controle Interno enquanto determinante para a qualidade do gasto público?

O entrevistado 1 respondeu que, neste ponto, a SFC/CGU pode contribuir com os resultados do Controle Interno, contemplados nos indicadores dos objetivos estratégicos da CGU, em especial os de melhoria de gestão: benefícios financeiros e não financeiros, e atendimento de Recomendações- estes todos não dependem só do Controle Interno, mas são perspectivas de efetividade dos trabalhos da SFC/CGU. O entrevistado 1 destaca que não há busca somente do recurso desviado, mas principalmente o foco nos benefícios futuros que advém da melhoria da gestão.

Na percepção do entrevistado 8, o principal desafio é a compreensão de que a qualidade do gasto é condição para a efetividade das políticas públicas.

d) Quais os principais desafios a serem superados para garantir a efetividade da função Controle Interno enquanto determinante para a prevenção da corrupção?

O entrevistado 8 respondeu que a prevenção da corrupção é um trabalho de longo prazo, de tal modo que a mudança do quadro depende de todas Instituições e Poderes.

Por sua vez, o entrevistado 9 entende que o Controle Interno tem enfrentado a corrupção. O desafio é a sensação de impunidade na sociedade e a impunidade de fato.

Cumprir registrar que as perguntas também foram dirigidas aos entrevistados da SPI e da SOF, nos itens 4.1 e 4.2, respectivamente.

#### **4.1 Descrição da Situação da Interação entre a CGU e a SPI**

Para descrever a situação da interação entre a CGU e a SPI foram entrevistadas sete pessoas. Os entrevistados nº 1, 8, e 9 compõem os quadros da CGU. Os entrevistados nº 2, 3, 4, 5 compõem ou compuseram os quadros da SPI

a) Eficácia da comunicação entre o MP e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SPI.

Perguntado sobre como classifica a eficácia da comunicação entre o MP e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SPI, o entrevistado 1 classificou-a como sazonal, variando entre regular e bom. Considerou que no momento atual – 2012 - é insuficiente, porém expôs que em 2008 e 2009 foi bastante intensa, com declínio a partir de 2010, sendo que houve uma tentativa de projeto piloto de uso da metodologia de marco lógico que não obteve êxito. Em 2011 não houve atividades.

O entrevistado 8 classificou como insuficiente a interação entre MP e CGU, e entende que talvez o AEPG pudesse agregar mais ao Planejamento. O entrevistado 8 afirmou que os trabalhos de auditoria tem mais foco sobre a execução e a implementação do que sobre o Planejamento. Na fase de planejamento das auditorias, opta-se pelos pontos críticos da execução e não pelos pontos críticos do Planejamento.

O entrevistado 8 cita como exemplo os resultados de uma auditoria sobre os postos de pesagem de caminhões nas rodovias, que com a mudança no sistema de pesagem para dispositivos semelhantes a “pardais” haveria uma economia de R\$ 1,4 bilhões, sem contar a prevenção dos danos na malha rodoviária.

Já o entrevistado 9 afirma que a Administração Pública como um todo precisa uma interação maior. Entre os empecilhos cita a preocupação de cada órgão com o próprio trabalho; o fato de que os trabalhos não deveriam ser para consumo próprio, mas o acabam sendo, em detrimento do coletivo; o problema da sobrecarga por excesso de trabalho; o problema da alta rotatividade de recursos humanos em alguns órgãos.

b) Intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados de auditorias concernentes às funções de Planejamento.

Perguntado sobre como classifica a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados de auditorias concernentes às funções de Planejamento, o entrevistado 1 afirmou que considera muito boa. Nesse aspecto, fez a observação de que há a identificação de fragilidades- pontos críticos- já na fase de pré-auditoria, pois há um estudo aprofundado por intermédio da documentação básica ( a qual reúne todos os dados e informações a respeito de uma política pública) antes de proceder a avaliação (“não se avalia o que não se conhece”). Afirmou que hoje é possível emitir RAC com fulcro nos pontos críticos antes do período de campo, prática essa, inclusive, estimulada pela SFC.

O entrevistado 1, conclui, portanto, que há a identificação de fragilidades na fase de elaboração da documentação básica, e na execução das ações de controle exploratórias e pilotos- que ocorrem previamente a emissão de Ordens de Serviço (para execução de fiscalização e auditoria) para as CGU- Regionais. O entrevistado 1 informa que há o uso do método indutivo, e as avaliações no campo trazem os testes de hipótese que são extrapolados para subsidiar a avaliação. Com exceção das ações de controle exploratórias e pilotos, não há uso do método dedutivo e de *data mining*.

Por sua vez, o entrevistado 8 considera insuficiente a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados de auditoria concernentes às funções de Planejamento.

Já o entrevistado 9 entende que é regular a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados das auditorias concernentes às funções de Planejamento. O entrevistado 9 afirma que o dimensionamento da intensidade da atuação deve ser feito com cuidado, perícia. A atuação não pode ser censitária, frequente, mas também não precisa ser pontual, com precisão “cirúrgica”.

Hoje o foco da atuação da SFC, segundo o entrevistado 9, é no produto (eficácia). Em alguns casos no processo (desenho da política, caminhos escolhidos). A atuação no processo é mais incipiente porque o foco da atuação é mais sobre a execução do orçamento.

Uma questão importante na atuação da CGU é o ciclo de vida dos programas. O entrevistado 9 cita como exemplo de programa maduro o Bolsa Família, e explica que não há a necessidade de estudo detalhado pela CGU desse programa quanto a sua formulação, porque o mesmo já adquiriu maturidade, o que permitiria à CGU eventualmente avaliar a efetividade do programa. Como exemplo de programa “não maduro” o entrevistado 9 cita o Minha Casa, Minha Vida, para o qual ainda não cabe avaliação de impacto ou efetividade, mas ainda são possíveis questionamentos sobre a formulação, objetivos e público-alvo.

c) Periodicidade com que ocorre o envio de expedientes consolidando resultados decorrentes de Auditorias da CGU para a SPI

Questionado sobre o assunto, o entrevistado 1 respondeu que não há periodicidade regular, mas já houve encaminhamento. Já o entrevistado 8 respondeu que não há periodicidade regular, mas que já houve encaminhamentos no passado.

Por sua vez, o entrevistado 9 respondeu que não recorda de haver ocorrido. O entrevistado 9 informa que houve iniciativa de interação com SOF, SPI e IPEA no âmbito do Ciclo de Gestão, sendo que na época a SFC ficou apreensiva em repassar informações porque não sabia se os outros atores entenderiam o significado da atuação e dos resultados obtidos pela SFC. Um exemplo dessa dúvida, segundo o entrevistado 9, era a incerteza sobre eventual reação da SOF com corte de dotações orçamentárias, na hipótese de identificação de problemas em um determinado órgão. O medo era aumentar as “chibatadas” sobre o gestor.



d) De que forma a CGU considerou a realidade da SPI ao enviar os achados e propor soluções?

Perguntado sobre o assunto, o entrevistado 1 considerou importante observar que, de modo geral, há o uso da Reunião de Busca Conjunta de Soluções como instrumento de pactuação de providências a serem adotadas, para que sejam factíveis e pertinentes. Acrescentou que, em geral, envia-se o relatório preliminar ao gestor federal e estimula-se o próprio gestor a propor medidas, para então a equipe de auditoria possa finalizar a redação da Recomendação na CGU.

e) Caso tenha havido encaminhamento de expedientes à SPI pela CGU, quais foram os retornos da SPI com vistas a construir entendimentos, soluções e propostas de melhoria relativos à função Planejamento?

O entrevistado 1 afirmou não ser aplicável para o momento presente (uma vez que o envio não está sistematizado), mas que para o futuro há possibilidade de utilização do RAC, mediante prévio diálogo e coordenação com a SPI. O entrevistado 1 explicou que um modelo de atuação articulada não comporta medidas unilaterais, sob pena de fracasso, e é requisito básico a pré-disposição de ambas partes para a viabilidade da articulação institucional. Considera que também há possibilidade de uso dos dados do APG mediante *data mining*, no futuro.

Sobre a mesma questão, o entrevistado 8 respondeu que não houve encaminhamentos formais à SPI, mas somente reuniões, que versaram sobre vários temas.

f) Com que frequência há o recebimento de expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados oriundos de auditorias verificados com frequência em diferentes programas e ações de Governo, com origem e/ou impactos diretos na área de Planejamento?

O entrevistado 2 informou que recebe uma vez por semestre, mas sem predefinição da periodicidade.

Por sua vez, o entrevistado 3 informou que recebe uma vez por semestre. Fez a observação de que muitas informações chegam à SPI por tema ou setor da política (por exemplo, meio-ambiente), e não por função (no caso planejamento), de modo que não chegam a ele.

O entrevistado 4 informou que recebia com frequência anual, por ocasião da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR). O entrevistado 4 destacou a busca de sinergias na elaboração do Relatório Anual de Avaliação do PPA, com a PCPR e com a Mensagem

Presidencial, uma vez que os três instrumentos versam sobre avaliação do PPA e demandam muitos esforços das instituições responsáveis pela sua elaboração, bem como pelos Ministérios que precisam prestar informações, gerando uma sobrecarga de trabalho que podia ser mitigada mediante uma organização dessa situação que construísse sinergia.

Quanto aos relatórios sobre programa, o entrevistado 4 informou que o encaminhamento ocorria com pouca frequência.. Informa que em 2003 houve um trabalho mais próximo com a CGU por ocasião da avaliação do PPA, e que em 2004 e 2005 também houve um trabalho mais próximo no âmbito da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA e da Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação, nas quais a CGU foi convidada para participar (embora formalmente não compusesse essas instâncias).

O entrevistado 5 informou que não recorda de ter recebido expedientes da CGU contendo resultados das auditorias.

g) As informações encaminhadas pela CGU tiveram a qualidade, completude e clareza que possibilitaram a adoção de providências e construção de soluções pelo órgão central de Planejamento?

O entrevistado 2 respondeu que as informações prestadas pela CGU tem bom embasamento e clareza. O entrevistado 2 destaca que a questão- chave para a qualidade é evitar margem para diferenças de interpretação, mediante cuidados para evitar conflitos de linguagem, de compreensão, de conceitos e de foco. Nesse sentido, o atributo de completude da informação tem que ser visto com cuidado, pois é possível mais de um olhar sobre a mesma informação.

Segundo o entrevistado 3, as informações prestadas pela CGU tem qualidade e clareza satisfatórias. As informações são objetivas e compreensíveis. Quando não há possibilidade de utilizar as informações para adoção de providências, de modo geral é por causa da própria complexidade do objeto (por exemplo, políticas transversais ou situações com mais de um órgão envolvido).

Quanto à completude, o entrevistado 3 afirma que o viés legalista e burocrático das informações não contempla o aspecto político. Aspecto político entendido aqui como decorrência da situação política geral, cujos impactos se iniciam no arranjo de governo de coalizão atual, fato que traz efeitos concretos para a Administração, interferindo no paradigma da “racionalidade-legalidade”. Começa no âmbito estratégico e chega ao operacional, levando instituições e pessoas

a adotarem comportamentos que não estão “previstos” ou que não são “considerados” ou que não estão “registrados”, mas que são perfeitamente explicáveis e, em vários casos, justificáveis. Isso, várias vezes, explica um resultado.

O entrevistado 4 afirmou que as informações encaminhadas pela CGU tiveram a qualidade, completude e clareza que possibilitaram a adoção de providências e a construção de soluções por parte do Órgão Central de Planejamento. Também informou que o relatório da PCPR é muito rico e muito bom

h) Com que frequência houve interação presencial de dirigentes da SPI com os dirigentes da CGU durante o exercício?

O entrevistado 2 informou que a frequência da interação presencial com os dirigentes da CGU durante o exercício ocorre, via de regra, por contatos informais. Nesse sentido, o entrevistado 2 identifica como problema a pouca interação presencial. Expôs que a relação burocrática- formal é limitada para o alinhamento dos atores, sendo, portanto, necessária a troca de experiências e de interação presencial.

O entrevistado 3 informa que ocorre interação presencial com a CGU mediante contatos informais durante o exercício. O entrevistado 3 afirma que não recorda de resultados concretos da interação com a CGU, mas recorda de uma ocasião em que a SPI procurou a CGU para explicar as razões de alterar dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e que houve êxito. O entrevistado entende que há um grande potencial a ser explorado

Já o entrevistado 4 informou que as interações presenciais eram semestrais, por ocasião de seminários e palestras. Afirmou que de uma forma geral as interações foram proveitosas, com muitas discussões sobre as relações entre Controle, Planejamento e Gestão. Informou sobre as discussões relativas a medida em que a estruturação excessiva das ferramentas de acompanhamento acabava por gerar um foco maior no Controle do que no Planejamento.

O entrevistado 4 afirmou que no momento que o Controle (não só a CGU como o TCU) passaram a solicitar mais informações do SIGPlan do que os Ministérios, a questão tornou-se preocupante- por revelar o uso do SIGPlan mais para Controle do que como ferramenta de Planejamento e de Gestão. O entrevistado 4 informa que essa situação atingiu o ápice no PPA 2008-2011, no qual havia um grande descrédito do PPA enquanto instrumento de planejamento e

gestão. O entrevistado 4 informa que à época os Secretários de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) dos Ministérios não percebiam a utilidade do PPA.

Nesse sentido, a SPI conduziu reflexões internas, concluindo que a SPI estava trabalhando mais para o Controle do que para o Planejamento e a Gestão, pois não conseguia tratar a informação e fazer um monitoramento pró-ativo, dando um retorno oportuno ao gestor que alimentava as informações no SIGPlan. O entrevistado 4 expõe que, em vista desse cenário, houve um esvaziamento das competências da SPI, que voltou-se para o controle do PPA, em detrimento do Planejamento. Nesse contexto é que surgiu o movimento de mudança do PPA, visando buscar o resgate da função Planejamento, o resgate da aderência do PPA ao planejamento governamental, a desvinculação do PPA do Orçamento, e a busca de um foco mais voltado a gestão do que ao controle orçamentário.

O entrevistado 4 afirma ser necessária a revisão da lei nº 10.180. Indica ainda existir distanciamento entre a política e a técnica. Tal separação, para o entrevistado 4, tem ocorrido e ainda ocorre na prática, pois o planejamento estratégico dos Ministérios na realidade está no âmbito do Ministro e da Secretaria Executiva de cada pasta, não na Coordenação de Planejamento da SPOA- tal situação causa um desalinhamento entre política e técnica, prejudicial a implementação do PPA.

Retomando a questão da interação presencial com dirigentes da CGU, o entrevistado 5 informou que não havia periodicidade regular, mas que havia interações com os dirigentes da CGU. O entrevistado 5 informou que nas interações havia bons debates, mesmo com falta de acordo em algumas ocasiões. Entre as interações ocorridas, o entrevistado 5 destaca as interações relativas à alteração do modelo de contratação de preço unitário para preço global.

i) Quais exemplos de conhecimento gerados advindos da interação com a CGU lograram providências implementadas ou que estão em fase de implementação pela SPI?

O entrevistado 3 informou que as reuniões no início do exercício de 2011, com a finalidade de explicar a estrutura do novo PPA para o período de 2012 a 2015 produziram sensibilização na CGU. O entrevistado 3 também mencionou a alteração da LDO que propiciou a empreitada por preço global.

Por sua vez, o entrevistado 4 destacou a PCPR, que aponta questões sobre monitoramento que interessam à SPI, ainda que a PCPR não seja a ferramenta por excelência para o monitoramento.

