

Elisa Brito Nahas

CONTROLE INTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

Um estudo sobre a Auditoria em Programas de Governo no Estado de Minas Gerais

Belo Horizonte

2008

Elisa Brito Nahas

CONTROLE INTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

Um estudo sobre a Auditoria em Programas de Governo no Estado de Minas Gerais

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Professora Mestra Andréa D'Assunção Ferreira.

Belo Horizonte

2008

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora, Andréa, o conhecimento adquirido durante essa jornada e o incentivo nos momentos decisivos.

À Superintendência Central de Auditoria de Gestão, nas pessoas do Sr. José Márcio Rocha de Oliveira e das Sras. Mônica Wild Grossi Bastos e Maria Flávia Moraes Raso Leite Soares, agradeço o subsídio técnico, essencial para a realização deste trabalho.

Especial agradecimento à Auditora-Geral do Estado, Sra. Maria Celeste Morais Guimarães, por autorizar a utilização de Relatórios de Auditoria neste trabalho.

À Superintendência de Planejamento Gestão e Finanças, agradeço a torcida!

Aos meus pais, irmãos e ao Thi, agradeço o apoio e a paciência.

Agradeço aos mestres e aos colegas do XV, a cumplicidade nos momentos difíceis e, especialmente, ao Pedro Palotti, Thiago, Bruna e Pedro Henrique pelo auxílio acadêmico.

Enfim, a todos que, de alguma forma, me acompanharam em mais uma etapa e torceram por mim.

*O correr da vida embrulha tudo.
A vida é assim: esquentada e esfria,
aperta e daí afrouxa,
sossega e depois desinquieta.
O que ela quer da gente é coragem.*
(João Guimarães Rosa)

RESUMO

O presente estudo visa a compreender o modelo de auditoria em programas de governo no Estado de Minas Gerais e, sobretudo, a analisar os mecanismos e instrumentos utilizados pela Auditoria-Geral do Estado (AUGE) que contribuem para assegurar a efetividade de tais políticas públicas. Foram analisados documentos disponíveis na AUGE, como os relatórios de auditoria, a legislação atinente à matéria em estudo, bem como realizados estudos de caso acerca dos Projetos Estruturadores “100% Eletrificação Rural em Minas Gerais” e “Lares Geraes”. Tais metodologias permitiram obter uma visão geral do modelo de auditoria em programas e os resultados contribuíram para corroborar a relevância de tal trabalho para governo e sociedade. Foram constatados vários fatores que obstam o alcance da competência institucional da AUGE, qual seja a avaliação da efetividade dos programas. Conclui-se que, embora a AUGE tenha contribuído para a melhoria do desempenho dos programas de governo, há a necessidade de aperfeiçoamento do modelo, tendo em vista que este ainda não é capaz de mensurar, de forma objetiva, a efetividade das políticas públicas.

Palavras-chave: Auditoria de Gestão; Auditoria de Natureza Operacional; Controle de Políticas Públicas; Avaliação de Programas de Governo.

ABSTRACT

This study aims to understand the model of government's program auditing in the State of Minas Gerais and, specially, to analyze the mechanisms and instruments used by the *Auditoria-Geral do Estado* (AUGE) that contribute to guarantee the effectiveness of such policies. Documents available in AUGE, such as auditing reports, and the legislation related to this issue were analyzed, and also were studied two cases concerning the auditing of the Structuring Projects *100% Eletrificação Rural em Minas Gerais* and *Lares Geraes*. Such methodologies allowed the obtention of a general view of the program's auditing model and the findings corroborates the relevance of such works to government and society. It's was also found several factors that renders difficult to the institutional competence of AUGE in evaluating the effectiveness of the programs. It's concluded that, although AUGE has been contributing to the improvement of the government program's performance, the auditing model still needs to be developed, since it is not capable of measuring, in an objective way, the effectiveness of the policies.

Key words: Performance auditing; Operational auditing; Public Policy control; Evaluation of government programs.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Dimensões da auditoria de natureza operacional - TCU, 2000.....	61
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distinção entre auditoria de desempenho, auditoria de conformidade e avaliação de programa.....	42
Tabela 2 – Tipos e características dos estudos de avaliação.....	51
Tabela 3 – Principais técnicas de diagnóstico.....	66
Tabela 4 – Programas de governo avaliados pela AUGÉ que tiveram relatórios de auditorias concluídos - exercícios de 2006-2008.....	76

LISTA DE SIGLAS

- ANOP** – Auditoria de Natureza Operacional
- AUGE** – Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais
- BO** – *Business Object*
- CEMIG** – Companhia Energética do Estado de Minas Gerais
- COHAB** – Companhia de Habitação de Minas Gerais
- CRFB/88** – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- DCAC** – Diretoria Central de Auditoria de Contas
- DCACG** – Diretoria Central de Auditoria em Contratos de Gestão
- DCAPG** – Diretoria Central de Auditoria em Programas Governamentais
- DFID** - Departamento para o Desenvolvimento Internacional
- EFS** – Entidades de Fiscalização Superior
- EMATER/MG** - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais
- FEH** – Fundo Estadual de Habitação
- FUMEC** – Fundação Mineira de Educação e Cultura
- GERAES** – Programa de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
- INTOSAI** – *International Organization of Supreme Audit Institutions*
- LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA** – Lei Orçamentária Anual
- OCDE** - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PMDI** – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
- PPAG** – Plano Plurianual de Ação Governamental
- PSH** – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
- SCAG** - Superintendência Central de Auditoria de Gestão
- SCAO** – Superintendência Central de Auditoria Operacional
- SCCA** - Superintendência Central de Correição Administrativa
- SEDE** – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
- SEDRU** – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
- SEDS** – Secretaria de Estado de Defesa Social
- SEPLAG** – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
- SEPROG** – Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 AUDITORIA E CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
1.1 A Evolução Histórica da Administração Pública Brasileira	15
1.1.1 A Administração Pública Brasileira sob o paradigma do Estado Democrático de Direito.....	19
1.1.2 Reforma Gerencial da Administração Pública analisada a partir da Emenda Constitucional n°. 19/98	21
1.1.3 Reforma Gerencial adotada no Estado de Minas Gerais	24
1.2 Controle da Administração Pública.....	26
1.2.1 O Controle da Administração Pública no contexto da Reforma de Estado.....	27
1.2.2 Classificações	29
1.2.2.1 Controle parlamentar, controle administrativo, controle judicial, controle social ...	29
1.2.2.2 Controle hierárquico e controle finalístico	32
1.2.2.3 Controle prévio, controle concomitante e controle posterior	33
1.2.2.4 Controle de legalidade e controle de mérito.....	33
1.2.2.5 Controle externo e controle interno	34
1.3 Auditoria governamental	36
1.3.1 Auditoria de Conformidade e Auditoria de Gestão	39
2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E CONTROLE	44
2.1 Conceitos de Políticas Públicas.....	44
2.2 Auditoria ou Avaliação em programas de governo?	46
2.2.1 Tipos de avaliação de programas de governo.....	50
2.2.2 Critérios de avaliação de programas de governo.....	53
2.2.3 Limites da avaliação de programas de governo.....	58
2.3 Controle Externo de Políticas Públicas	59
2.3.1 Uma breve abordagem sobre a metodologia desenvolvida pelo TCU	64
3 CONTROLE INTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AUDITORIA EM PROGRAMAS DE GOVERNO NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS .	68
3.1 A Auditoria Interna do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais	68
3.1.1 Breve histórico.....	68
3.1.2 Estrutura atual.....	70
3.2 Evolução da Auditoria em programas de governo no âmbito do Estado de Minas Gerais.....	72

