



Tribunal de Contas da União

**I Encontro Estadual de Controle Interno
do Estado do Ceará**

**Compartilhando Experiências em
Auditoria de Natureza Operacional**

Paulo Gomes Gonçalves

Fortaleza/CE, 11 de dezembro de 2007

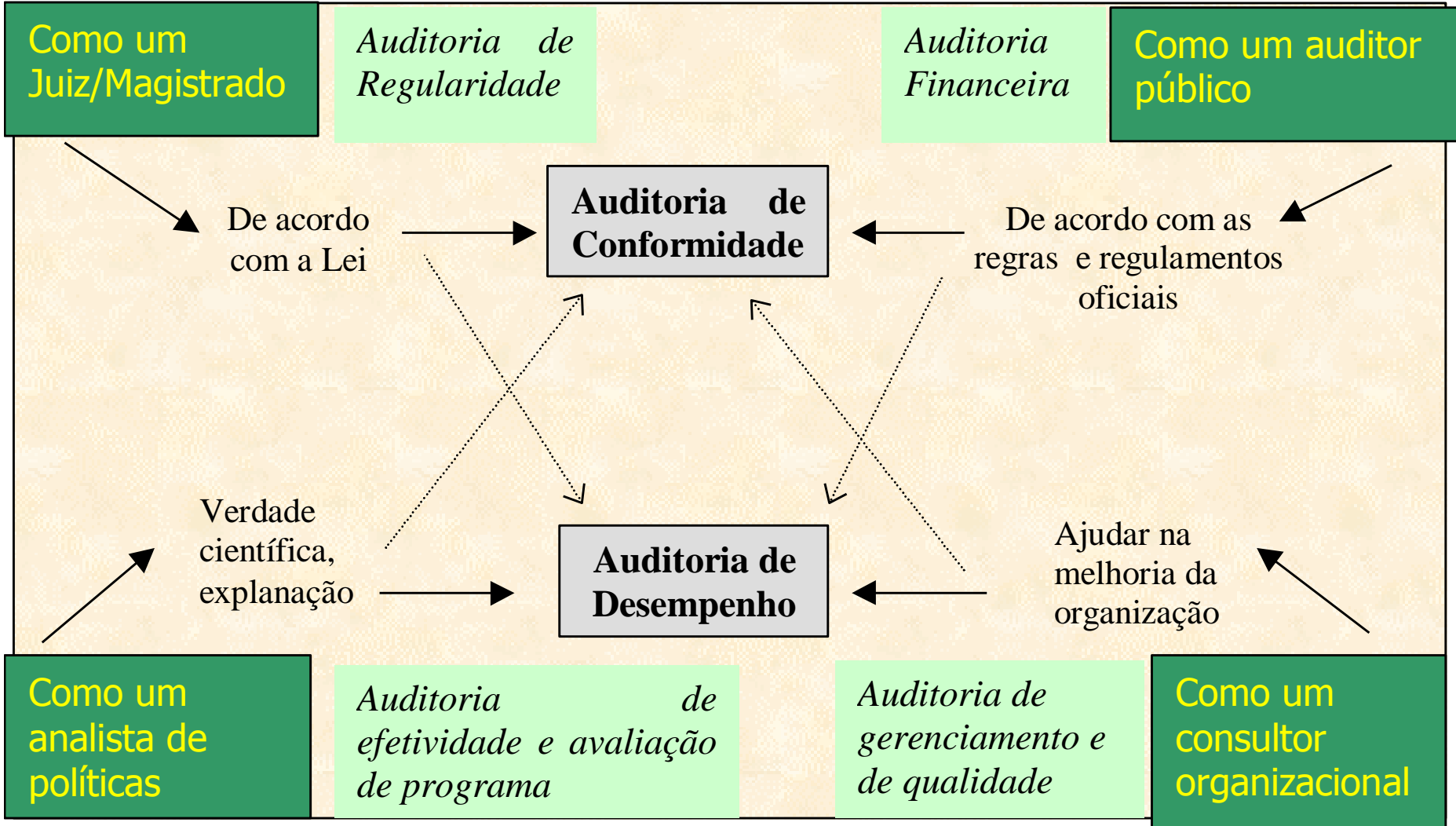


Por que avaliar desempenho?

- Os agentes políticos teriam informações relevantes sobre a implementação de políticas públicas por eles formuladas. O próprio governo se beneficia das conclusões e recomendações sobre o desempenho de ações, programas, políticas e órgãos governamentais, com ênfase na divulgação das boas práticas administrativas.
- Os diversos interessados em informações sobre resultados de políticas teriam acesso a conclusões e recomendações menos internas ao governo e, teoricamente, mais isentas.
- Atuação complementar às modalidades de controle e revisão que se preocupam em garantir outra forma de accountability, a de conformidade ou legalidade.