O entrevistado 5 destacou a busca pela alteração do modelo de contratação de preço unitário para preço global, por ocasião do Programa de Aceleração do Crescimento. O entrevistado informa que, apesar de pactuada a alteração, em alguns momentos a CGU e o TCU retrocederam, voltando a defender o modelo por preço unitário. Na opinião do entrevistado, o modelo por preço global desburocratizava a contratação e tinha mais rigor nos aditivos.

j) Em vista de possíveis casos em que houve implementação de providências a partir de informações da CGU, perguntou-se qual a avaliação quanto à eficácia e efetividade das medidas adotadas pela SPI?

O entrevistado 3 afirmou que não tinha um retorno, pois as informações não se destinavam a providências, mas somente para subsídio à atuação da SPI.

O entrevistado 4 informou que as medidas sugeridas pela CGU ajudavam a deixar mais claras certas funcionalidades do SIGPlan, apesar de a SPI saber que o trabalho devia ser de revisão dos processos e da relação entre o planejamento estratégico do governo e o PPA.

k) Qual a percepção, com exemplos efetivos, da função Planejamento enquanto determinante para: 1) o atingimento das metas do PPA e a efetividade das políticas públicas; 2) a qualidade do gasto público; 3) a prevenção da corrupção.

Antes de responder as perguntas, o entrevistado 2 fez questão de realizar uma contextualização. Em primeiro lugar, o entrevistado 2 esclareceu que o Planejamento enquanto função de Estado é diferente do Plano Plurianual (PPA). O Planejamento enquanto função de Estado é mais abrangente do que o PPA, e tem natureza técnico-política, englobando governança e governabilidade. Nesse sentido, as decisões de Estado dependem de itens externos aos instrumentos de Planejamento. Além disso, segundo o entrevistado 2, o PPA só se materializa por uma série de fatores (políticos, sociais, ambientais) que o afetam como um todo. O entrevistado 2 explica que, historicamente, foi muito cunhada a ideia de planejamento enquanto formulação de políticas públicas, enquanto método, negligenciando a complexidade do processo como um todo. O entrevistado 2 afirma que para os quatro itens, de modo geral, é baixo o grau de determinação da função Planejamento.

O entrevistado 3 também fez questão de tecer uma contextualização antes de responder as perguntas, abordando a concepção do Planejamento, afirmando que há que se olhar sobre duas perspectivas. Por um lado, crítico, o Planejamento é extremamente fragmentado e, por isso, não existe uma área que concentre todos os poderes para implementar de fato e, daí, garantir as metas, ou ser efetivo, etc. Isso é um elemento analisando a institucionalidade do planejamento federal (Banco Nacional de Desenvolvimento, Casa Civil, Banco Central, Ministério da Fazenda, MP, Caixa Econômica Federal, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Justiça, etc). Não é articulado, não é possível articular tal como uma orquestra em vista da complexidade político-institucional. Outra coisa, conforme o entrevistado 3, é o Planejamento em si, e isso vale para o setor privado, visto que é difícil, mesmo em contextos mais simples, ser bem implementado. E outra coisa é olhar para essa situação de fragmentação de uma forma menos exigente porque, mesmo com essa fragmentação, consegue-se implementar várias metas, transformar a realidade. O entrevistado 3 entende que a palavra “determinante” é forte para os 4 itens da pergunta.

k.1) Função Planejamento enquanto determinante para o atingimento das metas do PPA e a efetividade das políticas públicas.

O entrevistado 2 entende que a função Planejamento enquanto determinante para o atingimento das metas do PPA, por si só, é baixa. Mas se considerar a função Planejamento em conjunto com as externalidades (sociedade, gestor, ambiente), pode-se considerar alta a contribuição para o atingimento das metas do PPA; nesse sentido, o entrevistado 2 cita como exemplo a diminuição da pobreza (que dependeu muito da mobilização social e política não explícita no PPA).

O entrevistado 2 entende que o Planejamento é determinante para a dimensão da eficácia da política pública. Já no aspecto efetividade entende que não há como ser determinante com a estrutura de ação de governo vigente, uma vez que uma ação isolada não contempla o todo necessário para explicar o impacto da política pública nos atores (sociedade, beneficiários); somente com um grau de interrelação das ações muito elevado seria possível obter algum grau de determinação da efetividade das políticas públicas.

O entrevistado 3 afirma que considera razoável o grau de determinação da função Planejamento para o atingimento das metas do PPA. Entretanto, isso depende do conteúdo das

metas. Quando há aderência do PPA aos compromissos do governo, essa relação de causalidade entre planejamento e meta tende a aumentar porque o governo, como um todo, fará um esforço (para além do PPA) de viabilização das metas.

O entrevistado 3 também considera razoável o grau de determinação da função Planejamento para a efetividade das políticas públicas, uma vez que há muitas externalidades e relativa governança sobre o que determina a efetividade de uma política pública. Afirma que só alguns aspectos são planejáveis, e cita como exemplo, o impacto que uma crise econômica, se ocorrida em 2004, teria sobre os programas de transferência de renda, conseqüentemente, o sucesso da política pública.

O entrevistado 4 respondeu em conjunto a pergunta sobre o Planejamento enquanto determinante para o atingimento das metas do PPA e da efetividade das políticas públicas. Para o entrevistado 4 o PPA precisa reconquistar seu espaço. Deve-se compreender que o planejamento da política pública não ocorre no PPA. Segundo o entrevistado 4, mais desafiante que a elaboração é a gestão. Nesse sentido, até então não se conseguiu aproximar o Planejamento da Implementação. A respeito da necessidade de aproximar o Planejamento da Gestão, o entrevistado 4 coloca a necessidade de revisão do arcabouço normativo, contemplando a lei nº 10.180 e a lei nº 8.666, bem como a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias – que na sua ótica perdeu sua função original.

O entrevistado 5 também preferiu responder em conjunto a pergunta sobre o Planejamento enquanto determinante para o atingimento das metas do PPA e da efetividade das políticas públicas. O entrevistado 5 entende que as metas do PPA são contaminadas pela ineficiência das contratações. Expôs que projetos mais baratos geram mais problemas, e que em grande parte das vezes há opção pelo projeto barato em vez do projeto bom (inclusive por pressão dos órgãos de Controle), o que compromete o atingimento das metas do PPA. O entrevistado 5 defende que o Planejamento e a Gestão devem sempre contemplar, ao mesmo tempo, o aspecto territorial e o social: ambos não podem estar ausentes ou dissociados.

k.2) Função Planejamento enquanto determinante para o atingimento da qualidade do gasto.

Quanto a função Planejamento enquanto determinante para o atingimento da qualidade do gasto, o entrevistado 2 entende que o planejamento contribui para a qualidade do gasto sob o

ponto de vista da eficiência e da eficácia da alocação de recursos. Entretanto, o entrevistado 2 observa que a dimensão de qualidade do gasto não pode ser vista somente sobre o prisma da eficiência e eficácia; deve contemplar o exame da qualidade da receita, da arrecadação.

No mesmo sentido, o entrevistado 3 explica que há a dimensão da receita, mais especificamente da arrecadação, que também constitui a dimensão do gasto público, uma vez que o governo arrecada dinheiro da população, e a forma de arrecadar corresponde a uma espécie de alocação. O entrevistado 3 também coloca a questão de considerar na qualidade do gasto público a ótica do custo de não fazer: quanto custa não realizar uma determinada ação? Caso em que, mesmo arcando com custos transacionais mais altos, justificar-se-ia uma ação, mesmo com gastos mais elevados, quando comparados com o custo do não fazer.

Já o entrevistado 4 entende que o PPA e o Orçamento foram distorcidos, e que isso tem impacto direto na qualidade do gasto. Nesse sentido, afirma que o novo modelo do PPA 2012-2015 visa justamente buscar a aderência do PPA ao planejamento de governo – ainda que persistam algumas limitações típicas da tentativa de enunciar políticas em um instrumento normativo. O entrevistado 4 também expõe a distorção no Orçamento, o qual sofre tais consequências por causa da programação financeira, dos contingenciamentos e recursos para restos a pagar competindo com recursos do exercício, sem negligenciar os trâmites burocráticos para execução orçamentária que muitas vezes impossibilitam a execução da despesa no exercício a qual pertence, causando possibilidade de perda do crédito. Afirma que tem receio da assertiva “fazer mais com menos”, que muitas vezes esconde simplificações que impactam na qualidade do que será entregue. Entende que a qualidade do gasto também passa pelo estudo e compreensão das relações federativas e das capacidades locais de gestão.

Quanto a qualidade do gasto, o entrevistado 5 citou que, por ocasião do envio do PPA 2008-2011 para o Congresso, a peça orçamentária retornou com R\$ 60 bilhões de emendas parlamentares, e informa que propôs e conseguiu o veto das emendas, devido ao fato de preverem uma série de projetos sem garantia de continuidade e conclusão. O entrevistado 5 informa que, nesse sentido, a SPI construiu uma carteira de projetos, com vistas a obter a “conclusividade” das ações públicas.

As atividades que qualificam o gasto, segundo o entrevistado 5, são iniciar e terminar os projetos, e usar o espaço fiscal para investimentos. O entrevistado 5 também esclareceu uma falsa



dicotomia na Administração Pública, do custeio (enquanto categoria contábil) versus investimento, pois o custeio tem o mérito de manter as coisas funcionando. O custeio que pode ser considerado “menos nobre” é o da burocracia da máquina pública, não o que mantém, por exemplo, serviços de educação e saúde. O entrevistado 5 ilustra o fato com o exemplo das Unidades de Pronto Atendimento (UPA) em saúde, em que o governo federal dispõe de verbas para instalar e aparelhar UPAs, mas os municípios não tem os recursos para mantê-la em funcionamento.

### k.3) Função Planejamento enquanto determinante para prevenção da corrupção.

Quanto a função Planejamento enquanto determinante para prevenção da corrupção, o entrevistado 2 entende que é baixa a contribuição da função Planejamento para a prevenção da corrupção, apesar de sucessivas decisões de Estado sobre esse tema nos governos recentes. Entende que seria necessária uma interrelação mais profunda entre as políticas, pressupondo uma detalhada responsabilização (no sentido de *accountability*). O entrevistado 2 também afirma que seria necessário um alinhamento institucional entre o Planejamento, o Orçamento e o Controle.

O entrevistado 3 entende que é razoável o grau de determinação da função Planejamento para prevenção da corrupção. Informa que o controle procedimental não é um objeto específico de preocupação do Planejamento, e crê que a função Controle assumiu uma dimensão desproporcional na relação entre Planejamento- Gestão- Controle, produzindo distorções gravíssimas na medida em que possui uma posição de destaque em uma hierarquia valorativa da Administração Pública. Afirma que isso pode inviabilizar as outras funções na medida em que Planejamento e Gestão começam a ser pautados pelo Controle.

O entrevistado 4 assevera que o bom planejamento gera políticas públicas claras. Ao obter políticas públicas claras é possível obter caminhos claros para implementação das políticas públicas, e a clareza dos caminhos de implementação da política propiciam transparência.

Por sua vez, o entrevistado 5 entende que a função planejamento enquanto determinante para prevenção da corrupção passa fortemente pelo modelo de contratações. E contratar bem significa executar bem. Para o entrevistado 5, a boa execução funda-se em dois pilares:

1) uso de contratação de preço global: partindo dos preços unitários, compor uma planilha de custos, consolidando o preço global, para então licitar por preço global (metodologia que contrapõe o modelo atual, no qual usa-se a planilha de custos unitários para licitar, o que organiza

a corrupção em vez de combatê-la). Atualmente há a licitação dos insumos, e não do objeto, o que causa uma execução forçada por parte do contratado, ainda que ele venha a identificar uma oportunidade de reduzir impactos. Por exemplo, se para construir uma rodovia está previsto desmatar 10 hectares, mas o contratado observa ser possível desmatar 5 hectares, de qualquer forma o contratado desmata os 10 hectares, para não perder o que lhe será pago, devido a lógica de licitar pelo insumo e não pelo objeto. O entrevistado 5 afirma que a contratação por preço global e por objeto é boa prática recorrente nos países desenvolvidos, enquanto que a contratação por preços unitários e insumos é recorrente em países subdesenvolvidos.

2) obrigar a empresa a recepcionar todo o projeto, tudo o que está contido nele. Somente o próprio projeto poderia ser aditivado. Isso faria com que uma empresa incapaz de executar o objeto, não fizesse uma tentativa de realizá-lo, segundo o entrevistado 5. Por outro lado, se a qualidade do projeto for ruim, as empresas o recusariam, por saber que o projeto tem problemas e causaria incômodos futuros. Essa situação geraria um círculo virtuoso dos projetos, na medida que os bons projetos seriam executados e os projetos inadequados não teriam execução até serem aperfeiçoados, conforme o entrevistado 5.

Em vistas das respostas dos entrevistados, pode-se concluir que:

- a eficácia da comunicação entre o MP e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SPI, é insuficiente;
- a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados de auditorias concernentes às funções de Planejamento é regular;
- a periodicidade com que ocorre o envio de expedientes consolidando achados decorrentes de Auditorias da CGU para a SPI não tem regularidade, mas já houve encaminhamentos no passado;
- nos casos em que houve encaminhamento de informações à SPI pela CGU, e que houve retornos, foi de modo informal, mediante reuniões;
- a frequência com que a SPI recebe expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados oriundos de auditorias verificados com frequência em diferentes Programas e Ações de governo, com origem e/ou impactos diretos na área de Planejamento, em geral, é semestral;
- as informações encaminhadas pela CGU tiveram a qualidade, completude e clareza que possibilitaram a adoção de providências e construção de soluções por parte dos entrevistados e do

órgão na qualidade de órgão central de Planejamento, a exceção no caso de problemas complexos;

- a frequência com que houve interação presencial entre os entrevistados e os dirigentes da CGU durante o exercício não tinha periodicidade definida, mas ocorria mediante contatos informais;
- como exemplos de conhecimento gerados advindos da interação com a CGU que lograram providências implementadas ou que estão em fase de implementação, os entrevistados citaram: a) as reuniões no início do exercício de 2011, com a finalidade de explicar a estrutura do novo PPA para o período de 2012 a 2015, que produziram sensibilização na CGU; b) a alteração do modelo de contratação de preço unitário para preço global; c) a Prestação de Contas do Presidente da República, a qual apontava questões sobre monitoramento que a SPI buscava;
- quanto aos possíveis casos em que houve implementação de providências a partir de informações da CGU, os entrevistados apontaram que houve eficácia e efetividade de medidas adotadas para deixar mais claras certas funcionalidades do SIGPlan, e a sinergia para alteração do modelo de contratação de preço unitário para preço global.

Portanto, não há retroalimentação sistemática da CGU para a SPI na condição de órgãos centrais.