3.2.1 Metodologia de Auditoria em programas de governo utilizada pela AUGE	77
4 ESTUDO SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DA AUDITORIA-GERAL DO ESTADO PARA ASSEGURAR A EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE GOVERNO EM MINAS GERAIS	79
4.1 Análise dos mecanismos e instrumentos utilizados pela Auditoria-Geral do Estado que contribuem para assegurar a efetividade dos programas de governo em Minas Gerais.....	79
4.2 O caso do Projeto Estruturador “100% Eletrificação Rural em Minas Gerais” ...	83
4.3 O caso do Projeto Estruturador “Lares Geraes”	87
4.4 Limites e oportunidades da Auditoria em programas de governo no âmbito do Estado de Minas Gerais	91
5 CONCLUSÃO.....	98
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101
ANEXOS	
ANEXO I – Sinopse das Estratégias Metodológicas	107
ANEXO II - Resolução Conjunta nº. 6.513, de 28 de abril de 2008.....	108
ANEXO III – Recomendações constantes do Relatório de Auditoria do Programa “100% Eletrificação Rural em Minas Gerais”	110
ANEXO IV – Recomendações constantes do Relatório de Auditoria do Programa “Lares Geraes”	112
ANEXO V – Entrevista com o Diretor da Superintendência Central de Auditoria de Gestão	115
ANEXO VI – Organograma da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais.....	117

INTRODUÇÃO

A administração pública em todo o mundo vem passando por mudanças no intuito de prover a população com serviços mais eficientes e de melhor qualidade. As discussões sobre reformas administrativas tornaram-se um processo de reflexão acerca das atribuições e funções do Estado e da participação da sociedade. A esse respeito Silva afirma que

o novo ambiente organizacional da administração pública, desencadeado pelo modelo gerencial, busca atender o clamor da sociedade pela *accountability* dos gestores públicos, demandando dos órgãos de controle governamental informações mais objetivas sobre aspectos como economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das operações financiadas com recursos públicos (SILVA, 2005, p. 11).

A reforma do Estado brasileiro consolidou a idéia de um novo paradigma gerencial no governo, voltado para resultados e focado no cliente/cidadão. Fez-se necessário, pois, adotar novas formas de controle, como a análise de aspectos como economia, eficiência, eficácia e efetividade dos dispêndios públicos, além do tradicional enfoque da verificação da conformidade dos processos com a legislação aplicável.

A auditoria de natureza operacional surge, então, com uma das ferramentas do controle que possibilitam acompanhar as inovações propostas por meio da reforma do Estado, na tentativa de elevar os níveis de transparência de sua atuação, bem como de torná-lo mais eficiente e eficaz no atendimento às demandas da sociedade. Prevista pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu art. 71, que trata do controle externo, a auditoria de natureza operacional é concebida no intuito de “examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, bem como da efetividade dos programas e projetos governamentais” (BRASIL, TCU, 2000, p.15).

Nesse cenário, a Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais - AUGÉ, cuja missão¹ é exercer o controle da gestão pública com equidade e compromisso social, visando, sobretudo, à transparência e à efetividade das ações governamentais em benefício

¹ MINAS GERAIS. *Sítio Oficial da Auditoria-Geral do Estado*. Disponível em: <<http://www.auditoriageral.mg.gov.br>>

da sociedade, assume importante relevo. A auditoria de natureza operacional é realizada pela AUGE, por meio da Superintendência Central de Auditoria de Gestão - SCAG, utilizando uma metodologia baseada no modelo desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União. Os modelos diferem na nomenclatura adotada, entretanto. Em Minas, adota-se o termo Auditoria de Gestão, ao passo que o TCU utiliza a expressão Auditoria de Natureza Operacional – ANOP, conforme disposto na CRFB/88.

Tendo em vista a existência de desafios e limites à modernização da gestão governamental, bem como de dilemas que envolvem a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas - e, conseqüentemente, a modernização do controle de tal ciclo -, colocam-se os seguintes questionamentos: a) de que maneira a Auditoria-Geral do Estado têm contribuído para assegurar a efetividade dos programas de governo em Minas Gerais?; b) o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, enquanto órgão de controle externo, realiza auditorias de natureza operacional nos programas de governo sob a sua jurisdição? Qual a relação entre a referida instituição e a Auditoria-Geral do Estado, no que diz respeito ao tema em discussão? c) como proceder a avaliações técnicas em um ambiente marcado por variáveis políticas?

As respostas a tais perguntas poderiam auxiliar na compreensão do modelo de auditoria de gestão no Estado de Minas Gerais, especificamente, do modelo de auditoria em programas governamentais, de forma a contribuir para a implementação de mudanças que visem ao alcance da missão da instituição AUGE.

A escolha do tema justifica-se pela sua relevância nos contextos político e sócio-econômico atuais. Em um contexto de Administração Pública Gerencial, a avaliação de programas governamentais por um órgão de controle interno - no caso, pela AUGE, por meio da Diretoria Central de Auditoria em Programas Governamentais - mostra-se uma ferramenta essencial de análise da efetividade dos gastos públicos. Dessa forma, representa um meio de contribuição para que tais gastos, na execução dos programas governamentais, sejam aplicados de maneira a garantir o atendimento das necessidades requeridas pela sociedade.