Desempenho ou conformidade ?

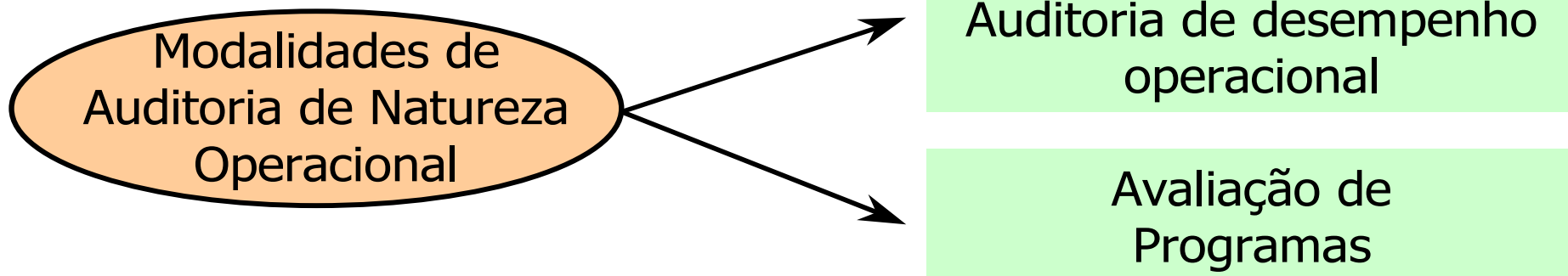


As Entidades de Fiscalização Superior vêm buscando, no controle burocrático, uma interação entre a avaliação de resultados e as ações de combate à fraude e corrupção.



Conceitos sobre Auditoria Operacional

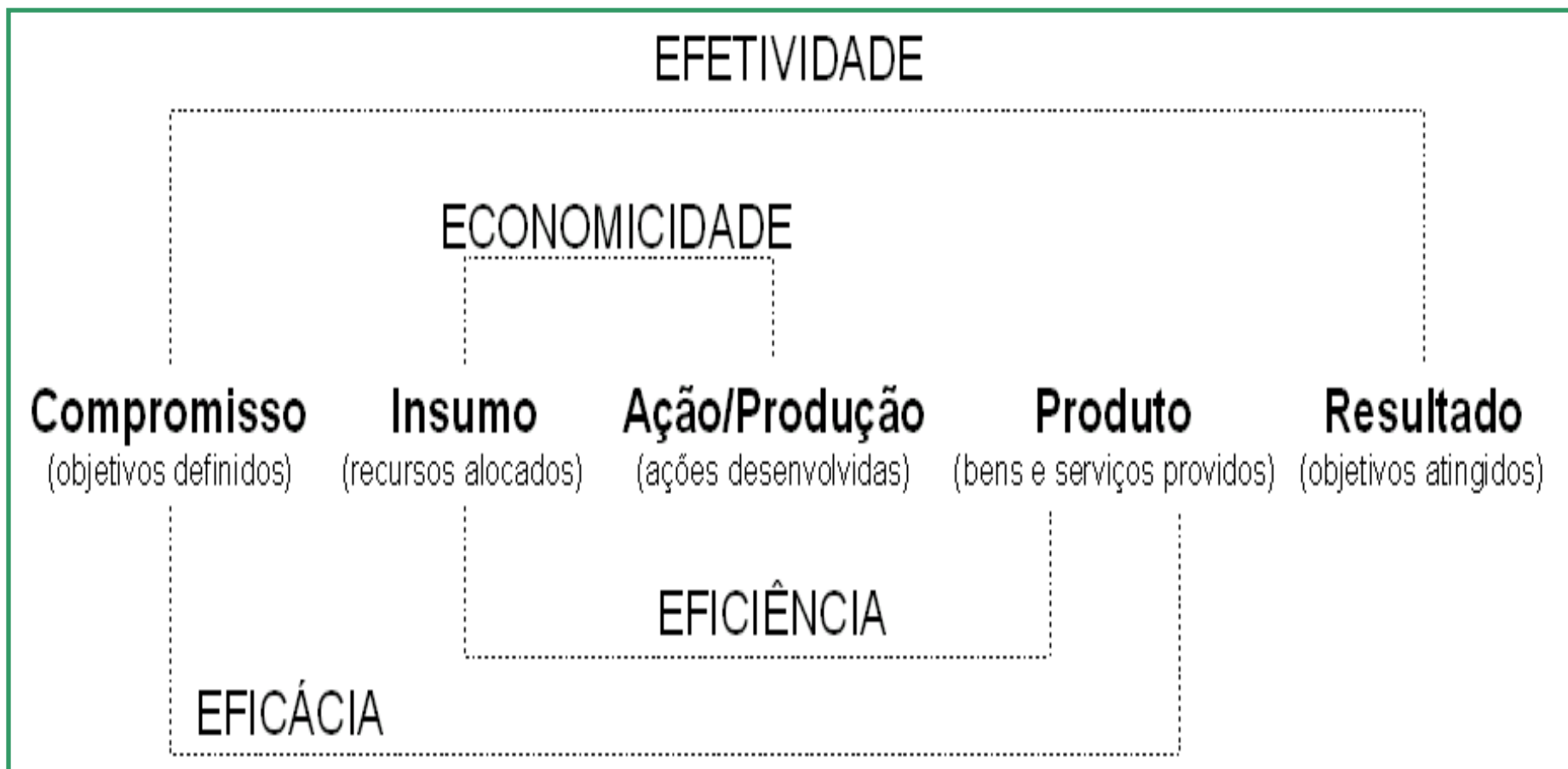
- Processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e impactos de um programa, atividade ou organização,
 - com base em critérios fundamentados,
 - com o objetivo de aferir o desempenho da gestão de governo,
 - subsidiar os mecanismos de responsabilização dos gestores pelo desempenho da ação estatal e contribuir para aperfeiçoar a administração pública.