Quadro 14- Síntese das respostas dos entrevistados da SPI

Pergunta/ Entrevistado	2	3	4	5
<b>1- Com que frequência o(a) senhor(a), recebe expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados oriundos de auditorias verificadas com frequência em diferentes programas e ações de governo, com origem e/ou impactos diretos na área de planejamento?</b>	Semestral	Semestral	Anual	Não recorda
<b>2- Em caso afirmativo na questão 1, as informações encaminhadas pela CGU têm a qualidade, completude e clareza que possibilitam a adoção de providências e construção de soluções por parte do(a) senhor(a) e do seu Órgão na qualidade de Órgão Central de Planejamento?</b>	Sim	Sim, mas no aspecto completude há prejuízo pela falta do aspecto político	Não se aplica	Não se aplica
<b>3- Com que frequência há interação presencial entre o(a) senhor(a) e dirigentes da CGU durante o exercício?</b>	Informal e irregular	Informal e irregular	Semestral	Irregular
<b>4- De uma forma geral as interações são proveitosas? Há possibilidade de aprofundamento dos temas, de modo que se obtenha geração de conhecimento passível de aplicação?</b>	Não se aplica.	Recorda de uma ocasião em que a SPI procurou a CGU para explicar as razões de alterar dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias	Propiciou discussões sobre as relações entre Controle, Planejamento e	Houve bons debates. O entrevistado 5 destaca as interações relativas à alteração do modelo de contratação de preço

		(LDO) e que houve êxito	Gestão.	unitário para preço global.
<b>5- Quais exemplos de conhecimento gerados advindos da interação com a CGU que lograram providências implementadas ou que estão em fase de implementação?</b>	Não se aplica.	Reuniões explicativas sobre o novo PPA 2012-2015; busca da alteração do modelo de contratação de preço unitário para preço global.	Questões de monitoramento sobre a PCPR	Busca pela alteração do modelo de contratação de preço unitário para preço global.
<b>6- Para os casos em que houve implementação de providências a partir de informações da CGU, qual a sua avaliação, no momento, da eficácia e efetividade das medidas adotadas?</b>	Não se aplica.	Não havia retorno pois só visavam subsidiar a atuação da SPI.	Ajudava a deixar mais claras certas funções do SIGPlan.	Não se aplica.
<b>7- O MP e/ou SPI participam de algum órgão colegiado ou instância do qual participa a CGU e/ou a SFC, e no qual é tratada a temática de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação? Em caso afirmativo, quais contribuições a SPI apresentou no referido colegiado, pertinentes às funções e atribuições da CGU/SFC? Como a CGU/SFC reagiu às contribuições da SPI?</b>	Fórum de Integração do Ciclo de Gestão, em 2008. Há um Grupo de Trabalho (GT) no âmbito do programa Água para Todos.	Não se aplica.	Experiência ocorrida na Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA e na Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação; Fórum de Integração do Ciclo de Gestão, promovido pela SOF.	Não se aplica.
<b>8- Qual a percepção do(a) sr(a) , com exemplos efetivos, a respeito da função Planejamento enquanto determinante para o atingimento:</b>  1) o atingimento das metas do PPA? 2) efetividade das políticas públicas?	Por si só são baixas. Para eficácia, considerando-se também as externalidades, é alta. Para efetividade não é determinante.	Razoável para ambas.	O PPA necessita reconquistar seu espaço, e o planejamento deve se aproximar mais da implementação.	Entende que o modelo de contratações afeta e eficácia e efetividade.
<b>3) a qualidade do gasto público?</b>	O planejamento contribui para a qualidade do gasto sob o ponto de vista da eficiência e da eficácia da alocação de recursos. Também deve contemplar o exame da qualidade da receita, da arrecadação.	O entrevistado entende que a arrecadação também constitui a dimensão do gasto público. Também deve-se considerar a ótica do custo de não fazer: quanto custa não realizar uma determinada ação?	O PPA e o Orçamento foram distorcidos, e isso tem impacto direto na qualidade do gasto. Também passa pelo estudo e compreensão das relações federativas e das capacidades locais de gestão.	A “conclusividade” das ações públicas é fundamental.  As atividades que qualificam o gasto, são iniciar e terminar os projetos, e usar o espaço fiscal para investimentos.
<b>4) a prevenção da corrupção?</b>	É baixa a contribuição. É necessária uma interrelação mais profunda entre as políticas, pressupondo uma detalhada responsabilização (no sentido	É razoável. O controle procedimental não é um objeto específico de preocupação do Planejamento, e crê que a função Controle assumiu uma dimensão desproporcional na relação entre Planejamento	O bom planejamento gera políticas públicas claras. Ao obter políticas públicas claras é possível obter caminhos claros para implementação das políticas	O entrevistado 5 entende que a função planejamento enquanto determinante para prevenção da corrupção passa fortemente pelo modelo de contratações. O entrevistado 5 afirma que a contratação por preço global e por objeto é boa prática recorrente nos país

	de <i>accountability</i> ). Também afirma que seria necessário um alinhamento institucional entre o Planejamento, o Orçamento e o Controle.		públicas, e a clareza dos caminhos de implementação da política propiciam transparência	desenvolvidos.
<b>9- Do seu ponto de vista, o que pode ser feito pela SPI para estreitar a atuação do Ciclo de Gestão, melhorando o ciclo das políticas públicas? Quais aspectos relacionados à atuação da SPI e da CGU/SFC carecem de melhorias?</b>	O aspecto central é a articulação interinstitucional. Esta precisa ser construída com celeridade, e para além da formalidade e da burocracia.	Entende que deve haver mais interlocução para haver compartilhamento de visões distintas, a fim de a visão não ficar limitada ao viés racional-legal/racional-compreensivo. Entende que é preciso institucionalizar essa relação, refundar o sistema de Planejamento-Gestão- Controle	Primeiramente deve ser esclarecido o que o monitoramento do PPA significa para as atividades de Planejamento e Gestão. Deve-se refletir sobre até que ponto o Controle deve atuar de forma a não engessar o Planejamento. Entende que qualquer instância de integração deva respeitar as características peculiares de visões e competências de cada órgão.	Entende que não podemos nos autodenominar Ciclo de Gestão, pois poucos sabem o que é gestão de fato. Destaca com ênfase a necessidade de um olhar transversal sobre as políticas públicas e a Administração. O entrevistado Expôs o problema de assimetria de competências que ocorreu na estruturação do Ciclo de Gestão, e também apontou o modo burocrático de como foi estruturado o Ciclo, o que muitas vezes causa o isolamento do mandatário eleito e da política por ele desejada da estrutura e da efetiva implementação.

Fonte: quadro elaborado com fulcro nas entrevistas realizadas. A inserção de “Não se aplica” ocorreu para os casos em que não houve resposta do entrevistado.

## 4.2 Descrição da Situação da Interação entre a CGU e a SOF

Para descrever a situação da interação entre a CGU e a SOF foram entrevistadas cinco pessoas. Os entrevistados nº 1, 8, e 9 compõem os quadros da CGU. Os entrevistados nº 6 e 7 compõem os quadros da SOF.

Nas perguntas sobre: a) eficácia da comunicação entre o MP e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SOF; b) intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados de auditorias concernentes às funções de Orçamento; c) periodicidade com que ocorre o envio de expedientes consolidando resultados decorrentes de Auditorias da CGU para a SOF; d) de que forma a CGU considerou a realidade da SOF ao enviar os achados e propor soluções?; e) caso tenha havido encaminhamento de expedientes à SOF pela CGU, quais foram os retornos da SOF com vistas a construir entendimentos, soluções e propostas de melhoria relativos à função Orçamento? os entrevistados nº 1, 8 e 9 apresentaram as mesmas

respostas que as apresentadas para a SPI e a função Planejamento, com a devida observação de que também se aplicavam a SOF e a função Orçamento.

f) Com que frequência há o recebimento de expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados oriundos de auditorias verificados com frequência em diferentes programas e ações de Governo, com origem e/ou impactos diretos na área de Orçamento?

O entrevistado 6 respondeu que é rara a frequência com que recebe expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados oriundos de auditorias verificados com frequência em diferentes Programas e Ações de governo, com origem e/ou impactos diretos na área de Orçamento.

O entrevistado 6 citou a criação, em 2008, de um grupo composto por CGU, SOF, IPEA, SPI com o objetivo de promover a discussão sobre integração do Ciclo de Gestão. Tal grupo teve como ponto de partida as áreas sociais. À época dessa iniciativa pensou-se em firmar um Termo de Cooperação Técnica. O entrevistado 6 destaca a importância de haver processos de trabalho nesse sentido, pois a lei nº10.180 foi omissa quanto à integração entre os órgãos citados. As informações da CGU, além de subsidiarem o processo de alocação pela SOF, trariam impactos para a SPI e o IPEA. A integração do Ciclo, na ótica do entrevistado 6, também deveria contemplar a integração de sistemas e a sazonalidade dos trabalhos de cada órgão.

Já o entrevistado 7 respondeu que raramente recebe, de modo oficial, expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados oriundos de auditorias verificados com frequência em diferentes programas e ações de governo, com origem e/ou impactos diretos na área de Orçamento. Nesse sentido, o entrevistado 7 afirma que não há como precisar a periodicidade, e que às vezes busca informações no próprio sítio da CGU na internet.

g) As informações encaminhadas pela CGU têm a qualidade, completude e clareza que possibilitam a adoção de providências e construção de soluções pelo órgão central de Orçamento?

O entrevistado 6 disse que para a SOF o interesse reside nas informações consolidadas, gerenciais, de cunho estratégico, contemplando os problemas de formulação da política pública e as fragilidades de implementação nas pontas.

Dessa forma, a informação da CGU poderia ser repassada aos departamentos específicos da SOF, e constituiria subsídio relevante para a decisão da alocação de recursos. O entrevistado 6

cita como exemplo situações em que há alocação de recursos vultosos para uma certa política pública que não gera resultados, não alterando a realidade que se pretende mudar.

Um caso concreto foi apresentado pelo entrevistado 6. A SOF pediu a CGU informações sobre o Ministério do Trabalho e Emprego, que veio na forma de um Relatório de Auditoria muito extenso, sendo que o desejado era um extrato consolidado com uma visão mais estratégica, que possibilitasse à SOF melhorar a alocação. Nesse caso, desejava-se o extrato para subsidiar a interlocução com o Ministro do Trabalho e Emprego visando a alocação orçamentária para estruturação de uma fragilidade, em vez de insistir na alocação em um programa que, devido ao problema estrutural, não apresentava bons resultados. Nesse sentido, o entrevistado 6 destacou a necessidade de atacar as causas estruturantes que ensejam o não atingimento de resultados de uma política pública: por exemplo, se a carência de recursos humanos compromete o resultado da política pública, seria adequado promover concurso antes de alocar recursos específicos para a política pública em si.

O entrevistado 6 informa que os resultados consolidados do Acompanhamento da Execução de Programas de Governo seriam muito úteis para os departamentos específicos da SOF.

h) Com que frequência houve interação presencial de dirigentes da SOF com dirigentes da CGU durante o exercício?

O entrevistado 6 respondeu que raramente. Por sua vez, o entrevistado 7 respondeu que ocorre uma vez por ano, por ocasião da LDO e do planejamento da Semana Orçamentária, mas o entrevistado 7 faz a observação de que não há frequência quanto a CGU requerer participação da SOF.

Para o entrevistado 6, a interação com a CGU deveria ocorrer uma vez ao ano no mínimo, contemplando não todo o Orçamento, mas as prioridades. Novamente citando o Fórum de Integração do Ciclo de Gestão, o entrevistado 6 afirma que há necessidade de maior integração do Ciclo, buscando a integração com respeito as autonomias e os temas sensíveis de cada órgão (por estar em amadurecimento, ou por expor dados sigilosos como no caso da CGU, ou dados que afetam o mercado como no caso da SOF).

O entrevistado 6 também coloca o medo dos atores de que o Fórum enseje espaço para a expedição de determinações, e do cuidado que deve haver com a personificação- no sentido de

que a integração do Ciclo precisa ser institucionalizada. A respeito da importância da integração do Ciclo, o entrevistado 6 expôs que a SOF poderia contar com a CGU para obter evidências precisas relativas a fatos para os quais a SOF tem incertezas.

Para o entrevistado 7, de uma forma geral as interações são proveitosas, e há possibilidade de aprofundamento dos temas, de modo que se obtenha geração de conhecimento passível de aplicação, como no caso da LDO, para a qual a CGU tem uma boa contribuição.

Por sua vez o entrevistado 7 informou que há 4 anos houve uma parceria com a CGU para estudo de alguns temas específicos, citando como exemplo a reforma agrária. O entrevistado informa que a parceria gerou boas informações para a SOF orçar melhor, em vista de problemas na execução da política pública e de resultados que propiciaram ocasião para dialogar com o gestor. Contudo, a iniciativa não teve continuidade. O entrevistado 7 afirma que hoje em dia a SOF busca informações no sítio da CGU na internet. Ressalva que muitas vezes o calendário da SOF não coincide com o calendário das auditorias da CGU, o que por vezes não possibilita uso da informação da CGU por ocasião da elaboração do orçamento. O entrevistado 7 informa que também há interação entre a SOF e a CGU no âmbito do controle social, com a “Sofinha” (programa de educação para o controle social focado no público infantil, com o uso do personagem infantil “Sofinha”) e o Olho Vivo no Dinheiro Público (programas que estimulam o controle social).

i) Quais exemplos de conhecimento gerados advindos da interação com a CGU lograram providências implementadas ou que estão em fase de implementação pela SOF?

O entrevistado 7 respondeu que houve o problema de não ter havido continuidade da interação. Mas destaca que, quando a CGU identifica de antemão algum problema, a SOF emprega um olhar mais específico sobre a alocação na área em que se visualizou o problema, de modo que há uma discussão mais aprofundada na SOF. A SOF tem uma certa dependência da setorial orçamentária de cada pasta, em termos de confiabilidade das informações, mas quando obtém outras informações de fontes externas são criadas condições para um tratamento diferenciado na orçamentação e focalização nas áreas mais sensíveis.

j) Qual a percepção, com exemplos efetivos, da função Orçamento enquanto determinante para: 1) o atingimento das metas do PPA e a efetividade das políticas públicas; 2) a qualidade do gasto público; 3) a prevenção da corrupção.



j.1) Quanto ao Orçamento enquanto determinante para o atingimento das metas do PPA, o entrevistado 6 afirma que o plano é como um sonho, expressa as aspirações. O orçamento é a materialização do plano, portanto, o orçamento é real, material, e decisivo para a implementação das metas do PPA.

Quanto ao Orçamento enquanto determinante da efetividade das políticas públicas, o entrevistado 6 afirma que o orçamento materializa as políticas públicas. Para a efetividade das políticas públicas é fundamental um programa de governo bem desenhado, bem como os Programas e as Ações, com uma alocação de recursos adequada no orçamento.

O entrevistado 7 entende que o Orçamento está intrinsecamente ligado ao atingimento das metas do PPA, pois o orçamento bem formulado e executado concretiza as metas do Plano. O acompanhamento da execução do orçamento possibilita a SPI acompanhar as metas do PPA.

O entrevistado 7 entende que o orçamento está intrinsecamente ligado a efetividade das políticas públicas. Quando há o acompanhamento da execução orçamentária, pode-se acompanhar a produção da política pública. Cita como exemplo a situação em que se visualiza a concentração de gastos administrativos em vez de gastos na área finalística, o que faz a SOF acompanhar mensalmente o órgão em questão para ver o que está ocorrendo.

j.2) Quanto ao Orçamento enquanto determinante para a qualidade do gasto público, o entrevistado 6 entende que é fundamental a eficiência dentro do processo orçamentário. É necessário buscar fazer mais com menos, para que a economia gerada possa ser alocada nos projetos estratégicos. Nesse sentido, o entrevistado 6 cita como exemplo o projeto Esplanada Sustentável, que visa economizar recursos com gastos na área meio, para que essa economia seja revertida para gastos prioritários da área finalística.

Outra questão que contribui para a qualidade do gasto, segundo o entrevistado 6, é um orçamento bem elaborado, com custos por Ação. Nesse sentido, o entrevistado 6 destaca a capacidade de planejamento dos gastos dos Comandos Militares, que ocorre *ex-ante* a elaboração do orçamento. Por outro lado, o entrevistado 6 destaca a fragilidade existente nos Ministérios Civis, nos quais o planejamento do gasto ocorre após a alocação do orçamento, fato que afeta a qualidade do gasto e que gera ineficiências.