O estudo da auditoria em programas é de fundamental importância, pois configura uma ferramenta gerencial que produz informações estratégicas capazes de indicar se estão sendo realizadas, conforme planejadas pelo governo, as ações de forma mais eficaz, eficiente e efetiva. Ainda, o resultado da auditoria pode contribuir para o aprendizado da administração pública, à medida que propõe melhores alternativas de gestão.

O objetivo geral deste trabalho consiste em compreender o modelo de auditoria em programas de governo no âmbito do Estado de Minas Gerais e analisar, sobretudo, os mecanismos e instrumentos utilizados pela Auditoria-Geral do Estado que contribuem para assegurar a efetividade de tais políticas públicas. Para a consecução deste objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a) abordar o Sistema de Controle Interno do Estado de Minas Gerais, apresentando a evolução da auditoria em programas de governo; b) estabelecer uma comparação entre os controles interno e externo de políticas públicas no âmbito do Estado de Minas Gerais; c) identificar os limites e oportunidades da auditoria em programas de governo no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Para responder aos questionamentos inicialmente levantados e para atender aos objetivos anteriormente aludidos, o trabalho proposto foi desenvolvido a partir de pesquisas bibliográficas. Foram analisados, ainda, documentos disponíveis na Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a exemplo dos relatórios de auditoria, bem como a legislação atinente à matéria em estudo. Foram realizados estudos de caso a partir de auditorias executadas em dois programas prioritários do governo do estado e, também, uma entrevista semi-estruturada com o Diretor da Superintendência Central de Auditoria de Gestão.

A monografia está estruturada em cinco capítulos. O primeiro capítulo visa a contextualizar o tema da pesquisa, abordando Auditoria e Controle na Administração. Apresenta a evolução da Administração Pública brasileira e busca estabelecer uma relação entre reforma de Estado e as funções de Auditoria e Controle. O segundo capítulo aborda alguns conceitos e o controle de políticas públicas, com ênfase na Auditoria em programas

de governo. Descreve, ainda, o controle externo de políticas públicas, sobretudo, a experiência do Tribunal de Contas da União.

O terceiro capítulo, por sua vez, aborda o controle interno de políticas públicas no âmbito do Estado de Minas Gerais. Apresenta-se a Auditoria Interna do Poder Executivo a partir de um breve histórico da Auditoria-Geral em Minas Gerais, passando por sua estrutura orgânica atual, com enfoque na evolução da Auditoria em programas de governo no Estado.

No capítulo quatro, são analisados os instrumentos e mecanismos utilizados pela AUGE que contribuem para assegurar a efetividade dos programas de governo em Minas Gerais. A contribuição da AUGE para a efetividade dos programas de governo também é analisada neste capítulo, por meio de estudos de caso acerca dos Projetos Estruturadores “100% Eletrificação Rural em Minas Gerais” e “Lares Geraes”. Em seguida, são discutidos os limites e desafios impostos à Auditoria em programas no âmbito de Minas Gerais.

Por último, no quinto capítulo, são tecidas considerações finais sobre o tema, sendo destacados os principais resultados e conseqüências advindas da realização do controle interno dos programas de governo no estado mineiro.

1 AUDITORIA E CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 A Evolução Histórica da Administração Pública Brasileira

Ao longo do seu desenvolvimento histórico, a Administração Pública brasileira adotou três modelos básicos – Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrática e Administração Pública Gerencial. Não obstante seja reconhecida a sobreposição de modelos diversos² na evolução histórica da Administração Pública brasileira, as principais características de tais modelos serão abordadas, para fins didáticos, de forma sucessiva e estanque, a seguir.

O modelo patrimonialista, vigente até a década de 30 no Brasil, caracterizava-se pela interpermeabilidade dos patrimônios público e privado, pelo nepotismo e pela corrupção. Tais características, que configuravam uma verdadeira privatização do Estado, tornaram-se, por sua vez, incompatíveis com as tendências democráticas que ora surgiam, e nas quais prevaleciam valores opostos, como a distinção entre *res publica* e bens privados, bem como a proteção e um controle maior sobre a primeira.

A administração burocrática clássica, que teve origem no sistema militar prussiano e foi descrita por Max Weber³, implantou-se no Brasil nos anos 30, por meio de reforma administrativa⁴, em um contexto de surgimento e consolidação do paradigma do Estado de bem-estar social. Tal modelo foi adotado na tentativa de substituir a administração patrimonialista, descrita anteriormente, que se caracterizava pelas práticas de nepotismo, de empreguismo e, ainda, de corrupção.

De acordo com Bresser Pereira, a não distinção entre o público e o privado, bem como entre política e administração, incompatíveis com as ideologias das democracias

² Bresser Pereira, 2005, p. 264-265.

³ Max Weber (1922) descreveu a administração pública burocrática como uma forma de dominação racional-legal, por adotar os meios mais adequados para se atingir os fins almejados, bem como definir de forma rígida, em lei, objetivos e meios para atingir tais fins.

⁴ Em 1936, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, substituído pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), instituído pelo Decreto-lei nº. 579, de 30/07/38, que introduziu no país os princípios centralizadores, hierárquicos e formalistas da administração burocrática clássica.

parlamentares e do regime capitalista, serviram de fundamento para que se desenvolvesse um novo tipo de administração,

baseada em administradores profissionais, em carreiras bem definidas, na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na forma piramidal das organizações, em normas e rotinas rígidas, no controle *a priori* dos processos administrativos – processos de contratação de pessoal, de atendimento de demandas, de concorrência nas compras realizadas pelo Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 8).

Não obstante representar uma alternativa superior à administração patrimonialista na gestão dos recursos públicos, o modelo burocrático da administração pública restou ineficiente – uma vez que não garantiu uma qualidade adequada da prestação de serviços públicos, tampouco um custo baixo para a administração -, lenta e pouco orientada para o cidadão.

Impende ressaltar que, em 1967, o governo militar tentou adotar um modelo gerencial de administração como forma de romper a rigidez do modelo burocrático, ao promover a descentralização da administração pública brasileira, conferindo autonomia à administração indireta, incluindo as empresas de propriedade do Estado (via Decreto-lei nº. 200).