Conceitos sobre Auditoria Operacional

- O diagrama de insumo-produto ilustra as dimensões chave analisadas em auditorias operacionais e suas inter-relações:

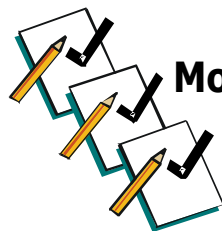
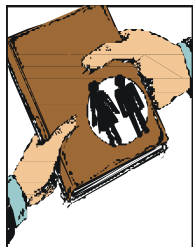




Ciclo da Auditoria Operacional

- Auditado
 - Poder Executivo
 - Legislativo
 - Imprensa
 - Meio acadêmico
- Divulgação**

8



Monitoramento

9



**Seleção
Matriz de Risco**



1

**Seleção
Estudo de Viabilidade**

2



Planejamento

3



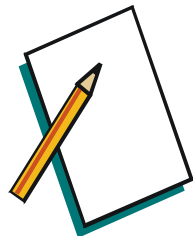
Execução

4



**Análise de dados e
informações**

5



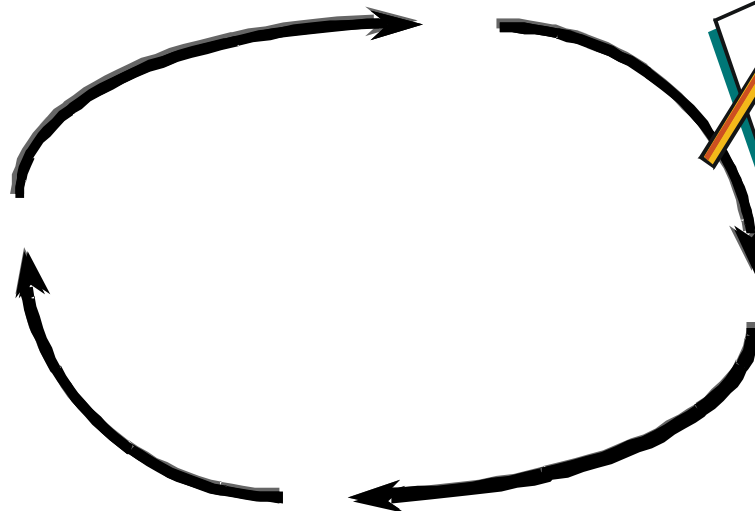
Apreciação

7