Por sua vez, o entrevistado 7 informou que a SOF tem um série de iniciativas voltadas para qualidade do gasto. Há o Programa de Eficiência do Gasto (PEG), que há mais ou menos 4

anos analisa o micro- orçamento de gastos comuns aos Ministérios e estabelece comparações entre eles, com vistas a evidenciar boas práticas para disseminá-las aos demais. O PEG ocorre por adesão de cada Ministério, e propicia a existência de metas de acompanhamento e de resultados para os gastos. O próximo passo a ser dado pelo PEG, segundo o entrevistado 7, é recompensar os Ministérios que conseguirem maior eficiência.

j.3) Quanto ao Orçamento enquanto determinante para a prevenção da corrupção, o entrevistado 6 entende que a questão fundamental é o conhecimento da sociedade sobre o orçamento. Quando a sociedade conhecer o orçamento, vai exercer o controle social, o que prevenirá a corrupção.

O entrevistado 6 informa que a SOF tem uma série de ações para o fomento do conhecimento social sobre o Orçamento e para o controle social. Uma iniciativa adotada pela SOF é o “Orçamento ao Alcance de Todos”, iniciativa esta que apresenta para a sociedade o orçamento em linguagem amigável, e que contempla os gastos por função de governo e pela distribuição no território.

Também há um trabalho de educação para as crianças com a “Sofinha”, personagem que mediante histórias infantis, explicita o universo que permeia o Orçamento. Nesse sentido, o entrevistado 6 explica que a SOF realiza trabalhos conjuntos com os municípios, educando as crianças na escola sobre a temática do Orçamento. O entrevistado 6 cita o exemplo de Blumenau-SC, cidade na qual algumas crianças se apropriaram tão bem da temática do Orçamento, que propuseram a construção de um parque infantil, que foi incluído na Lei Orçamentária e que foi implementado. Também citou o pedido, pela Inglaterra, da cartilha “Sofinha”, devido a grande aceitação pelas crianças daquele país.

Conforme o entrevistado 6, também há interação entre o programa de educação da SOF com o programa de Fortalecimento da Gestão da CGU, mais especificamente por ocasião do sorteio de municípios para capacitação.

Já o entrevistado 7 destaca o trabalho de educação fiscal em parceria com a Escola de Administração Fazendária (ESAF), buscando propiciar condições para a população compreender o orçamento público e o que é feito com os recursos. Tais iniciativas também visam fomentar o controle social. Outro meio de conscientização informado pelo entrevistado 7 é a produção de *spots* para veiculação em rádios chamado “Momento do Orçamento”( de livre acesso no sítio da

SOF na internet), com vistas a incrementar a transparência e a divulgação da função do orçamento. O objetivo conjunto das iniciativas citadas, pelo entrevistado 7, é de criar no cidadão a consciência de que ele pode acompanhar o gasto público.

Em vista das respostas dos entrevistados pode-se concluir que:

- a eficácia da comunicação entre o MP e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SOF, é insuficiente;
- a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados de auditoria concernentes às funções de Orçamento é regular;
- a periodicidade ocorre o envio de expedientes consolidando achados decorrentes de Auditorias da CGU para a SOF não é regular, mas já houve encaminhamentos;
- quanto a hipótese de que tenha havido encaminhamento de expedientes à SOF, e quais foram os retornos da SOF com vistas a construir entendimentos, soluções e propostas de melhoria relativos à função Orçamento, os entrevistados afirmaram que houve interações, mas que há muitas melhorias que podem advir dos trabalhos da SFC;
- a frequência com que os entrevistados recebem expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados oriundos de auditorias verificados com frequência em diferentes Programas e Ações de governo, com origem e/ou impactos diretos na área de Orçamento, é rara, sendo que às vezes busca-se no próprio sítio da CGU na internet;
- é parcial a concordância dos entrevistados quanto às informações encaminhadas pela CGU terem qualidade, completude e clareza que possibilitam a adoção de providências e construção de soluções por parte dos entrevistados e do órgão na qualidade de órgão central de Orçamento, devido ao fato de que o Relatório de Auditoria completo, no formato em que é enviado para o órgão auditado, não é interessante para a SOF, para a qual o interesse reside nas informações consolidadas, gerenciais, de cunho estratégico;
- a frequência da interação presencial de dirigentes da SOF com dirigentes da CGU durante o exercício é de uma vez ao ano, por ocasião da LDO e da Semana Orçamentária;
- não há concordância entre os entrevistados sobre se de uma forma geral as interações são proveitosas, e se há possibilidade de aprofundamento dos temas, de modo que se obtenha geração de conhecimento passível de aplicação. Um entrevistado respondeu que não, e o outro considera

que de uma forma geral as interações são proveitosas (pois há possibilidade de aprofundamento dos temas);

- nos casos em que houve implementação de providências a partir de informações da CGU, a avaliação da eficácia e efetividade das medidas adotadas é prejudicada, segundo os entrevistados, pela não continuidade da interação estabelecida no Fórum do Ciclo de Gestão;

- entre os exemplos de conhecimento gerados advindos da interação com a CGU que lograram providências implementadas ou que estão em fase de implementação, os entrevistados apontaram que não houve, pelo fato de ter havido a descontinuidade do Fórum do Ciclo de Gestão. Apontam que houve uma parceria com a CGU que propiciou o estudo de temas específicos, gerando boas informações para a SOF orçar melhor- iniciativa que também foi descontinuada- sendo que hoje a SOF busca informações da CGU na internet.

Portanto, não há retroalimentação sistemática da CGU para a SOF na condição de órgãos centrais.

Quadro 15- Síntese das respostas dos entrevistados da SOF

Perguntas/Entrevistado	6	7
<b>1- Com que frequência o(a) senhor(a), recebe expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados oriundos de auditorias verificados com frequência em diferentes programas e ações de governo, com origem e/ou impactos diretos na área de orçamento?</b>	Rara	Rara
<b>2- Em caso afirmativo na questão 1, as informações encaminhadas pela CGU têm a qualidade, completude e clareza que possibilitam a adoção de providências e construção de soluções por parte do(a) senhor(a) e do seu Órgão na qualidade de Órgão Central de Orçamento?</b>	O interesse da SOF reside nas informações consolidadas, gerenciais, de cunho estratégico, contemplando os problemas de formulação da política pública e as fragilidades de implementação nas pontas.	Não se aplica.
<b>3- Com que frequência há interação presencial entre o(a) senhor(a) e dirigentes da CGU durante o exercício?</b>	Rara	Anual, por ocasião da LDO e Semana Orçamentária.
<b>4- De uma forma geral as interações são proveitosas? Há possibilidade de aprofundamento dos temas, de modo que se obtenha geração de conhecimento passível de aplicação?</b>	Não. Afirma que há necessidade de maior integração do Ciclo, buscando a integração com respeito as autonomias e os temas sensíveis de cada órgão. Também coloca o medo dos atores de que o Fórum enseje espaço para a expedição de determinações, e do cuidado que deve haver com a personificação- no sentido de que a integração do Ciclo precisa ser institucionalizada.	De uma forma geral as interações são proveitosas, e há possibilidade de aprofundamento dos temas, de modo que se obtenha geração de conhecimento passível de aplicação, como no caso da LDO, para a qual a CGU tem uma boa contribuição.
<b>5- Quais exemplos de conhecimento gerados advindos da interação com a CGU que</b>	Não se aplica.	Houve o problema de não ter havido continuidade da interação. Mas destaca que,

<p>lograram providências implementadas ou que estão em fase de implementação?</p>		<p>quando a CGU identifica de antemão algum problema, a SOF emprega um olhar mais específico sobre a alocação na área em que se visualizou o problema, de modo que há uma discussão mais aprofundada na SOF.</p>
<p>6- Para os casos em que houve implementação de providências a partir de informações da CGU, qual a sua avaliação, no momento, da eficácia e efetividade das medidas adotadas?</p>	<p>Não se aplica.</p>	<p>Não se aplica.</p>
<p>7 – O MP e/ou SOF participam de algum órgão colegiado ou instância do qual participa a CGU e/ou a SFC, e no qual é tratada a temática de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação? Em caso afirmativo, quais contribuições a SOF apresentou no referido colegiado, pertinentes às funções e atribuições da CGU/SFC? Como a CGU/SFC reagiu às contribuições da SOF?</p>	<p>O entrevistado 6 mencionou a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA (CMA).</p>	<p>O entrevistado 7 informou que desconhece órgão colegiado ou instância do qual participa a SOF e a CGU e/ou a SFC, mas recorda a participação em grupos de procedimentos no âmbito da STN- quanto ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.</p>
<p>8- Qual a percepção do(a) sr(a)., com exemplos efetivos, a respeito da função Orçamento enquanto determinante para o atingimento:</p> <p>1) o atingimento das metas do PPA?</p> <p>2) efetividade das políticas públicas?</p>	<p>O plano é como um sonho, expressa as aspirações. O orçamento é a materialização do plano, portanto, o orçamento é real, material, e decisivo para a implementação das metas do PPA e das políticas públicas.</p>	<p>O entrevistado 7 entende que o orçamento está intrinsecamente ligado ao atingimento das metas do PPA e da efetividade das políticas públicas, pois o orçamento bem formulado e executado concretiza as metas do Plano. O acompanhamento da execução do orçamento possibilita a SPI acompanhar as metas do PPA.</p>
<p>3) a qualidade do gasto público?</p>	<p>Entende que é fundamental a eficiência dentro do processo orçamentário. É necessário buscar fazer mais com menos, para que a economia gerada possa ser alocada nos projetos estratégicos. Nesse sentido, o entrevistado 6 cita como exemplo o projeto Esplanada Sustentável. Também destaca a capacidade de planejamento dos gastos dos Comandos Militares, que ocorre <i>ex-ante</i> a elaboração do orçamento; por outro lado, destaca a fragilidade existente nos Ministérios Cíveis, nos quais o planejamento do gasto ocorre após a alocação do Orçamento.</p>	<p>Informou que a SOF tem um série de iniciativas voltadas para qualidade do gasto. Há o Programa de Eficiência do Gasto (PEG), que há mais ou menos 4 anos analisa o micro- orçamento de gastos comuns aos Ministérios e estabelece comparações entre eles, com vistas a evidenciar boas práticas para disseminá-las aos demais.</p>
<p>4) a prevenção da corrupção?</p>	<p>A questão fundamental é o conhecimento da sociedade sobre o orçamento. Quando a sociedade conhecer o orçamento, vai exercer o controle social, o que prevenirá a corrupção. O entrevistado 6 informa que a SOF tem uma série de ações para o fomento do conhecimento social sobre o orçamento e para o controle social, como o “Orçamento ao Alcance de Todos” e a educação para as crianças com a “Sofinha”- personagem infantil.</p>	<p>Destaca o trabalho de educação fiscal em parceria com a Escola de Administração Fazendária (ESAF), buscando propiciar condições para a população compreender o orçamento público e o que é feito com os recursos. Outro meio de conscientização informado pelo entrevistado 7 é a produção de <i>spots</i> para veiculação em rádios chamado “Momento do Orçamento”( de livre acesso no sítio da SOF na internet), com vistas a incrementar a transparência e a divulgação da função do orçamento.</p>

<p><b>9- Do seu ponto de vista, o que pode ser feito pela SOF para estreitar a atuação do Ciclo de Gestão, melhorando o ciclo das políticas públicas? Quais aspectos relacionados à atuação da SOF e da CGU/SFC carecem de melhorias?</b></p>	<p>Deve haver a institucionalização da integração dos órgãos do Ciclo de Gestão, por ser fundamental para a melhoria das políticas públicas, para a alocação dos recursos, e para o atendimento da sociedade. Além disso, a institucionalização evitaria que essa instância sofresse restrições por questões pessoais.</p>	<p>Poderia haver maior circulação dos trabalhos de cada órgão central. Outro aspecto importante é que haja capacitações internas para a troca de informações entre os órgãos centrais, uma vez que a maior parte das capacitações realizadas pelo governo é voltada ao público externo. Há o problema de sempre haver desejo de um produto acabado fruto do diálogo; contudo, a abordagem mais adequada é ver o diálogo como um processo contínuo, visando a busca de conhecimento mútuo entre os atores, no qual o fundamental é saber a quem buscar quando necessitar de determinada informação.</p>
---	--	--

Fonte: quadro elaborado com fulcro nas entrevistas realizadas. A inserção de “Não se aplica” ocorreu para os casos em que não houve resposta do entrevistado

### 4.3 Descrição da Situação da Interação conjunta entre CGU, SPI e SOF

Para esse item foram entrevistadas nove pessoas. Os entrevistados 1, 8 e 9 compõem os quadros da CGU; os entrevistados 2,3,4 e 5 compõem ou compuseram os quadros da SPI; os entrevistados 6 e 7 compõem os quadros da SOF.

a) A CGU e/ou a SFC participam de algum órgão colegiado ou instância do qual participam SPI e SOF e no qual seja tratada a temática de Planejamento, Orçamento, Monitoramento e Avaliação, e, em caso afirmativo, quais contribuições a SFC apresentou no referido colegiado, pertinentes às funções e atribuições da SPI e SOF, bem como quais as reações da SPI e da SOF às contribuições da SFC?

O entrevistado 1 respondeu que desde 2008 não houve iniciativas de instâncias colegiadas ou fóruns, a não ser uma experiência em 2008; as reações da SPI e SOF dependeram muito dos dirigentes à época, sendo que o fator pessoal é relevante na articulação institucional. O entrevistado 1 informou que em 2008 e 2009 houve aproximação e conhecimento mútuo; foram realizadas oficinas, tentando gerar resultados concretos, porém não houve sucesso. Informa que seria colocado o conhecimento na prática, porém não houve progresso; contudo, pondera que há de se reconhecer o mérito de haver ocorrido conhecimento mútuo.

O entrevistado 1 considerou importante destacar que, à época da experiência colegiada de 2008, a SOF solicitava instrumentos de interface com a SFC/CGU, que na ocasião seriam as Notas Técnicas (hoje seriam os RACs). O entrevistado destaca que hoje o AEPG permite encaminhamento direto da avaliação para a SPI e a SOF de forma consolidada, também podendo haver encaminhamento de avaliação consolidada do APG mediante *data mining*, no futuro.

O entrevistado 8 respondeu que a CGU e/ou SFC não participou de órgão colegiado ou instância do qual participam SPI e SOF. Contudo, a CGU participa de grupos de monitoramento da Copa do Mundo de Futebol da FIFA em 2014, das Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016 e de programas sob monitoramento da Casa Civil.

O entrevistado 9 indicou, sobre o assunto, que a SFC tomou conhecimento da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA, mas não houve convite efetivo para sua participação. O entrevistado explica que há um estereótipo de que o controle atrapalha. O entrevistado 9 afirma que a CGU tem bons resultados, e que a CGU poderia ter mais participação até pelos aprofundados conhecimento que detém.

Por sua vez, o entrevistado 2 informou que há um Grupo de Trabalho (GT) atualmente constituído, composto por membros do Ministério da Integração Nacional –MI, Ministério do Desenvolvimento Social- MDS, SPI, CGU. Informa que há um Plano de Trabalho para este GT, sendo que o foco é discutir estratégias de monitoramento e avaliação para certas linhas de Ação de Governo entre o MI e o MDS. No momento está sendo desenhado um piloto, contemplando o olhar do planejamento, dos órgãos setoriais, e do controle. O piloto será no âmbito do programa “Água para Todos”.