Por meio de tal medida, pretendeu-se tornar mais eficientes as atividades econômicas do Estado⁵, fortalecendo, assim, a aliança política entre os altos níveis tecnocratas e a classe empresarial. No entanto, a segunda reforma administrativa, e de caráter gerencial, embutida no Decreto-lei nº. 200/1967, restou fracassada em virtude de alguns fatores apontados por Bresser Pereira:

de um lado, por permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, por não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que era vista pejorativamente como *burocrática* ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 244).

⁵ Segundo Toscano (2004, p. 5-6), a criação da Secretaria de Modernização (SEMOR) em 1970, e posteriormente, o Programa Nacional de Desburocratização (PrND), proposto em 1981, também constituíram “marcos da jornada da Administração Pública Brasileira em busca de processos mais eficientes para a gestão do serviço público”.

Dias (2003, p. 194) ainda cita, como conseqüências indesejáveis advindas da reforma contida no Decreto-lei nº. 200/67, a ineficiência dos mecanismos de controle, que será abordada posteriormente, a ausência de uma efetiva supervisão dos atos e resultados da Administração indireta, a concessão excessiva de autonomia às empresas estatais e o aumento dos poderes administrativos estatais no Poder Executivo.

O período de 1979 a 1994 foi marcado, no Brasil, por estagnação da renda *per capita* e por altos índices de inflação. Refere-se à crise do Estado desencadeada a partir de 1979, com o segundo choque do petróleo. Para Bresser Pereira (2005, p. 239), tal crise pode ser vista por quatro aspectos⁶: como crise fiscal, como crise do modo de intervenção do Estado, como crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado e como crise política.

O regime democrático configura a resposta à crise política: o país completou sua transição democrática em 1985, e a consolidou com a promulgação da Constituição, em 1988. Quanto ao aspecto fiscal, ao modo de intervenção do Estado e à forma burocrática pela qual o Estado era administrado o mesmo não pôde ser observado. Para Bresser Pereira (1995, p. 241), “em relação à crise fiscal e ao modo de intervenção do Estado, as forças políticas vitoriosas tinham como parâmetro o desenvolvimentismo populista dos anos 50”.

A reforma administrativa no Brasil, idealizada a partir de 1995, apoiou-se na proposta de Administração Pública Gerencial como resposta à crise dos anos 80, descrita anteriormente, bem como à globalização da economia, sendo estes acontecimentos considerados por Bresser Pereira (2005, p. 237) “fenômenos” que exigiram a redefinição das funções do Estado e de sua burocracia, conseqüentemente. Vale dizer, pois, que tanto a crise do Estado quanto o fenômeno da globalização levaram à necessidade de reformá-lo, ou mesmo de reconstruí-lo.

⁶ A crise fiscal caracterizou-se pela perda do crédito e pela poupança pública negativa; a crise do modo de intervenção do Estado significou o esgotamento do modelo de substituição de importações, que gerou falta de competitividade por parte das empresas brasileiras; a crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado originou-se da incapacidade do regime burocrático de superar as práticas patrimonialistas, bem como do seu enrijecimento excessivo; e, por fim, a crise política resultou de outras três crises, com destaque para a crise moral, que levou ao *impeachment* do então Presidente da República, eleito em 1989.

No Brasil, a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995, indicou a reforma do aparelho do Estado como questão central na tentativa de enfrentar a crise dos anos 80, substituindo uma administração pública burocrática – vale dizer, ineficiente e incapaz de atender, com qualidade, as demandas dos cidadãos – por outra, a Administração Pública Gerencial. Também foram instalados a Câmara da Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos de implementação da reforma e um Conselho da Reforma do Estado, constituído por representantes da sociedade civil, para fins de assessoramento (FERREIRA, 1999, p. 78).

De acordo com Dias (2003, p. 203), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁷, de 1995, apontou as crises do Estado brasileiro e delineou os pressupostos de uma reforma de Estado pela qual a Administração Pública brasileira deveria passar, incluindo reformas tributária e previdenciária e, sobretudo, uma reforma do aparelho do Estado.

São características da administração pública gerencial:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle de resultados através dos contratos de gestão (ao invés dos controles de procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou ‘corpos’ de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) Separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
- h) terceirização de atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 42).

⁷ Documento que iniciou as discussões sobre Reforma Gerencial da Administração Pública brasileira.

A extinção do MARE, em 1999, pode ser atribuída, de acordo com Rezende (2004, p. 106), ao problema da falha seqüencial ocasionada pela dificuldade de cooperação simultânea entre os dois objetivos da reforma, quais sejam, o ajuste fiscal e a mudança institucional. O autor explica que o fenômeno da falha seqüencial advém da tensão entre as diferentes demandas, quanto aos mecanismos de controle, exigidas para a consecução de cada um desses objetivos. No caso, o ajuste fiscal pressupõe um maior controle sobre o sistema burocrático, ao passo que a mudança institucional, que pressupõe a descentralização, requer um menor controle sobre a burocracia. Na visão do autor, o problema da falha seqüencial pode ser a explicação para o fato de que as reformas administrativas frequentemente restam interrompidas ou reorganizadas. De forma crítica, conclui que “novas reformas são formuladas para lidar com velhos problemas de performance, e dificilmente conseguem a melhoria substancial dos sistemas burocráticos, que é seu objetivo último” (REZENDE, 2004, p. 14).

Não se pretende, com este tópico, esgotar o assunto sobre reforma de Estado no Brasil – objetiva-se apenas uma contextualização do tema objeto da pesquisa consoante os pressupostos da Administração Pública Gerencial e os princípios impostos pelo Estado Democrático de Direito. A evolução do controle na Administração Pública brasileira será discutida, posteriormente, em tópico separado.

1.1.1 A Administração Pública Brasileira sob o paradigma do Estado Democrático de Direito

Para se compreender o conceito de Estado Democrático de Direito, há que se perpassar brevemente pela evolução dos seus componentes, conforme explica Silva (2006, p. 112). Assim, o Estado de Direito, definido como Estado Liberal, preconizava, dentre outras características, a submissão ao império da lei, a divisão de poderes e a garantia de direitos individuais, sobretudo, a liberdade individual e a igualdade, sendo esta considerada um direito formal apenas, posto que se desconsiderava a desigualdade entre os indivíduos. Enfim, a lei dirigia-se à regulação das ações dos indivíduos.