**Comentário
do gestor**

6

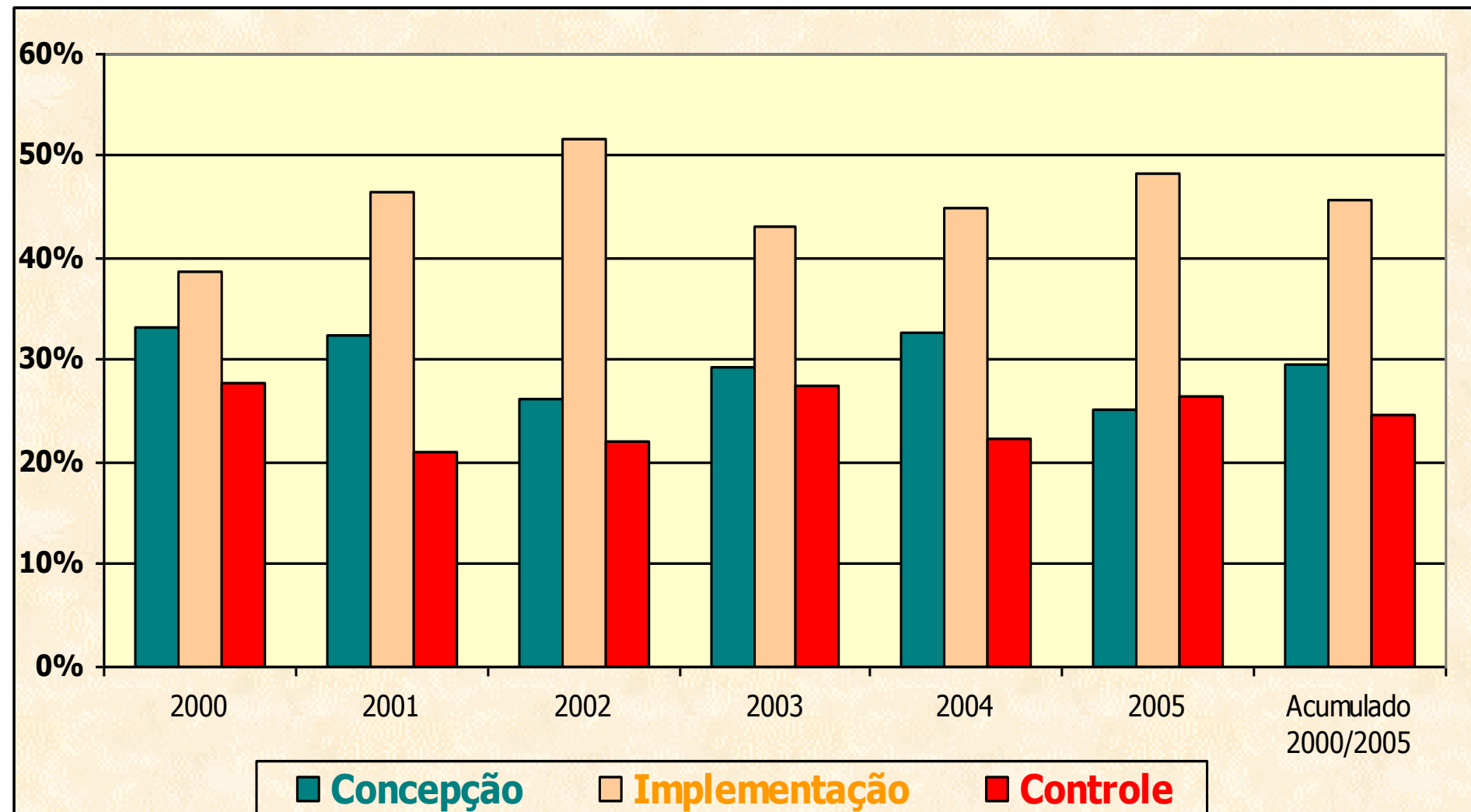




Monitoramento das deliberações

- Acompanhamento das medidas adotadas pelo órgão auditado, em resposta as recomendações/determinações proferidas - Plano de Ação.
- Maximizar a probabilidade de adoção das recomendações pelo gestor, de forma a alcançar as melhorias desejadas.
- Verificar a adequação das recomendações às condições vigentes e, se necessário, ajustá-las.
- Medir o benefício decorrente da implementação das deliberações da auditoria sobre o desempenho do órgão ou programa.
- Impactos esperados - desempenho, práticas, cultura, ganhos financeiros e accountability.