Em relação ao passado, o entrevistado 2 informou que houve o Fórum de Integração do Ciclo de Gestão, em 2009, no qual participaram IPEA, SOF, CGU, SPE e STN. A ideia do fórum era construir um cronograma de atividades conjuntas para troca de experiências. Foi montado um Plano de Trabalho para o Ministério da Saúde, no âmbito do programa Saúde da Família. Infelizmente a iniciativa não teve continuidade, segundo o entrevistado 2.

O entrevistado 4 citou a experiência ocorrida na Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA e na Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação, nas quais a CGU foi convidada para participar. Também citou a experiência ocorrida no Fórum de Integração do Ciclo de Gestão, promovido pela SOF. Informou que do ponto de vista setorial havia intercâmbio no âmbito do departamentos da SPI e das respectivas áreas da SFC/CGU. O entrevistado 4 informou que nessas ocasiões havia o compartilhamento de informações e visões, que não havia posições refratárias- sem negligenciar as divergências que existiam em função da multiplicidade de visões.

Segundo o entrevistado 4, nessas instâncias a SPI colocava a necessidade de a CGU não “pesar a mão” no controle prévio, na ocasião em que o gestor ainda está construindo o

planejamento. Outra questão muito pontuada pela SPI nessas instâncias, segundo o entrevistado 4, tratava-se da previsão e da apuração anual dos indicadores, pelo fato de que a instabilidade financeiro-orçamentária (decreto de programação financeira) que os gestores enfrentam, bem como as rápidas mudanças ocorridas nas políticas públicas (muitas delas em processo de amadurecimento e institucionalização) prejudicam a acuidade das previsões e apurações. Nesse sentido, o entrevistado 4 afirma que os Ministérios criticavam a CGU pela forte exigência sobre indicadores.

O entrevistado 6 mencionou a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA (CMA).

Por sua vez, o entrevistado 7 informou que desconhece órgão colegiado ou instância do qual participa a SOF e a CGU e/ou a SFC, mas recorda a participação em grupos de procedimentos no âmbito da STN- quanto ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

b) O que pode ser feito pela SPI/SOF para estreitar a atuação do Ciclo de Gestão, melhorando o ciclo das políticas públicas, e quais aspectos relacionados à atuação da SPI/SOF e da CGU/SFC carecem de melhorias?

O entrevistado 2 respondeu que o aspecto central é a articulação interinstitucional. Esta precisa ser construída com celeridade, e para além da formalidade e da burocracia. Entende que deve-se colocar equipes em trabalhos conjuntos, desenvolvendo capacidade de construção coletiva, mesmo com as divergências naturais de todo processo de construção.

Para o entrevistado 3, há um grande potencial a ser explorado. Entende que deve haver mais interlocução para haver compartilhamento de visões distintas, a fim de a visão não ficar limitada ao viés racional-legal/racional-compreensivo. O entrevistado 3 entende que é preciso institucionalizar essa relação, refundar o sistema de Planejamento- Gestão- Controle, e isso só acontecerá caso haja uma ação de caráter político mais geral.

Por sua vez, o entrevistado 4 entende que primeiramente deve ser esclarecido o que o monitoramento do PPA significa para as atividades de Planejamento e Gestão. Deve-se refletir sobre até que ponto o Controle deve atuar de forma a não engessar o Planejamento. O entrevistado 4 entende que qualquer instância de integração deva respeitar as características peculiares de visões e competências de cada órgão.



O entrevistado 5 entende que não podemos nos autodenominar Ciclo de Gestão, pois poucos sabem o que é gestão de fato. Para o entrevistado 5, gestão é fazer as coisas mudarem de fato. Cita como exemplo um gestor do DNIT, que em vez de licitar 300km em blocos de 30km, gerando 10 contratos, licita os 300km em conjunto, gerando um contrato. O entrevistado 5 destaca com ênfase a necessidade de um olhar transversal sobre as políticas públicas e a Administração.

O entrevistado 5 também expôs o problema de assimetria de competências que ocorreu na estruturação do Ciclo de Gestão, já que quando o Ciclo foi estruturado, pensou-se em manter nele as competências típicas de Estado, com as outras competências (majoritariamente de execução) passíveis de concessão para o setor privado- considerado mais eficiente na ótica dos mandatários da época.

Portanto, houve uma forte estruturação dos órgãos e carreiras do Ciclo de Gestão, com pouca atenção para os órgãos executores finalísticos- que não receberam a devida atenção. O entrevistado 5 citou como exemplo o caso do DNIT: como a idéia era conceder as rodovias, não houve preocupação com o quadro de pessoal do órgão; por ocasião de um evento climático, 2 pontes foram destruídas, ambas sob jurisdição do DNIT, mas havia somente um engenheiro de pontes para todo o Brasil. Assim, foi necessário escolher entre uma das duas pontes para intervir.

A exemplo dessa carência, muitas outras foram verificadas, em muitas outras áreas do conhecimento e em muitas situações, de tal modo que se verificou a incapacidade do governo projetar e executar, apesar do Ciclo de Gestão robusto e estruturado. Nesse sentido foram adotadas soluções estruturantes, como a elaboração de uma carteira de projetos e a criação de uma carreira transversal de analista de infraestrutura, para que o governo não se tornasse refém da própria incapacidade e da iniciativa privada.

O entrevistado 5 também apontou o modo burocrático de como foi estruturado o Ciclo, o que muitas vezes causa o isolamento do mandatário eleito e da política por ele desejada da estrutura e da efetiva implementação, motivo pelo qual o entrevistado 5 destaca a importância de resguardar o espaço da política e da burocracia. Citou como exemplo o caso do programa Bolsa Família: as políticas econômicas gestadas no Ciclo de Gestão não apresentaram uma solução robusta e consistente para economia do país e para o problema da miséria e desigualdade; contudo, quando o Presidente ordenou a transferência de recursos diretamente para o cidadão em

situação de miséria, houve melhora das condições de vida dessa população, melhora da distribuição de renda, e melhoria do quadro econômico vigente, sem que tais fatos transitassem pela burocracia do Ciclo.

Não se deve discutir o Ciclo com os instrumentos (por exemplo, SIGPlan, SINAPI, SIOP) na ótica do entrevistado 5, pois seria uma visão limitada.

Já o entrevistado 6 afirma que deve haver a institucionalização da integração dos órgãos do Ciclo de Gestão, por ser fundamental para a melhoria das políticas públicas, para a alocação dos recursos, e para o atendimento da sociedade. Além disso, a institucionalização evitaria que essa instância sofresse restrições por questões pessoais. O entrevistado 6 afirma que é preciso superar o medo sobre como os gestores vão visualizar essa integração, mas isso não muda a realidade de que há um Ciclo de Gestão, e das diversas abordagens daí decorrentes.

A respeito do que pode ser explorado com a integração dos órgãos do Ciclo de Gestão, o entrevistado 6 expôs a possibilidade de contar com a avaliação do IPEA sobre o diagnóstico, formulação e desenho das políticas públicas. Com esses dados, a SPI e SOF poderiam redesenhar os programas e ações, bem como a SOF poderia adotar medidas para que o Orçamento espelhasse mais as políticas públicas (fato que muitas vezes não ocorre). Também haveria possibilidade do IPEA e da SOF demandarem auditorias para a CGU sobre questões prioritárias ou sensíveis. A CGU também teria mais acesso aos objetivos das políticas públicas e ao que o governo busca implementar, segundo o entrevistado 6.

Outra possibilidade que poderia ser utilizada com a integração do Ciclo, segundo o entrevistado 6, seria a de reter a alocação orçamentária para um órgão, programa ou ação enquanto este não implementar as Recomendações exaradas pela CGU- ainda que isso possa enfrentar o aspecto político. O entrevistado 6 destaca que, nesse caso, o assunto deve ser levado ao nível estratégico.

A integração do Ciclo, segundo o entrevistado 6, também poderia possibilitar o trânsito dos servidores das carreiras do Ciclo entre os órgãos do Ciclo de Gestão, como forma de enriquecimento das competências dos servidores.

Retomando o exemplo da interação ocorrida a mais ou menos quatro anos atrás, o entrevistado 7 entende que poderia haver maior circulação dos trabalhos de cada órgão central.

Outro aspecto importante é que haja capacitações internas para a troca de informações entre os órgãos centrais, segundo o entrevistado 7, uma vez que a maior parte das capacitações realizadas pelo governo é voltada ao público externo.

O entrevistado 7 destaca que são necessárias iniciativas para estreitar o diálogo no Ciclo de Gestão. Nesse sentido, afirma que há o problema de sempre haver desejo de um produto acabado fruto do diálogo; contudo, a abordagem mais adequada é ver o diálogo como um processo contínuo, visando a busca de conhecimento mútuo entre os atores, no qual o fundamental é saber a quem buscar quando necessitar de determinada informação.

Em vista da resposta dos entrevistados foi possível concluir que:

- o perfil pessoal dos dirigentes afeta diretamente a interação e as reações dos órgãos.
- a CGU e/ou a SFC não participa de algum órgão colegiado ou instância do qual participam SPI e SOF e no qual seja tratada a temática de Planejamento, Orçamento, Monitoramento e Avaliação, com exceção da ocasião do Fórum do Ciclo de Gestão em 2008 (que foi descontinuado) e dos grupos de monitoramento da Copa do Mundo de Futebol da FIFA em 2014, das Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016 e de programas sob monitoramento da Casa Civil.
- atualmente há um Grupo de Trabalho (GT) constituído, composto por membros do Ministério da Integração Nacional –MI, Ministério do Desenvolvimento Social- MDS, SPI, CGU, com foco na discussão de estratégias de monitoramento e avaliação para certas linhas de ação de Governo entre o MI e o MDS. No momento está sendo desenhado um piloto no âmbito do programa “Água para Todos”.
- entre as experiências de interação entre SPI, SOF e CGU foram destacadas: a da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA e da Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (nas quais a CGU foi convidada para participar, mas não sendo membro efetivo ); a de manutenção de ativos e o planejamento territorial ; a participação em grupos de procedimentos no âmbito da STN, quanto ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público; e na alteração do modelo de contratação, na lei de diretrizes orçamentárias.
- Quanto ao que pode ser feito pela SPI, SOF e CGU para estreitar a atuação do Ciclo de Gestão, melhorando o ciclo das políticas públicas, e quais aspectos relacionados à atuação da SPI, SOF e da CGU/SFC carecem de melhorias, os entrevistados responderam que :

-o aspecto central é a articulação interinstitucional, de modo institucionalizado (o que evitaria restrições por questões pessoais) mas também para além da formalidade e da burocracia;

- identificam a necessidade de mais interlocução para haver compartilhamento de visões distintas, a fim de a visão não ficar limitada a o viés racional-legal/racional-compreensivo, bem como para esclarecer conceitos como monitoramento, e até que ponto cada órgão pode agir para não engessar o outro nas suas funções precípuas;

- apontam que qualquer instância de integração deva respeitar as características peculiares de visões e competências de cada órgão, bem como o que é específico em cada política pública;

- salientam que não pode haver o isolamento do mandatário eleito e da política por ele desejada da estrutura e da efetiva implementação;

- destacam a possibilidade do debate conjunto, e de com o debate, por exemplo, reter a alocação orçamentária para um órgão, programa ou ação enquanto este não implementar as Recomendações exaradas pela CGU- ainda que isso possa enfrentar o aspecto político, ou de a SPI e SOF redesenhar os programas e ações, ou de a SOF adotar medidas para que o Orçamento espelhasse mais as políticas públicas, ou de o IPEA e a SOF demandarem auditorias para a CGU sobre questões prioritárias ou sensíveis;

- possibilitar o trânsito dos servidores das carreiras do Ciclo entre os órgão do Ciclo de Gestão, como forma de enriquecimento das competências dos servidores além da oferta de capacitações internas.

Portanto, pode-se concluir que não há retroalimentação sistemática da CGU para a SPI e a SOF na condição de órgãos centrais.

Quadro 16- Síntese das respostas dos entrevistados da SFC/CGU

Pergunta/Entrevistado	1	8	9
1- Como o Senhor classifica a eficácia da comunicação entre o MP e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SPI?	Sazonal.	Insuficiente.	Insuficiente.
2- Como o Senhor classifica a eficácia da comunicação entre o MP e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SOF?	Sazonal.	Insuficiente.	Insuficiente.

<b>3- Como o Senhor classifica a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados das auditorias concernentes às funções de Planejamento?</b>	Muito boa. Nesse aspecto, fez a observação de que há a identificação de fragilidades- pontos críticos- já na fase de pré-auditoria, pois há um estudo aprofundado por intermédio da documentação básica.	Insuficiente.	Regular .Afirma que o dimensionamento da intensidade da atuação deve ser feito com cuidado, perícia. A atuação não pode ser censitária, frequente, mas também não precisa ser pontual, com precisão “cirúrgica”.
<b>4- Como o Senhor classifica a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados das auditorias concernentes às funções de Orçamento?</b>	Muito boa. Nesse aspecto, fez a observação de que há a identificação de fragilidades- pontos críticos- já na fase de pré-auditoria, pois há um estudo aprofundado por intermédio da documentação básica.	Insuficiente..	Regular .Afirma que o dimensionamento da intensidade da atuação deve ser feito com cuidado, perícia. A atuação não pode ser censitária, frequente, mas também não precisa ser pontual, com precisão “cirúrgica”.
<b>5-Com que periodicidade ocorre o envio de expedientes consolidando resultados decorrentes de Auditorias da CGU para a SPI ?</b>	Irregular.	Irregular.	Não recorda de haver ocorrido.
<b>6- Em caso afirmativo, como foi formatado o conteúdo do expediente enviado?</b>	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.
<b>7- Qual foi o conteúdo do expediente enviado?</b>	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.
<b>8-De que forma a CGU considerou a realidade da SPI ao enviar os achados e propor soluções?</b>	O entrevistado 1 considerou importante observar que, de modo geral, há o uso da Reunião de Busca Conjunta de Soluções como instrumento de pactuação de providências a serem adotadas, para que sejam factíveis e pertinentes.	Não se aplica.	Não se aplica.
<b>9- Na hipótese de que tenha havido encaminhamento de expedientes à SPI, quais foram os retornos da SPI com vistas a construir entendimentos, soluções e propostas de melhoria relativos à Função Planejamento?</b>	O entrevistado 1 afirmou não ser aplicável para o momento presente (uma vez que o envio não está sistematizado), mas que para o futuro há possibilidade de utilização do RAC, mediante prévio diálogo e coordenação com a SPI. O entrevistado 1 explicou que um modelo de atuação articulada não comporta medidas unilaterais, sob pena de fracasso, e é requisito básico a pré-disposição de ambas partes para a viabilidade da articulação institucional. Considera que também há possibilidade de uso dos dados do APG mediante <i>data mining</i> , no futuro.	O entrevistado 8 respondeu que não houve encaminhamentos formais à SPI, mas somente reuniões, que versaram sobre vários temas.	Não se aplica.
<b>10- Com que periodicidade ocorre o envio de expedientes consolidando resultados decorrentes de Auditorias da CGU para a SOF ?</b>	Irregular.	Irregular.	Não recorda de haver ocorrido.
<b>11- Em caso afirmativo, como foi formatado o conteúdo do expediente enviado?</b>	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.
<b>12- Qual foi o conteúdo do expediente enviado?</b>	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.