Tais características do Estado de Direito, especialmente o individualismo e o abstencionismo - uma vez que não se preocupava com o bem-estar coletivo e o interesse

público -, geraram insatisfações sociais. Dessa forma, o Estado de Direito cedeu lugar ao Estado Social de Direito, ou simplesmente Estado Social, que primou por uma ampliação dos direitos fundamentais, além de uma reinterpretação daqueles já existentes, como a liberdade e a igualdade. Houve, então, uma inversão de prioridades do Estado, que passou a se preocupar mais com o bem-estar social.

O Estado não mais se limitou a agir negativamente e passou a intervir na esfera social, promovendo a educação, a saúde e outros direitos que, para serem assegurados, iam de encontro às liberdades individuais antes garantidas pelo Estado Liberal. Ainda nessa nova concepção de Estado, os indivíduos, além de serem tratados igualmente perante a lei, passaram a ter garantidos, por essa mesma lei, direitos que visavam a uma maior igualdade sócio-econômica.

A crise do paradigma do Estado Social é atribuída pelos estudiosos a fatores como o crescimento da Administração Pública de forma desmesurada, bem como da ineficiência a ela relacionada, o aumento da burocracia e das exigências impostas aos cidadãos para o custeamento da máquina estatal, o aumento da corrupção, dentre outros fatores. Dessa forma, o Estado Democrático de Direito configura uma alternativa de superação, tanto do Estado de Direito como do Estado Social, não no sentido de desconsiderá-los, mas sim de encontrar uma solução para a tensão entre autonomia privada, autonomia pública e soberania popular.

O paradigma do Estado Democrático de Direito é então concebido no sentido de que o elemento popular deve contribuir para a formação da vontade do Estado. Para Dias, tal paradigma “envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos do governo, por meio da pluralidade de idéias, culturas e etnias, da possibilidade de convivência de formas de organização e de interesses diferentes na sociedade” (DIAS, 2003, p. 151). Transparência, *accountability*⁸, eficiência, efetividade e

⁸ A palavra *accountability* não encontra correspondência literal na língua portuguesa. Segundo Gomes (2005, p. 138), o termo tem por pressuposto a delegação, por uma parte, de responsabilidade a outra parte, que a aceita, assumindo, porém, o compromisso de prestar contas acerca do uso da responsabilidade que lhe foi delegada. A palavra transparência, por sua vez, implica, segundo o autor, “fornecer ao sistema segurança razoável de que pessoas e instituições responsáveis pela gestão pública tomarão as decisões corretas, pois existe uma rede de interessados que estarão acompanhando suas decisões”.

participação popular constituem, dessa maneira, princípios, e ao mesmo tempo, desafios impostos pelo Estado Democrático de Direito.

Segundo o constitucionalista José Afonso da Silva, a Constituição Federal abre, com o Estado Democrático de Direito, preconizado no art. 1º, “as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela inscreve, e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana” (SILVA, 2006, p. 120).

Trazendo a discussão para o contexto da Administração Pública brasileira, pode-se concluir que o modelo gerencial é adotado, dessa forma, como um instrumento para se superarem as mazelas que resultaram na reformulação do paradigma do Estado, colocando em xeque a relação entre o público e o privado. Mais do que a busca de fins legais, a Administração orientada para resultados, inserida em um Estado Democrático de Direito, deve priorizar a concretização de direitos constitucionalmente assentados.

1.1.2 Reforma Gerencial da Administração Pública analisada a partir da Emenda Constitucional nº. 19/98

No Brasil, a reforma administrativa gerencial foi formalmente instituída pela Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998⁹, como resultado da crise por qual passava o Estado brasileiro, mencionada em tópico anterior. De forma sucinta, a emenda trouxe diversas conseqüências para a Administração Pública brasileira, quais sejam a alteração do regime jurídico administrativo, seus princípios e normas, bem como alterações em matéria de controle de finanças públicas.

Dias afirma que, por meio da matéria contida nos dispositivos constitucionais, ora em vigor, buscou-se discutir aspectos como uma Administração “voltada para o controle de resultados, descentralização e eficiência, transferindo para o

⁹ A Emenda Constitucional nº. 20/98 instituiu a Reforma Previdenciária no país.

setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado; qualidade e produtividade dos serviços públicos; e o papel do servidor público” (DIAS, 2003, p. 209).

Nesse sentido, ressurgiu o discurso da eficiência na Administração Pública brasileira¹⁰, agora inserida, por meio da aludida emenda, como um princípio da Administração Pública (art. 37, *caput*, CRFB/88). No entanto, o conceito e a aplicação de tal princípio vêm acompanhados de uma série de problemas apontados pelos principais publicistas do país, como demonstra Bucci ao citar Medauar¹¹:

agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à idéia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população (MEDAUAR *apud* BUCCI, 2006a, p. 183).

A própria autora sugere a importância dos custos sociais para a efetivação do princípio da eficiência na Administração Pública. Ou seja, não basta que o Estado passe a gastar pouco ou a gastar bem, que considere apenas o viés econômico do princípio, expresso na relação entre custos e benefícios. Em suas próprias palavras, “a efetivação do princípio da eficiência deve ser mensurada também em termos de custos sociais de determinadas estruturas e práticas administrativas e sua repercussão sobre a formação de uma consciência de ação coletiva, de interesse público, nos cidadãos” (BUCCI, 2006a, p. 183). Silva coloca que

a dificuldade está em transpor para a atividade administrativa uma noção típica da atividade econômica, que leva em conta a relação *input/output* (insumo/produto), o que, no mais das vezes, não é possível aferir na prestação do serviço público, onde nem sempre há um *output* (produto) identificável, nem existe *input* no sentido econômico (SILVA, 2006, p. 671).

Outros critérios devem ser mencionados quando se trata de reforma da Administração Pública: valores como eficácia, efetividade e economicidade passaram a ocupar papéis de destaque como parâmetros para o processo de redesenho da estrutura do

¹⁰ Para muitos autores, a idéia de eficiência já estava presente no direito administrativo desde o Decreto-lei nº. 200/67.

¹¹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 145.

Estado. A esse respeito, Ferraz explica que a Constituição Federal trabalha com três acepções do princípio da eficiência, expresso no *caput* do art. 37. A primeira refere-se ao sentido estrito do princípio da eficiência, expressando a “relação entre os produtos gerados pela ação governamental e os custos dos insumos empregados nesta, prevalecendo, portanto, perspectiva econômico-financeira, que valoriza a escorreita e otimizada aplicação dos recursos públicos” (FERRAZ, 2003, p.168).