Perfil das deliberações do TCU em avaliações de programas de governo (2000-2005)



Constatações do TCU em avaliações de programas de governo



Perfil das recomendações em programas fiscalizados na área de Educação (2000-2005)

ÁREAS DE APERFEIÇOAMENTO (OBJETO DE DELIBERAÇÕES DO TCU)		PROGRAMA/AÇÃO AVALIADA					TOTAL AGREGADO
		Proinfo	TV escola	Saúde Escolar	Alfabetização de jovens adultos	Biblioteca da escola	
CONCEPÇÃO	1. Diagnóstico do problema e população-alvo e metas de atendimento	13%	-	-	-	-	5%
	2. Critérios de alocação orçamentária e de seleção de beneficiários	-	7%	-	12%	-	5%
	3. Instrumentos normativos e procedimentos operacionais	13%	7%	29%	-	11%	15%
	4. Oferta de bens e serviços ao público-alvo	26%	15%	14%	17%	11%	3%
	5. Competências institucionais de coordenação, execução e supervisão	4%	7%	-	-	-	-
IMPLEMENTAÇÃO	6. Capacitação e apoio técnico às equipes gerenciais e executoras	17%	7%	7%	-	26%	15%
	7. Fluxo, demanda e comunicação de informações gerenciais	-	7%	-	-	-	5%
	8. Qualidade e suficiência de bens e serviços disponibilizados	9%	-	4%	12%	-	10%
	9. Comprometimento e mobilização de equipes gerenciais e executoras	9%	-	4%	6%	4%	5%
	10. Articulação de ações entre órgãos e entidades	-	-	7%	6%	20%	5%
	11. Esclarecimento, educação e sensibilização da sociedade	-	7%	7%	-	4%	3%
CONTROLE	12. Sistemática e instrumentos de controle administrativo	4%	28%	14%	12%	4%	8%
	13. Sistemática e instrumentos de prestação de contas	-	-	-	6%	-	8%
	14. Sistemática e instrumentos de monitoramento e avaliação	4%	15%	14%	23%	20%	8%
	15. Apuração de impropriedades na execução do programa/ação	-	-	-	6%	-	5%

Constatações do TCU em avaliações



de programas de governo

- Recursos alocados nem sempre alcançam estratos mais pobres da população (Construção de cisternas).
- Resistência a novos conceitos, que inviabilizam o alcance dos objetivos traçados (Atenção à Saúde Mental; Saúde da Família).
- Comprometimento de investimentos realizados em obras por falta de previsão de recursos para operação e manutenção (Resíduos Sólidos Urbanos; Energia das Pequenas Comunidades; Saneamento Básico).
- Descontinuidade de fluxo financeiro, com prejuízo da eficácia e do benefício social esperado, gerando obras paralisadas, atrasadas e não iniciadas (Morar Melhor).
- Variação de até 531% nos custos médios unitários praticados pelos estados na aquisição de medicamentos (Medicamentos de Dispensação em Caráter Excepcional).

Desafios à responsabilização por desempenho

Planejamento governamental



Tornar o ambiente melhor auditável:

- Institucionalizar o Plano Plurianual nos estados e municípios e adotar categorias classificatórias comuns em relação à estrutura programática.
- Consistência na formulação de programas (revisão do PPA Federal em 2005 alterou atributos em 90,1% dos programas).
- Suficiência dos atributos dos programas (no PPA 2004-2007, de 308 programas finalísticos, 132 apresentavam atributos insuficientes para avaliação - 33% dos indicadores sem data de apuração, valor de referência e meta de atendimento).
- Consistência das metas físicas e financeiras da LOA (desarticulação do PPA e definição segundo série histórica).
- Contingenciamento orçamentário, que retarda e impossibilita a execução da programação de despesas discricionárias.



Gerenciamento das ações

Carência de cultura de avaliação:

- Transparência (coleta e divulgação de dados primários sobre a execução dos programas e avaliação das metas atingidas).
- Responsabilização por compromissos assumidos (apenação ou reconhecimento - possibilidade do gestor ser cobrado de forma efetiva no caso de falta de acesso, falta de atendimento ou baixa qualidade na prestação de serviços).
- Adaptação informal de cargos existentes para conviver com a administração por programas sem, contudo, adequar o quadro de pessoal e capacitar as equipes técnicas para coordenar e monitorar.
- Pouca preocupação com a disseminação de boas práticas de gestão e com a instituição de mecanismos de valorização e premiação de gerentes.

Desafios à responsabilização por desempenho

Institucionalização de um sistema



A responsabilização por desempenho não está consolidada porque:

- Magnitude dos problemas de corrupção.
- Forte influência do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo.
- Controle social incipiente.
- Falta de previsão legal dos procedimentos.
- Falta de cultura e estrutura dos controles interno e externo.
- Carência de uma base de conhecimentos sobre aferição de desempenho na administração pública.



Tribunal de Contas da União Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog

- Paulo Gomes Gonçalves
- Fone: (61) 3316-5131 / 7892
- Fax: (61) 3316-7896
- E-mail: goncalvespg@tcu.gov.br