<p><b>13- De que forma a CGU considerou a realidade da SOF ao enviar os achados e propor soluções?</b></p>	<p>O entrevistado 1 considerou importante observar que, de modo geral, há o uso da Reunião de Busca Conjunta de Soluções como instrumento de pactuação de providências a serem adotadas, para que sejam factíveis e pertinentes.</p>	<p>Não se aplica.</p>	<p>Não se aplica.</p>
<p><b>14- Na hipótese de que tenha havido encaminhamento de expedientes à SOF, quais foram os retornos da SOF com vistas a construir entendimentos, soluções e propostas de melhoria relativos à Função Orçamento?</b></p>	<p>O entrevistado 1 afirmou não ser aplicável para o momento presente (uma vez que o envio não está sistematizado), mas que para o futuro há possibilidade de utilização do RAC, mediante prévio diálogo e coordenação com a SOF. O entrevistado 1 explicou que um modelo de atuação articulada não comporta medidas unilaterais, sob pena de fracasso, e é requisito básico a pré-disposição de ambas partes para a viabilidade da articulação institucional. Considera que também há possibilidade de uso dos dados do APG mediante <i>data mining</i>, no futuro.</p>	<p>O entrevistado 8 respondeu que não houve encaminhamentos formais à SOF, mas somente reuniões, que versaram sobre vários temas.</p>	<p>Não se aplica.</p>
<p><b>15- A CGU e/ou a SFC participam de algum órgão colegiado ou instância do qual participam SPI e SOF e no qual é tratada a temática de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação? Em caso afirmativo, quais contribuições a SFC apresentou no referido colegiado, pertinentes às funções e atribuições da SPI e SOF? Como SPI e SOF reagiram às contribuições da SFC?</b></p>	<p>O entrevistado 1 respondeu que desde 2008 não houve iniciativas de instâncias colegiadas ou fóruns, a não ser uma experiência em 2008; as reações da SPI e SOF dependeram muito dos dirigentes à época, sendo que o fator pessoal é relevante na articulação institucional. O entrevistado 1 considerou importante destacar que, à época da experiência colegiada de 2008, a SOF solicitava instrumentos de interface com a SFC/CGU, que na ocasião seriam as Notas Técnicas (hoje seriam os RACs). O entrevistado destaca que hoje o AEPG permite encaminhamento direto da avaliação para a SPI e a SOF de forma consolidada, também podendo haver encaminhamento de avaliação consolidada do APG mediante <i>data mining</i>, no futuro.</p>	<p>O entrevistado 8 respondeu que a CGU e/ou SFC não participou de órgão colegiado ou instância do qual participam SPI e SOF. Contudo, a CGU participa de grupos de monitoramento da Copa do Mundo de Futebol da FIFA em 2014, das Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016 e de programas sob monitoramento da Casa Civil.</p>	<p>O entrevistado 9 indicou, sobre o assunto, que a SFC tomou conhecimento da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA, mas não houve convite efetivo para sua participação. O entrevistado explica que há um estereótipo de que o controle atrapalha. O entrevistado 9 afirma que a CGU tem bons resultados, e que a CGU poderia ter mais participação até pelos aprofundados conhecimentos que detém.</p>
<p><b>16- Em sua percepção, quais os principais desafios a serem superados para garantir a efetividade da função Controle Interno enquanto determinante para:</b></p> <p>1) o atingimento das metas do PPA?</p> <p>2) efetividade das políticas públicas?</p>	<p>A SPI e a SOF poderiam ser incluídas na elaboração dos pré-projetos, para enriquecer o planejamento da auditoria. Acrescentou que também pode-se, no futuro, sistematizar um “módulo” de avaliação de metas, indicadores e outros assuntos transversais no AEPG.</p>	<p>Para o entrevistado 8, a efetividade das políticas públicas justifica a qualidade do gasto.</p>	<p>Um dos principais desafios é uma maior integração não só dos órgãos do ciclo de gestão, mas com os gestores. Afirma que é necessário maior intercâmbio, pois deve existir alinhamento estratégico nos planejamentos e objetivos dos órgãos. Há áreas de intersecção, que em regra ninguém se responsabiliza; assim, tais áreas precisam ser identificadas para melhorar a responsabilização.</p>

<b>3) a qualidade do gasto público?</b>	A SFC/CGU pode contribuir com os resultados do Controle Interno, contemplados nos indicadores dos objetivos estratégicos da CGU, em especial os de melhoria de gestão. O entrevistado 1 destaca que não há busca somente do recurso desviado, mas principalmente o foco nos benefícios futuros que advém da melhoria da gestão.	O principal desafio é a compreensão de que a qualidade do gasto é condição para a efetividade das políticas públicas.	Não se aplica.
<b>4) a prevenção da corrupção?</b>	Não se aplica	A prevenção da corrupção é um trabalho de longo prazo, de tal modo que a mudança do quadro depende de todas Instituições e Poderes.	O Controle Interno tem enfrentado a corrupção. O desafio é a sensação de impunidade na sociedade e a impunidade de fato.

Fonte: quadro elaborado com fulcro nas entrevistas realizadas. A inserção de “Não se aplica” ocorreu para os casos em que não houve resposta do entrevistado.

## **5. PROPOSTA DE RETROALIMENTAÇÃO DA CGU PARA A SPI E SOF EM QUESTÕES ESTRUTURANTES**

Para propor uma abordagem de retroalimentação da CGU para a SPI e a SOF em questões estruturantes, cumpre fazer uma contextualização, a fim de identificar premissas necessárias para que a proposta seja factível.

O tema retroalimentação, *per si*, implica coordenação e diálogo. Nesse sentido, é necessária a conscientização dos atores de que a coordenação requer esforços, sendo que muitas vezes haverá embates e divergências, mas que são absolutamente necessários para a construção de entendimentos que venham a ter factibilidade- já que simplesmente furtar-se ao embate de pontos de vista e ideias ocasionará a desconsideração de questões fundamentais para que o resultado da coordenação seja factível.

Também é necessário ter muito claro os papéis da burocracia e da política, para que uma não usurpe o espaço da outra, acarretando decisões ilegítimas, falta de transparência e de *accountability*, de eficiência e de eficácia.

Em que pese a limitação do modelo racional-compreensivo atinente ao Planejamento, não se pode abdicar do uso da racionalidade, haja vista que se com seu uso já há muitas incertezas e o plano tem feições de “aposta”. Sem a racionalidade o plano passaria a ter uma exposição de tal monta às incertezas que facilmente o tornariam uma mera “carta” de intenções, pouco factível e plausível. Aqui cabe o ensinamento de Matus (2006, p.116): “a teoria do governo não é uma teoria do controle determinístico do governante sobre um sistema, nem a teoria de um mero jogo de azar, mas contém doses de ambos ingredientes.”

Do mesmo modo, o não uso da racionalidade comprometeria a construção da estratégia e a gestão de riscos.

Mas se por uma lado há que se usar da racionalidade, por outro deve- se usar da intuição e de juízos de valor sobre a Administração Pública e o seu ambiente, com a devida sensibilidade e humanidade, para que o aspecto subjetivo das políticas públicas seja considerado, bem como os anseios da população mediante os representantes eleitos, ouvidorias e conselhos sociais.



Em relação às políticas públicas, os órgãos centrais não podem se arrogar no direito de tomar decisões unilaterais, furtando-se de incluir no diálogo os órgãos setoriais. Nesse sentido, deve haver valorização do conhecimento das particularidades do tema ou de uma política pública.

Por outro lado, deve-se reconhecer o papel importante que os órgãos centrais devem desempenhar para gerar e manter uma coordenação interministerial mais ampla em torno de áreas horizontais de políticas, e da necessidade de que essa coordenação evite que ministérios trabalhando no mesmo espaço político entrem em competição entre si. Também é importante que os órgãos centrais assumam responsabilidade pelos resultados de iniciativas horizontais, não ficando restritos apenas a coordenação, deixando aos órgãos setoriais a responsabilidade pelos resultados.

Portanto, há que se buscar um equilíbrio dinâmico entre objetividade e subjetividade, entre a política e a burocracia, sem o qual corre-se o risco do formalismo e tecnicismo, do subjetivismo desprovido de evidênciação e *accountability*, do distanciamento entre as condições reais e as premissas.

Outro aspecto relevante a ser considerado na formulação de uma proposta de retroalimentação da CGU para SPI e a SOF são as fronteiras difusas, nas quais não há possibilidade de delimitar com clareza e precisão os seus limites, sendo sempre um desafio para a Administração Pública. Com as fronteiras difusas há a necessidade imperiosa de reconhecer que nenhum problema importante está exatamente de acordo com as linhas organizacionais dos órgãos governamentais. Nesse sentido, a abordagem necessita ser sistêmica, para que não padeça de um enfoque parcial. Em vista das fronteiras difusas, também é necessário um olhar mais aguçado sobre o resultado final como um todo, uma vez que os resultados parciais (apesar de apresentar indicações) não conseguem revelar o resultado final.

O desafio que a retroalimentação necessita enfrentar também compreende a construção dos vínculos necessários a coordenação, a sincronia entre a prática e a teoria administrativa, a invenção de estratégias efetivas para lidar com os novos problemas de governança, e a compreensão de um papel de Governo que sai de uma supremacia hierárquica para a de um ator em uma rede ampla.

Também há que se considerar o engajamento dos atores envolvidos, sob pena de que a falta de engajamento de parte dos atores frustrasse a solução proposta pelos outros- por exemplo,

quando uma medida é imposta de cima para baixo, sem sensibilização do pessoal do âmbito operacional, a medida acaba por não ser concretizada.

Ainda sobre a participação dos atores, deve-se respeitar as particularidades de cada órgão, evitando a superioridade de um determinado enfoque sobre outro. Deve-se buscar relações de parceria, em busca de sinergias.

Há que se ter presente que o diálogo é um processo que ocorre de modo dinâmico, e que vai se desenvolvendo paulatinamente a medida que há conhecimento entre os atores e elucidação de seus papéis, de tal modo que em um momento inicial deve-se ter a prudência de não precipitar a obtenção de produtos, e a geração inócua de muitos dados em vez de informações gerenciais. Isso de forma alguma opõe-se a afirmação de Radin (2010, p.604) sobre a coordenação, de que é “fácil dizer que está sendo feita, mas seus produtos tangíveis são ilusórios”, uma vez que é um processo que se desenvolve paulatinamente.

Outra questão fundamental para a qualidade do diálogo é evitar margem para diferenças de interpretação, mediante definição precisa de conceitos e palavras, evitando possíveis entendimentos equivocados e até mesmo foco de conflitos.

Ainda quanto ao diálogo, cumpre resgatar a contribuição do entrevistado 6, de que há necessidade de buscar a integração respeitando as autonomias independentes de cada órgão.

Também deve-se considerar a contribuição do entrevistado 5, de que o modo burocrático como foi estruturado o Ciclo de Gestão, muitas vezes causa o isolamento do mandatário eleito e da política por ele desejada da estrutura e da efetiva implementação, motivo pelo qual é importante resguardar o espaço do político e da burocracia.

Outra premissa que deve ser observada trata-se de que é próprio da realidade humana a existência de vaidades, de que é próprio do espaço político as diferenças de partidos inclusive em governos de coalizão, e que é própria da burocracia a existência de “insulamentos”. Também há o fato do perfil pessoal dos dirigentes afetar diretamente a interação e as reações dos órgãos.

Em vista das premissas abordadas, em especial do parágrafo precedente, torna-se imperiosa a previsão legal de uma instância de interlocução, a fim de assegurar a sua continuidade no tempo (para não ficar restrita a mandatos eletivos, partidos políticos ou vaidades pessoais, ainda que possa vir a ser prejudicada a sua eficácia pela falta de adesão dos

participantes), sendo que o aspecto central é a articulação interinstitucional, para além da formalidade e da burocracia, contemplando a política e o conhecimento específico da política pública.

Registre-se que, mais importante do que a previsão legal, é a predisposição dos participantes em contribuir efetivamente e buscar o funcionamento da instância de interlocução. Entretanto, a previsão legal de uma instância resguardaria a ruptura da retroalimentação.

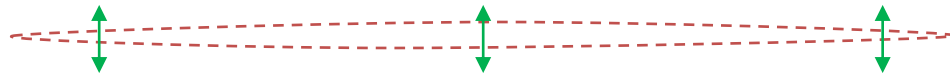
Reforça esse entendimento a limitação da lei 10.180, que não se preocupou de forma explícita com a correlação das fases do ciclo PDCA mediante retroalimentação. Atualmente, só com uma observação detalhada dos comandos legais pode-se estabelecer as correlações entre as atividades desempenhadas pelo Sistema de Controle Interno e os Sistemas de Planejamento e Orçamento, o que deixa margens para interpretações divergentes, bem como para a não coesão dos sistemas. A falta de retroalimentação inviabiliza a sinergia.

Portanto, uma alternativa imediata para operacionalizar a integração entre CGU, SPI e SOF trata-se de correlacionar as áreas existentes nos três órgãos, o que possibilita visualizar linhas de retroalimentação entre as áreas correlatas. A seguir segue um quadro com esse trabalho:

Quadro 17 – Correlação entre áreas da SFC/CGU, SPI e SOF

<b>SFC/CGU</b>	<b>SPI</b>	<b>SOF</b>
<b>Diretorias/Departamentos com Competências Transversais</b>		
Planejamento e Coordenação das Ações de Controle	Gestão do Ciclo de Planejamento	-
I - coordenar as ações relacionadas com o planejamento estratégico e operacional e a estatística das atividades da Secretaria Federal de Controle Interno; II - realizar a aferição da qualidade e dos procedimentos de auditoria, fiscalização e outras ações de controle interno; III - apoiar o Secretário Federal de Controle Interno na coordenação das ações de controle que envolvam mais de uma diretoria; e IV - apoiar o Secretário Federal de Controle Interno na coordenação das ações de controle que exijam articulação centralizada com unidades regionais ou órgãos externos.	I - desenvolver estudos e pesquisas para a definição dos processos de elaboração e de revisão do plano plurianual; II - propor aprimoramentos na metodologia de elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do plano plurianual; III - preparar manuais sobre elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do plano plurianual; e IV - elaborar proposta da mensagem presidencial do plano plurianual.	Não se aplica.
<b>Diretorias/Departamentos com Eminente Papel em Áreas Finalísticas</b>		
Social	Sociais	Sociais
Econômica	Econômica e Especial	Econômica

Produção e Tecnologia	-	Especial
Infraestrutura	Infraestrutura	Infraestrutura
Pessoal, Previdência e Trabalho	-	-
“compete realizar as atividades de auditoria e fiscalização da execução dos programas e ações governamentais dos órgãos e entidades da administração pública federal, nas suas respectivas áreas, à exceção dos órgãos e unidades da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa.”	“compete orientar, coordenar e supervisionar a elaboração de programas, o monitoramento e a avaliação relacionados aos temas, e desenvolver estudos e projetos que contribuam para a melhoria dos processos de planejamento, gestão e análise das políticas e programas” do tema afeto.	“compete orientar, coordenar, supervisionar e controlar os orçamentos setoriais da área pertinente, e desenvolver estudos e projetos, visando racionalizar o processo de alocação e utilização dos recursos orçamentários.”
Art. 11, 12 do decreto nº 5.683 (BRASIL, 2006, )	Art. 14 do decreto nº 7.675 (BRASIL, 2012)	Art. 18, 19, 20, 21 do decreto nº 7.675 (BRASIL, 2012)



Órgão(s) setorial(ais) de uma política pública ou tema específico

Fonte: elaborada pelo autor com fulcro no DECRETO nº 5.683 (BRASIL, 2006) e no DECRETO nº 7.675 (BRASIL, 2012)

De imediato pode-se observar que na SFC/CGU há 5 diretorias finalísticas, ao passo que na SPI há 3 e na SOF 4, sendo que entre a SPI e a SOF há um maior alinhamento do que da CGU em relação a SPI e SOF. Nesse sentido, teria-se que identificar nas Diretorias da CGU quais Ministérios estão nas respectivas áreas da SPI e da SOF, a fim de construir ligações que viabilizem a retroalimentação

É fundamental a participação do gestor do órgão setorial responsável sobre a política pública objeto da interação. Também é fundamental que este gestor tenha o empoderamento adequado para implementar as medidas que venham a ser necessárias para uma melhoria ou para disseminar uma boa prática de gestão no âmbito de seu órgão.