A segunda, que se refere ao sentido amplo do princípio da eficiência, engloba noções de economicidade e de eficácia. A terceira acepção é defendida pelo autor em seu estudo e compreende o princípio da efetividade. Tais critérios, essenciais para o estudo em tela, serão abordados oportunamente.

Ainda considerando as conseqüências trazidas pela Emenda Constitucional nº. 19/98, ressalta-se a introdução de mecanismos de participação, tanto na administração direta quanto na indireta, dos cidadãos/clientes, cidadãos/usuários dos produtos/ serviços públicos, dispostos no art. 37, §3º, CRFB/88. Outro ponto que merece destaque na Emenda Constitucional nº. 19/98 são as agências executivas. Mais do que um instituto trazido pela reforma administrativa, o dispositivo aborda a questão da administração por resultados, em que são firmados contratos que tem por objetivo a fixação de metas de desempenho, submetidas a controles e critérios de avaliação de tal desempenho.

Em síntese, a leitura dos princípios constitucionais ora tratados, e impostos pelo paradigma do Estado Democrático de Direito, guarda uma estreita relação com a reforma gerencial da Administração, na medida em que tais princípios norteiam os pressupostos de tal modelo. Ressalta-se que os critérios utilizados na auditoria de natureza operacional, prevista pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu art. 71, que trata do controle externo, traduzem tais princípios, constituindo um importante instrumento na busca do efetivo controle das políticas públicas, como restará verificado em momento posterior.

1.1.3 Reforma Gerencial adotada no Estado de Minas Gerais

Em Minas Gerais, implementou-se uma reforma administrativa considerada como “reforma de segunda geração”. Diferente das “reformas de primeira geração”, implementadas nos anos 80 e 90, priorizando o ajuste fiscal, as “reformas de segunda geração” do início do século XXI objetivavam, conforme explicam Vilhena *et al* (2006, p. 21), “a promoção do desenvolvimento na perspectiva da governança social, buscando-se fortalecer estado, mercado e terceiro setor para a geração concertada de resultados”. Os autores ainda esclarecem que

as reformas de segunda geração não dispensam o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, mas enfatizam o aumento de bem estar de forma integrada à responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência - que se baseiam em transformações estruturais, não na mera redução de despesas (VILHENA *et al.*, 2006, p. 22).

Nesse sentido, o “Choque de Gestão”, como foi denominada a reestruturação da Administração mineira, significou mais uma adequação institucional direcionada para o desenvolvimento do Estado, do que uma reforma administrativa *per se* (VILHENA *et al.*, 2006, p. 23). Dessa forma, medidas de caráter estruturador e operacional foram tomadas, logo em 2003, com vistas à redução de despesas – a situação fiscal do Estado estava entre as piores do país – e à modernização do aparato institucional do Estado. A título de exemplo, o número de Secretarias de Estado reduziu-se de 21 para 15 (conforme Lei Delegada nº. 49/03). Ressalta-se a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, órgão responsável pela estratégia do governo e pela gestão dos instrumentos a serem utilizados para implementá-la.

Ainda como exemplo de tais medidas, foi elencada uma carteira de Projetos Estruturadores, constituídos de ações planejadas para o Estado de Minas, visando ao aprimoramento da prestação de serviços públicos e, sobretudo, à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Tais projetos, desde então, representam o foco estratégico principal do governo, tendo prioridade em todos os instrumentos de planejamento e orçamento (PMDI, PPAG, LDO e LOA) assegurada pelo GERAES (programa Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado), instrumento de planejamento estratégico instituído à época.

Na denominada “Segunda Geração” do Choque de Gestão, estabeleceram-se no PMDI (2007-2023), sob os pilares Qualidade Fiscal e Qualidade e Inovação na Gestão Pública (considerados como conquistas da primeira fase), 11 Áreas de Resultados, quais sejam: Educação de Qualidade; Protagonismo Juvenil; Investimento e Valor Agregado da produção; Inovação, Tecnologia e Qualidade; Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce; Logística de Integração e Desenvolvimento; Rede de Cidades e Serviços; Vida Saudável; Defesa Social; Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva; Qualidade Ambiental¹². Tais áreas traduzem a prioridade de atuação do governo no momento atual.

Para cada Área de Resultados foram estabelecidos, ainda, objetivos estratégicos a serem visados pelos Projetos Estruturadores e Programas Associados. Atualmente, o Estado conta com uma carteira composta por 57 Projetos Estruturadores, todos eles inseridos em cada uma das Áreas de Resultados definidas anteriormente.

Segundo definição do Manual de Revisão do PPAG 2008-2011 e de Elaboração da Proposta Orçamentária 2009 (MINAS GERAIS, 2008, p. 26), os Projetos Estruturadores “representam os programas estratégicos de cada área de resultados, nos quais são alocados prioritariamente os recursos estaduais discricionariamente disponíveis e dos quais se espera os maiores impactos da ação do Estado”. Os Associados, não obstante não sejam tão prioritários quanto aqueles, exercem o papel de colaboradores, devendo, para tanto, perseguir os objetivos estratégicos definidos para cada Área de Resultados do PMDI.

A Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado - GERAES, que integra a SEPLAG, atua por meio de metodologia e sistema próprios, apoiando os gerentes e equipes responsáveis pela implementação dos Projetos Estruturadores no planejamento e acompanhamento destes (CUNHA JÚNIOR, 2004, p. 9). É denominada de Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos (UAGP). De acordo

¹² MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Manual de Revisão do PPAG 2008-2011 e de Elaboração da Proposta Orçamentária 2009*, 2008, p. 8.

com informações do sítio eletrônico do GERAES¹³, a equipe que integra a referida unidade de apoio realiza reuniões mensais de situação dos projetos (*Status Report*), que geram informações a serem utilizadas nas Reuniões de Comitês de Área de Resultados. Tais Comitês, realizados a cada bimestre por Área de Resultados, visam à definição de planos de gestão estratégica para auxiliar na tomada de decisão junto aos projetos priorizados pelo governo.

No que tange ao controle interno, houve, em 2003, uma reorganização da Auditoria-Geral do Estado, que passou a contar com uma estrutura física própria. A ela, foram incorporadas a Superintendência Central de Auditoria Operacional – SCAO e a Superintendência Central de Correição Administrativa – SCCA, oriundas das Secretarias de Estado de Fazenda e de Recursos Humanos e Administração, respectivamente. Foi criada, ainda, a Superintendência Central de Auditoria de Gestão – SCAG, responsável pela avaliação dos resultados da ação governamental, função concebida no contexto da Administração Pública Gerencial.