Para suprir a lacuna legal, poderia ser incluída na lei nº 10.180 a previsão expressa de um Comitê Operacional do Ciclo de Gestão, composto pela CGU, SPI, SOF, e órgãos setoriais responsáveis por determinada política pública. Em aspectos mais rotineiros e operacionais a proposta acima parece factível. Entretanto, há que se reconhecer a limitação imposta pela composição somente com a SFC, SPI, SOF e órgãos setoriais, pelo distanciamento do núcleo político do Governo.

Nesse sentido, poderia haver previsão na lei nº 10683, que dispõe sobre a organização da Presidência da República, um Comitê Estratégico do Ciclo de Gestão, nos moldes da experiência de 2008. Em 2008 compunham o Comitê Estratégico do Fórum do Ciclo de Gestão a SOF, DEST, SFC, IPEA, SEGES (hoje SEGEP), STN, SPI, SPE/MF. Para o Comitê Estratégico do Ciclo de Gestão no âmbito da Presidência, propõe-se que, além dos mencionados atores de 2008, participem, também:

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma vez que é o órgão central do Sistema Estatístico Nacional, e dessa forma tem condições de prestar informações relevantes com tempestividade;

- Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM- CC), pois é detentora de conhecimento sobre os subsídios da formulação da agenda geral do governo, em especial no que se refere às metas, programas e projetos considerados prioritários pela Presidente da República, bem como da coordenação, monitoramento e avaliação dos resultados dos programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República;

- Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil (SAG-CC), por deter conhecimentos sobre o acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, além de conhecimentos da promoção da coordenação e da integração das ações de Governo;

- Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), por ser detentora de conhecimentos oriundos do assessoramento direto e imediato à Presidente da República, no planejamento nacional e na formulação de políticas públicas de longo prazo.

Portanto, o Comitê Estratégico do Ciclo de Gestão seria composto por IBGE/MP, IPEA/SAE-PR SPI/MP, SPE/MF, SOF/MP, DEST/MP, SEGEP/MP, STN/MF, SFC/CGU-PR, SAM-CC, SAG-CC, SAE-PR. Como pode- se observar, forma-se um grande grupo de atores.

Em princípio, parece uma tarefa hercúlea e assustadora reunir tantos órgãos, com tantas competências, em torno de uma temática ou política pública. Mas a capacidade de Governo em garantir a eficiência e eficácia das políticas públicas passa pela interface entre todos os atores, pela identificação de fronteiras difusas e construção de governança para lidar com elas, e pelo alinhamento das instituições (sem negligenciar que ainda assim restarão algumas diferenças), favorecendo a implementação das políticas públicas.

Uma observação a ser feita é que, dependendo do tema a ser tratado, o órgão setorial deve compor o Comitê. Por exemplo, ao debater a questão ambiental, o Ministério do Meio Ambiente deve compor o Comitê. Na lei, tal figura poderia ser denominada de órgãos setoriais responsáveis pela política pública em questão.

Nas leis, deve-se atribuir competências e poderes não só de deliberação sobre as matérias que venham a ser objeto de apreciação com vistas a retroalimentar de fato o Ciclo de Gestão, mas também competências e poderes para que as medidas possam vir a ser implementadas, sob pena de tornar os Comitês Operacional e Estratégico estéreis, sem poder decisório.

Certamente haverá críticas de que uma estrutura nesse sentido causa custos e dificuldades de interação devido ao número de atores, além de comprometer tempo precioso dos órgãos em suas funções precípuas. Mas nesse sentido, o alinhamento que tal iniciativa começaria a fomentar certamente criaria muitas sinergias quanto a qualidade do gasto público, a integridade, e a melhoria de gestão. Além disso, a participação ativa das Secretarias da Casa Civil e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República induziria uma aproximação maior da burocracia para a política, evitando decisões ilegítimas. Assim que houvesse início dessa interação, poderiam ser objeto de estudo os resultados dessa iniciativa.

Para o Comitê Estratégico poderia ser levado uma série de insumos, entre os quais:

- Diagnóstico do cenário em que certa política pública está inserida;
- Desenho das políticas públicas;
- Relatório de Avaliação do Plano Plurianual;
- Relatórios de Acompanhamento e de Avaliação de Programas de Governo;
- Relatórios produzidos pelo IBGE e pelo IPEA;
- Prestação de Contas do Presidente da República, entre outros que possam ser relevantes.

Tais Relatórios apresentam uma série de elementos, que apreciados por todos os componentes do Comitê Estratégico, certamente produziram sinergia e aperfeiçoamento da ação pública.

A questão do tratamento da informação por instâncias decisórias devidamente empoderadas é fundamental em uma realidade cada vez mais fragmentada e complexa. Nesse

sentido, pode-se citar informações colhidas neste trabalho que devem ser objeto de consideração pelo órgão de Planejamento e Orçamento.

A retroalimentação perpetrada nos Comitês Estratégico e Operacional criaria novos espaços para sinergia, como no caso da educação social, em que a SOF disponibiliza em seu sítio na internet uma série de *spots* e vinhetas para os meios de comunicação (os quais contém esclarecimentos sobre o orçamento e tudo o que o envolve), bem como o “Orçamento ao Alcance de Todos”, (iniciativa esta que apresenta para a sociedade o orçamento em linguagem amigável), e o trabalho de educação para as crianças com a “Sofinha” (personagem que mediante histórias infantis, explicita o universo que permeia o orçamento), todas iniciativas que, de certa forma, alinham-se com programas desenvolvidos na CGU sobre controle social, como o programa Olho Vivo no Dinheiro Público e o Portalzinho da Criança Cidadã. Tais iniciativas poderiam ter um grau de interlocução maior, obtendo ganhos de eficiência e de cobertura do público- alvo com a junção dos esforços.

Outra contribuição prestada pelo entrevistado 6 também merece ser retomada, a qual diz respeito a integração dos sistemas informatizados dos órgãos integrantes do Ciclo de Gestão, otimizando os trabalhos dos órgãos. Observa-se que a integração dos sistemas informatizados conferiria aos órgãos do Ciclo informações tempestivas, mediante um canal permanente de retroalimentação constituído por tais sistemas informatizados integrados. Certamente esta iniciativa requer tempo e diálogo para sua implementação, em vista da gama de sistemas informatizados que existem hoje, como por exemplo, no âmbito da SPI e da SOF o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, no âmbito da SFC/CGU os sistemas Novo Ativa, MonitorWeb e o Portal da Transparência, no âmbito da STN o Sistema Integrado de Administração Financeira, entre outros sistemas informatizados relevantes no suporte a tomada de decisões.

Outro produto que poderia ser valioso para o uso no Comitê Estratégico seria a identificação de padrões nas falhas relatados nos resultados de auditorias e fiscalizações, gerando a possibilidade de mapeá-los para construir respostas holísticas (considerando todos os aspectos que influenciam ou podem influenciar a administração do gestor) para solucionar as causas, constituindo um adequado mecanismo de retroalimentação.

Um Comitê Estratégico constituído e devidamente empoderado, sem prejuízo do empoderamento do gestor setorial, propiciaria condições para com as deliberações, a exemplo do citado pelo entrevistado 6, reter a alocação orçamentária para um órgão, programa ou ação enquanto este não implementasse as Recomendações exaradas pela CGU- ainda que isso possa enfrentar o aspecto político, ou de a SPI e SOF redesenhar os programas e ações, ou de a SOF adotar medidas para que o Orçamento espelhasse mais as políticas públicas, ou de o IPEA e a SOF demandarem auditorias para a CGU sobre questões prioritárias ou sensíveis

Além disso, haveria espaço institucional para o diálogo, não dependendo mais exclusivamente da boa vontade de seus dirigentes, e dos receios que advêm de adotar medidas fruto de interações informais. Contudo, cumpre resgatar a informação prestada pelo entrevistado 6, sobre a necessidade de considerar os ciclos de trabalho dos órgãos para fins de integração, como, por exemplo, no caso da SOF, que de janeiro ao final de agosto tem uma carga de trabalho mais pesada. Ou como no caso da SFC/CGU, que de fevereiro a junho tem um período de maior concentração dos trabalhos.

Também a rara frequência com que os entrevistados recebem expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados oriundos de auditorias verificados com frequência em diferentes Programas e Ações de governo, com origem e/ou impactos diretos na área de Planejamento e Orçamento, evidenciam a necessidade de sistematizar a retroalimentação, para que esta de fato assuma a condição de mecanismo de melhoria contínua.

Outra questão que poderia ser prevista na integração do Ciclo de Gestão, retomando contribuição do entrevistado 6, seria a possibilidade de trânsito dos servidores das carreiras do Ciclo entre os órgãos que o compõe, como forma de enriquecimento das competências dos servidores, que resultaria em enriquecimento da atuação dos órgãos do Ciclo. Além disso, conhecer os outros órgãos favorece a compreensão sobre os papéis e a cultura organizacional de cada um, de tal modo que a retroalimentação seria qualificada por isso.

A respeito de previsão normativa de integração já existente, cumpre registrar que no âmbito do MP o art.2º do decreto nº 7675 (Brasil, 2012, Planalto) prevê um Comitê de Integração das Políticas de Planejamento, Orçamento e Gestão, como instância consultiva, integrado pelos titulares das Secretarias do MP, com “a incumbência de definir estratégias para a integração e a coordenação das políticas associadas às competências de planejamento, orçamento e gestão”.



Quanto a autoridades que venham a ser responsáveis por efetivar a integração do Ciclo, é possível identificar, no inciso II do art. 52. do decreto nº 7675 (Brasil, 2012), a competência do do Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento de supervisionar e coordenar a articulação dos órgãos do Ministério com os órgãos centrais dos sistemas afetos à área de competência da Secretaria-Executiva (entre os quais o Sistema de Controle Interno, entre outros). Em complemento, o art. 53 do referido decreto atribui aos Secretários e demais Dirigentes do MP a competência de “planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades das unidades que integram suas respectivas áreas e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas em regimento interno”.

Já o art. 6º decreto nº 5.683 (Brasil, 2006) aborda as competências da Secretaria-Executiva da CGU, sendo que merece destaque a competência de “VI- supervisionar e coordenar os estudos atinentes à elaboração de atos normativos relacionados com as funções da Controladoria-Geral da União.” Também cumpre destacar o inciso III do art. 24 do decreto nº 5.683 (Brasil, 2006, Planalto), o qual atribui ao Secretário-Executivo a coordenação e articulação da CGU com o restante da Administração Pública Federal.

Certamente devido ao alto nível das autoridades referidas nos dois parágrafos precedentes haveria delegação de competências para a composição dos Comitês; nesse sentido, há que se advertir sobre a necessidade que a delegação de competências considere adequadamente o empoderamento necessário para os servidores delegados, com vistas a eficácia das tomadas de decisão.

Cumpre destacar que a retroalimentação tem um papel relevante para o atingimento das metas do PPA e da efetividade das políticas públicas, a medida que a mobilização concatenada das instituições componentes do Ciclo propicia um alinhamento institucional favorável a implementação da política pública e do atingimento de metas- ainda que haja muitas incertezas, e que uma série de variáveis não estejam sob controle das instituições.

A retroalimentação também é mecanismo fundamental para qualificar o gasto público, uma vez que alarga a visão sobre como o Estado obtém e emprega os recursos da sociedade, com informações específicas sobre cada área da política pública- ainda que na perspectiva limitada das instituições do Ciclo- afinal, a percepção da população é determinante para considerar o gasto de

boa qualidade. Nesse sentido, os aspectos particulares de cada política pública são relevantes para a perspectiva da qualidade do gasto público.

Por exemplo, há necessidade de dar transparência maior à execução física dos Programas e Ações de governo, uma vez que as informações disponíveis hoje para a população, versam, via de regra, sobre o aspecto orçamentário e financeiro do gasto. O PPA, a LOA e os Portais da Transparência apresentam Objetivos, Iniciativas, metas física e financeira, e execução da despesa, respectivamente, mas não apresentam dados sobre a execução física, o que afeta diretamente o controle social. Nesse sentido, os portais da transparência poderiam apresentar essa informação, utilizar de recursos de geo-referenciamento, e sítios na internet que apresentam informações de localização.

Outra possibilidade ainda não explorada nos portais da transparência, e que constituiria excelente mecanismo de retroalimentação, é a aplicação de questionários estruturados para captar a percepção da população sobre determinado serviço/obra pública. Para que não ocorresse risco de preenchimento em duplicidade por um mesmo cidadão, poderia ser estruturado mecanismo de cadastro que, de alguma forma, também pudesse assegurar o anonimato em casos que envolvam dados com conteúdo delicado para a segurança do cidadão. Nesse sentido, poderia haver um uso mais intensivo do sistema de Ouvidorias, e o acesso a essas ser disponibilizado nos portais.

Não menos importante é o papel desempenhado pelo Sistema Estatístico Nacional. Há que retomar uma agenda de valorização desse Sistema, uma vez que a riqueza das informações produzidas são dados de retroalimentação por excelência. Com as modernas ferramentas estatísticas existentes, há possibilidade de estudar fenômenos estatísticos ligados a intervenção estatal (por exemplo, correlação de diminuição de mortes associadas a instalação de uma Unidade de Pronto Atendimento em Saúde em certo bairro de município), de modo que os órgãos integrantes do Ciclo de Gestão e, principalmente, a população no exercício da cidadania ao votar e realizar o controle social, pudesse tomar decisões com informações precisas e claras.

Por fim, cumpre destacar o papel relevante da retroalimentação enquanto instrumento de prevenção da corrupção e integridade da gestão. Uma vez que a retroalimentação propicia uma intensa troca de informações, que acarreta em informações mais claras e precisas, implicitamente ocorre a prevenção de condutas inadequadas, pelo cuidado que os atores envolvidos terão em realizar da melhor forma possível suas competências.

Além disso, pelo fato dos órgãos não ficarem restritos somente a sua própria realidade, desconexos da gestão como um todo, há, implicitamente, uma concatenação das diversas etapas do PDCA mediante a retroalimentação, o que gera aumento da responsabilidade e do compromisso para com o alcance de resultados- ainda que fatores externos venham a impactar o atingimento destes. Portanto, a retroalimentação funciona como mecanismo de prevenção da corrupção e de aumento da integridade da gestão.

Cumprir observar que o estudo foi conduzido em vista da realidade do Poder Executivo Federal brasileiro. Contudo, a proposta de retroalimentação do Planejamento e do Orçamento pelo Controle Interno pode ser aplicada a outras realidades, tais como Poderes Executivos de Estados, Municípios e de outros países, com a devida consideração de suas particularidades.