A Auditoria de Gestão, como é denominada a auditoria de natureza operacional no Estado de Minas Gerais, engloba o tema tratado neste trabalho, qual seja o Controle de Políticas Públicas, em especial o controle interno dos programas governamentais. Sua abordagem será desenvolvida nos capítulos que seguem, sobretudo, no que diz respeito ao caso mineiro. Também em momento oportuno, será abordado o histórico da AUGÉ, bem como sua estruturação em face do modelo de gestão adotado pelo Estado.

1.2 Controle da Administração Pública

Muitos autores estabelecem uma definição para o controle da Administração Pública. Hely Lopes Meirelles define tal função como a “faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, 2006, p. 663). Maria Sylvania Zanella Di Pietro, por sua vez, conceitua o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e

¹³ MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Sítio eletrônico do programa Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado - GERAES*. Disponível em: <<http://www.geraes.mg.gov.br>>.

correção que os órgãos dos três Poderes exercem sobre ela, acrescentando o objetivo de “garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.” (DI PIETRO, 2005, p. 637).

Para Carvalho Filho (2006, p. 788), o controle da Administração Pública pode ser definido como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”.

Embora sejam atribuídos conceitos semelhantes para o controle da Administração Pública, não se pode deixar de mencionar as diferentes abordagens adotadas para o exercício desta função, consoante a evolução histórica da Administração apresentada em tópico anterior.

1.2.1 O Controle da Administração Pública no contexto da Reforma de Estado

Como pôde ser observado, no modelo burocrático os controles eram *a priori*, como medida para se evitarem práticas de corrupção e outros desvios de atuação no exercício da função pública. Para tanto, eram necessários procedimentos rígidos de controle, que resultavam, todavia, em uma gestão ineficiente da máquina estatal.

Segundo Ribeiro (2004, p. 103), a normatização do controle público no Brasil ocorreu com a Lei nº. 4.320/64¹⁴, sendo enfatizada, pela primeira vez, “a questão relacionada com o cumprimento do programa de trabalho, rompendo com a preocupação exclusiva com os aspectos legalistas acerca da execução contábil-financeira”. Ainda conforme a explicação do autor, a Constituição Federal de 1967, além de ter recepcionado as disposições da Lei nº. 4.320/64, avançou de forma substancial na questão do controle da Administração Pública, posto que previa, no art. 72, III, a avaliação dos resultados alcançados pelos administradores e a verificação da execução dos contratos.

¹⁴ Estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O controle da Administração Pública representou uma das principais mudanças trazidas com a edição do Decreto-lei nº. 200/67, ao lado da descentralização e do planejamento. Dias destaca os principais tipos de controle instituídos pelo decreto, quais sejam, o controle programático, o controle financeiro, o controle administrativo e o controle de resultados. No entanto, a autora aponta as várias conseqüências indesejáveis advindas de tal reforma administrativa, dentre as quais a de que os mecanismos de controle restaram ineficientes, por não permitirem “o acompanhamento e a avaliação dos resultados apresentados pela Administração indireta, seja pelo poder Executivo, seja pelos demais poderes do Estado” (DIAS, 2003, p. 194-195).

Com a Administração Pública Gerencial, ou Nova Administração Pública como também é conhecida, alterou-se o foco do controle da Administração, que se voltou, então, para os resultados da gestão. De acordo com Soares,

o controle de resultados veio munido de sistemática desburocratizante nos planos de reforma do Estado. É uma tentativa de aplicação da teoria da Administração na organização estatal. Consiste em uma técnica participativa de planejamento e avaliação, por meio da qual superiores e subordinados definem objetivos e metas a serem seguidos e o desempenho é acompanhado sistematicamente, procedendo-se às correções necessárias (SOARES, 2007, p. 33).

A esse respeito, Ferreira aponta, como princípio da administração pública gerencial, inferido a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), a reorientação dos mecanismos de controle para resultados, significando a evolução “de uma lógica baseada tão-somente no controle de legalidade e do cumprimento do rito burocrático para uma nova abordagem centrada no alcance de objetivos” (FERREIRA, 1999, p. 79). Fez-se necessário, pois, adotar novas formas de controle, como a análise de aspectos como economia, eficiência, eficácia e efetividade dos dispêndios públicos, além do tradicional enfoque da verificação da conformidade dos processos com a legislação aplicável, mais característico do modelo burocrático.

Em comparação aos modelos anteriores, Bresser Pereira cita o “rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato” como uma das alternativas eficientes de gerir o Estado, além de constituir recurso mais efetivo no combate às diversas modalidades de privatização do Estado (BRESSER

PEREIRA, 2005, p. 29). Como se verá mais à frente, o controle de políticas públicas vem sendo realizado tendo em vista a aferição de desempenho de tais políticas segundo critérios de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, por meio de indicadores objetivos.

1.2.2 Classificações

Meirelles (2006, p. 664) parte da premissa de que os diversos tipos e formas de controle variam de acordo com o Poder, o órgão ou a autoridade que o exercita; ou com o fundamento, o modo e o momento em que se efetiva. Dessa forma, propõe a seguinte classificação:

- a) Quanto ao Poder, o controle se divide em parlamentar, administrativo e judicial;
- b) Quanto ao seu fundamento, divide-se em hierárquico e finalístico;
- c) Quanto ao momento em que é realizado, classifica-se em controle prévio, concomitante ou subsequente;
- d) Quanto ao aspecto controlado, há o controle de legalidade e o controle mérito;
- e) Quanto à localização do órgão que o realiza, em controle interno e controle externo.

Serão abordados, a seguir, os tipos e formas de controle propostos por Hely Lopes Meirelles, de forma sucinta. Não serão deixadas de lado, no entanto, abordagens mais atuais no que se referem à atividade de controle da Administração Pública, frente ao desenvolvimento crescente da atividade estatal.

1.2.2.1 Controle parlamentar, controle administrativo, controle judicial, controle social

O controle parlamentar ou legislativo refere-se àquele exercido pelos órgãos legislativos dos três níveis de governo, ou por comissões parlamentares, sobre atos do Poder Executivo, com o objetivo de verificar se tais atos atendem aos interesses do Estado e, conseqüentemente, da sociedade. Configura, portanto, um controle político.