## CONCLUSÃO

O trabalho possibilitou concluir, quanto a hipótese 1 (sobre se os produtos e resultados do AEPG e do APG da SFC/CGU propiciam a melhoria das funções de planejamento e orçamento no ciclo de políticas públicas, nos âmbitos operacional, tático e estratégico), que os produtos e resultados do AEPG, quais sejam, o RAC e o RAV, propiciam a melhoria da função Planejamento e Orçamento no ciclo de políticas públicas, via de regra, no âmbito estratégico.

Por sua vez, os produtos e resultados do APG propiciam melhoria da função Planejamento e Orçamento no ciclo das políticas públicas em situações pontuais, restritas, focadas, decorrentes de aprofundamento de fatos identificados no acompanhamento. Não foi possível identificar o âmbito dos produtos e resultados (se estratégico, tático ou operacional), mas restou evidente o caráter tempestivo, pontual, focado, incisivo e aprofundado dos produtos e resultados do APG.

Quanto a hipótese 2, sobre se há retroalimentação sistemática da CGU (na competência de órgão central de Controle Interno) para a SPI (na condição de órgão central de Planejamento) e para a SOF (enquanto órgão central de Orçamento), conclui-se que não há retroalimentação sistemática da CGU para a SPI, e da CGU para SOF na condição de órgãos centrais.

Em vista disso, propôs-se uma abordagem de retroalimentação da CGU para a SPI e para a SOF. Considerando as premissas, entre outras, de que é próprio da realidade humana a existência de vaidades, de que é próprio do espaço político as diferenças de partidos inclusive em governos de coalizão, e que é própria da burocracia a existência de “insulamentos”, bem como o fato do perfil pessoal dos dirigentes afetar diretamente a interação e as reações dos órgãos, torna-se imperiosa a previsão legal de uma instância de interlocução, a fim de assegurar a sua continuidade no tempo (para não ficar restrita a mandatos eletivos, partidos políticos ou vaidades pessoais, ainda que possa vir a ser prejudicada a sua eficácia pela falta de adesão dos participantes), sendo que o aspecto central é a articulação interinstitucional, para além da formalidade e da burocracia, contemplando a política e o conhecimento específico da política pública, considerando-se o mais importante a predisposição dos participantes em contribuir efetivamente e buscar o funcionamento da instância de interlocução.

Reforça esse entendimento a limitação da lei nº 10.180, que não se preocupou de forma explícita com a correlação das fases do ciclo PDCA mediante retroalimentação. Atualmente, só

com uma observação detalhada dos comandos legais pode-se estabelecer as correlações entre as atividades desempenhadas pelo Sistema de Controle Interno e os Sistemas de Planejamento e Orçamento, o que deixa margens para interpretações divergentes, bem como para a não coesão dos sistemas. A falta de retroalimentação inviabiliza a sinergia.

Para suprir a lacuna legal, poderia ser incluída na lei nº 10.180 a previsão expressa de um Comitê Operacional do Ciclo de Gestão, composto pela CGU, SPI, SOF, e órgãos setoriais responsáveis por determinada política pública. Em aspectos mais rotineiros e operacionais a proposta acima parece factível. Entretanto, há que se reconhecer a limitação imposta pela composição somente com a SFC, SPI, SOF e órgãos setoriais, pelo distanciamento do núcleo político do Governo. Nesse sentido, poderia haver previsão na lei nº 10683, que dispõe sobre a organização da Presidência da República, de um Comitê Estratégico do Ciclo de Gestão composto por IBGE/MP, IPEA/SAE-PR SPI/MP, SPE/MF, SOF/MP, DEST/MP, SEGEP/MP, STN/MF, SFC/CGU-PR, SAM-CC, SAG-CC, SAE-PR.

Certamente haverá críticas de que uma estrutura nesse sentido causa custos e dificuldades de interação devido ao número de atores, além de comprometer tempo precioso dos órgãos em suas funções precípuas. Mas nesse sentido, o alinhamento que tal iniciativa começaria a fomentar certamente criaria muitas sinergias quanto a qualidade do gasto público, a integridade. e a melhoria de gestão. Além disso, a participação ativa das Secretarias da Casa Civil e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República induziria uma aproximação maior da burocracia para a política, evitando decisões ilegítimas. Assim que houvesse início dessa interação, poderia ser objeto de estudo os resultados dessa iniciativa.

Nas leis, deve-se atribuir competências e poderes não só de deliberação sobre as matérias que venham a ser objeto de apreciação com vistas a retroalimentar de fato o Ciclo de Gestão, mas também competências e poderes para que as medidas possam vir a ser implementadas, sob pena de tornar os Comitês Operacional e Estratégico estéreis, sem poder decisório.

Para temas de novas pesquisas, sugere-se:

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

## REFERÊNCIAS

BAKVIS, Herman; JUILLET, Luc. **O Desafio Horizontal: Ministérios Setoriais, Órgãos Centrais e Liderança**. Brasília: ENAP. 2004. 94p.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas: Fundamentos, Desenvolvimento, Aplicações**. Petrópolis: Vozes. 2010. 5ª Ed. 360 p.

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

BRAGA, Marcus V. de A.; NASCIMENTO, Francisco A. do. **A Lógica do “U”**. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/a-logica-do-u/64049/> Acesso em: 09/06/2012.

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

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) Acesso em: 07/02/2012.

BRASIL. **Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm) Acesso em: 07/02/2012.

BRASIL. **Decreto n. 6.601, de 10 de outubro de 2008**. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. Brasília, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6601.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6601.htm) Acesso em: 07/02/2012.

BRASIL. **Decreto n. 7.675, de 20 de janeiro de 2012**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htm) Acesso em: 07/02/2012

BRASIL. **Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm) Acesso em 07/02/2012.

BRASIL. **Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm) Acesso em: 07/02/12.

BRASIL. **Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2008/Lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2008/Lei/L11653.htm) Acesso em: 07/02/2012.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Nota Técnica Conjunta n. 08, de 16 de outubro de 2012.** Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2013 – PL nº 24 /2012 CN(Mensagem nº 91/2012CN 387/ 2012, na origem). Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2013/NTC-08-2012.pdf> Acesso em: 26/10/2012.

BRASIL. **Fórum de Integração do Ciclo de Gestão das Políticas Públicas: Relatório de Atividades e Resultados 2008.** Este documento tem como objetivo apresentar o resultado de uma série de discussões e trabalhos feitos no âmbito do Fórum de Integração de julho a dezembro de 2008. Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Integracao\\_ciclo\\_de\\_gestao\\_%20RA%202008\\_e\\_PT\\_2009.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Integracao_ciclo_de_gestao_%20RA%202008_e_PT_2009.pdf) Acesso em: 07/02/2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria n. 140, de 10 de junho de 2009.** Brasília, 2009. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/090612\\_140.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/090612_140.pdf) Acesso em: 07/02/2012

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

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Portaria n. 103, de 19 de outubro de 2012.** Institui o sistema de acompanhamento da execução orçamentária, que engloba o registro físico-financeiro das ações constantes das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs. Disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=101&data=22/10/2012> Acesso em 23/10/2012.

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

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

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

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

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **A CGU e a Administração Pública Federal (APF) no Sistema Brasileiro de Controle Democrático: Avaliação Institucional e da Percepção dos Atores**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011. 135p.

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

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

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

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

MELO, Elton B. B. de; NETO, Rafael M.; SILVA, Marcos de S. e. Dilemas na Construção de um Modelo de Acompanhamento do Planejamento Governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Brasília, v. 2, n. 1, 2012. p.5 – 23.

MELO, Elton B. B. de; RODRIGUES, Roberto W. S. **Monitoramento, Avaliação e Controle- Superando o Debate Técnico- Burocrático**. V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: 04 a 06 jun. 2012.

NAVARRO, Cláudio A. de A. L.; SANTOS, Eugênio A. V. dos; FRANKE, Fernando D. A Estrutura do PPA 2012- 2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Brasília, v. 2, n. 1, 2012. p.24 – 27.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologias e Práticas**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2002. 337p.



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

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

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

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

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

## ANEXOS

### Anexo 1- Roteiro das entrevistas realizadas com autoridades da SFC

1- Como o Senhor classifica a eficácia da comunicação entre o MP e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SPI?

- Excelente
- Muito boa
- Regular
- Insuficiente
- Nula
- Outra

2- Como o Senhor classifica a eficácia da comunicação entre o MP e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SOF?

- Excelente
- Muito boa
- Regular
- Insuficiente
- Nula
- Outra

3- Como o Senhor classifica a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados das auditorias concernentes às funções de Planejamento?

- Excelente
- Muito boa
- Regular
- Insuficiente
- Nula
- Outra

4- Como o Senhor classifica a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados das auditorias concernentes às funções de Orçamento?

- Excelente
- Muito boa
- Regular
- Insuficiente
- Nula
- Outra

5- Com que periodicidade ocorre o envio de expedientes consolidando resultados decorrentes de Auditorias da CGU para a SPI ?

- Uma vez por mês
- Uma vez por bimestre
- Uma vez por semestre
- Uma vez por ano
- Não há periodicidade regular, mas já houve encaminhamentos
- Nunca houve encaminhamentos
- Outra

6- Em caso afirmativo, como foi formatado o conteúdo do expediente enviado?

7- Qual foi o conteúdo do expediente enviado?

8- De que forma a CGU considerou a realidade da SPI ao enviar os achados e propor soluções?

9- Na hipótese de que tenha havido encaminhamento de expedientes à SPI, quais foram os retornos da SPI com vistas a construir entendimentos, soluções e propostas de melhoria relativos à Função Planejamento?

10- Com que periodicidade ocorre o envio de expedientes consolidando resultados decorrentes de Auditorias da CGU para a SOF ?

- Uma vez por mês
- Uma vez por bimestre
- Uma vez por semestre
- Uma vez por ano
- Não há periodicidade regular, mas já houve encaminhamentos
- Nunca houve encaminhamentos
- Outra

11- Em caso afirmativo, como foi formatado o conteúdo do expediente enviado?

12- Qual foi o conteúdo do expediente enviado?

13- De que forma a CGU considerou a realidade da SOF ao enviar os achados e propor soluções?

14- Na hipótese de que tenha havido encaminhamento de expedientes à SOF, quais foram os retornos da SOF com vistas a construir entendimentos, soluções e propostas de melhoria relativos à Função Orçamento?

15- A CGU e/ou a SFC participam de algum órgão colegiado ou instância do qual participam SPI e SOF e no qual é tratada a temática de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação? Em caso afirmativo, quais contribuições a SFC apresentou no referido colegiado, pertinentes às funções e atribuições da SPI e SOF? Como SPI e SOF reagiram às contribuições da SFC?

16- Em sua percepção, quais os principais desafios a serem superados para garantir a efetividade da função Controle Interno enquanto determinante para:

- 1) o atingimento das metas do PPA?
- 2) efetividade das políticas públicas?
- 3) a qualidade do gasto público?
- 4) a prevenção da corrupção?

17- Validar o caráter das Recomendações e Relatórios de Acompanhamento e de Avaliação obtidos (estruturante; operacional, tático, estratégico).

## Anexo 2- Roteiro das entrevistas realizadas com autoridades da SPI

1- Com que frequência o(a) senhor(a), recebe expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados oriundos de auditorias verificados com frequência em diferentes programas e ações de governo, com origem e/ou impactos diretos na área de planejamento?

- Uma vez por mês
- Uma vez por semestre
- Uma vez por ano
- Não há periodicidade regular, mas já houve encaminhamentos
- Nunca houve encaminhamentos
- Outra

2- Em caso afirmativo na questão 1, as informações encaminhadas pela CGU têm a qualidade, completude e clareza que possibilitam a adoção de providências e construção de soluções por parte do(a) senhor(a) e do seu Órgão na qualidade de Órgão Central de Planejamento?

3- Com que frequência há interação presencial entre o(a) senhor(a) e dirigentes da CGU durante o exercício?

- Uma vez por mês
- Uma vez por semestre
- Uma vez por ano
- Não há periodicidade regular, mas já houve interações
- Nunca houve interações
- Outra

4- De uma forma geral as interações são proveitosas? Há possibilidade de aprofundamento dos temas, de modo que se obtenha geração de conhecimento passível de aplicação?

5- Quais exemplos de conhecimento gerados advindos da interação com a CGU que lograram providências implementadas ou que estão em fase de implementação?

6- Para os casos em que houve implementação de providências a partir de informações da CGU, qual a sua avaliação, no momento, da eficácia e efetividade das medidas adotadas?

7 – O MP e/ou SPI participam de algum órgão colegiado ou instância do qual participa a CGU e/ou a SFC, e no qual é tratada a temática de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação? Em caso afirmativo, quais contribuições a SPI apresentou no referido colegiado, pertinentes às funções e atribuições da CGU/SFC? Como a CGU/SFC reagiu às contribuições da SPI?

8- Qual a percepção do(a) sr(a). , com exemplos efetivos, a respeito da função Planejamento enquanto determinante para o atingimento:  
das metas do PPA?

- 1) o atingimento das metas do PPA?
- 2) efetividade das políticas públicas?
- 3) a qualidade do gasto público?
- 4) a prevenção da corrupção?

9- Do seu ponto de vista, o que pode ser feito pela SPI para estreitar a atuação do Ciclo de Gestão, melhorando o ciclo das políticas públicas? Quais aspectos relacionados à atuação da SPI e da CGU/SFC carecem de melhorias?

### **Anexo 3- Roteiro das entrevistas realizadas com autoridades da SOF**

1- Com que frequência o(a) senhor(a), recebe expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados oriundos de auditorias verificados com frequência em diferentes programas e ações de governo, com origem e/ou impactos diretos na área de orçamento?

- Uma vez por mês
- Uma vez por semestre
- Uma vez por ano
- Não há periodicidade regular, mas já houve encaminhamentos
- Nunca houve encaminhamentos
- Outra

2- Em caso afirmativo na questão 1, as informações encaminhadas pela CGU têm a qualidade, completude e clareza que possibilitam a adoção de providências e construção de soluções por parte do(a) senhor(a) e do seu Órgão na qualidade de Órgão Central de Orçamento?

3- Com que frequência há interação presencial entre o(a) senhor(a) e dirigentes da CGU durante o exercício?

- Uma vez por mês
- Uma vez por semestre
- Uma vez por ano
- Não há periodicidade regular, mas já houve interações
- Nunca houve interações
- Outra

4- De uma forma geral as interações são proveitosas? Há possibilidade de aprofundamento dos temas, de modo que se obtenha geração de conhecimento passível de aplicação?

5- Quais exemplos de conhecimento gerados advindos da interação com a CGU que lograram providências implementadas ou que estão em fase de implementação?

6- Para os casos em que houve implementação de providências a partir de informações da CGU, qual a sua avaliação, no momento, da eficácia e efetividade das medidas adotadas?

7 – O MP e/ou SOF participam de algum órgão colegiado ou instância do qual participa a CGU e/ou a SFC, e no qual é tratada a temática de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação? Em caso afirmativo, quais contribuições a SOF apresentou no referido colegiado, pertinentes às funções e atribuições da CGU/SFC? Como a CGU/SFC reagiu às contribuições da SOF?

8- Qual a percepção do(a) sr(a)., com exemplos efetivos, a respeito da função Orçamento enquanto determinante para o atingimento:

- 1) o atingimento das metas do PPA?
- 2) efetividade das políticas públicas?
- 3) a qualidade do gasto público?
- 4) a prevenção da corrupção?

9- Do seu ponto de vista, o que pode ser feito pela SOF para estreitar a atuação do Ciclo de Gestão, melhorando o ciclo das políticas públicas? Quais aspectos relacionados à atuação da SOF e da CGU/SFC carecem de melhorias?