Não obstante sejam atribuídas determinadas competências ao Poder Legislativo, no que tange ao controle da Administração Pública, é importante ressaltar que existem limites a serem rigorosamente observados, de forma a se evitar superposição de um poder sobre o outro. O Congresso Nacional, dessa forma, exerce o controle sobre o Poder Executivo¹⁵, devendo, para tanto, se ater ao que a lei prevê.

Como exemplos de controle parlamentar direto (exercido pelo próprio Poder Legislativo), podem ser destacados na CRFB/88, de forma geral, dentre outros: aquele trazido pelo art. 49, I, que atribui competência ao Congresso Nacional para “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”; a constituição de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), conforme art. 58, §3º, para a apuração de quaisquer irregularidades que forem constatadas; a convocação de Ministros de Estado ou titular de órgão subordinado diretamente ao Presidente da República, para prestarem informações sobre determinados assuntos, bem como o encaminhamento de pedidos escritos de informações às mesmas autoridades, sob pena de incorrerem em crime de responsabilidade (art. 50, *caput* e §2º).

Já o controle parlamentar indireto, previsto nos artigos 71 e 74 das Constituições Federal e Estadual, respectivamente, é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, e refere-se à fiscalização dos atos da Administração direta e indireta, quais sejam a contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da Administração Pública. A última será abordada de forma específica, em razão de sua relação com o objeto deste trabalho.

O controle administrativo, exercido pela própria administração sobre os seus atos, possui matriz no princípio da autotutela, expresso na Súmula 473¹⁶ do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual

¹⁵ O art. 49, X, da CRFB/88, confere competência genérica ao Congresso Nacional para “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta”.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 473. 1969. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em jul. 2008.

a Administração Pública pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (BRASIL, STF, Súmula 473).

A respeito do controle administrativo, Meirelles afirma que se trata de um controle de legalidade e de mérito, que permite assegurar que “a atividade pública em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo sua finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais dos administrados” (MEIRELLES, p. 669). Pode ser exercido basicamente por dois meios: fiscalização hierárquica e recursos administrativos. Mas existem outros, previstos em lei, como a prestação de contas, por exemplo.

O controle judiciário ou judicial é definido por Meirelles como aquele “exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa” (2006, p. 705). Trata-se de um controle de legalidade, *a posteriori*, dos atos e atividades administrativos dos três poderes.

Ferraz (1999, p. 60) arrola alguns meios previstos em lei colocados à disposição dos administrados, para que possam provocar o controle dos atos da Administração pelo Judiciário. São eles: o mandado de segurança, individual e coletivo (art. 5º, LXIX e LXX da CRFB/88); o mandado de injunção (art. 5º, LXXI); ação popular (art. 5º, LXXIII); ação civil pública (art. 129, III); ações diretas de inconstitucionalidade por ação e omissão (art. 102, I, “a” e art. 103, §2º); ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, “a”), dentre outros meios previstos na Constituição Federal.

Há, ainda, que se falar em controle social, classificação não abordada por Meirelles, mas aqui incluída, dada a sua relevância no contexto atual. Decorre do ideal de cidadania, um dos fundamentos da República, conforme dispõe o art. 1º da CRFB/88. Uma vez que os integrantes da sociedade são titulares da *res publica*, possuem, portanto, direito público subjetivo de fiscalizarem as atividades do Estado. A respeito do tema, Silva (2005)

ênfatiza que controle social e participação não se confundem. Segundo Siraque¹⁷ *apud* Silva,

o vocábulo *controle* se diferencia do termo *participação*. A participação da sociedade, coletiva ou individualmente, é exercício de poder político (soberania popular, plebiscito, referendo, voto, iniciativa popular de lei, participação em órgãos colegiados que tenham por fim elaborar políticas referentes a interesses profissionais e previdenciários). É partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a deliberação de interesse público. Por outro lado, o *controle* é fiscalização, é sindicalização, investigação, o acompanhamento da execução daquilo que foi decidido e constituído por quem tem o poder político ou a competência jurídica de tomar decisões de interesse público. O *controle social* é direito público subjetivo dos integrantes da sociedade fiscalizarem as atividades do Estado (SIRAQUE *apud* SILVA, 2005, p. 3).

No mesmo trabalho, a autora elenca os diversos instrumentos de controle social que podem ser utilizados pela sociedade, a saber: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Saúde, Educação, Assistência Social, dentre vários); os diversos institutos que visam a assegurar o exercício da cidadania, dispostos na CRFB/88: Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Ação Popular. São citadas, ainda, diversas instituições como o Ministério Público, os Tribunais de Contas, os Sindicatos e as Organizações Não Governamentais.

Cumprе ressaltar que o art. 2º, II, da Constituição Estadual mineira¹⁸ trata, de forma expressa, do controle exercido pela sociedade sobre o Estado.

1.2.2.2 Controle hierárquico e controle finalístico

O controle hierárquico é exercido no âmbito do Executivo: o órgão superior controla os órgãos inferiores, que se subordinam àquele. É um controle pleno e ilimitado, portanto. Cumprе ressaltar que tal controle se difere dos poderes de direção hierárquica. Se por um lado, o primeiro trata da fiscalização e monitoramento dos órgãos inferiores pelo

¹⁷ SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do estado: possibilidade e limites na Constituição de 1988*. Dissertação de Mestrado em Direito apresentada à Pontifca Universidade Católica de São Paulo, 2004.

¹⁸ Art. 2º. São objetivos prioritários do Estado:
[...]

II - assegurar o exercício, pelo cidadão, dos mecanismos de controle da legalidade e legitimidade dos atos do Poder Público e da eficácia dos serviços públicos. [...]

central, por outro, os poderes de direção hierárquica referem-se às funções de planejamento e comando administrativos, ao poder de correção e punição dos subalternos.

Diferentemente do hierárquico, o controle finalístico é limitado e externo, uma vez que a lei estabelece, para as entidades administrativamente autônomas, a autoridade controladora à qual se vinculam, as faculdades a serem exercidas, bem como as finalidades a serem atingidas. Segundo Meirelles, é um “controle teleológico, de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo e do acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções estatutárias, para o atingimento das finalidades da entidade controlada” (MEIRELLES, 2006, p. 665).

1.2.2.3 Controle prévio, controle concomitante e controle posterior

O controle prévio, preventivo ou *a priori* caracteriza-se por anteceder (requisito para a eficácia desse controle) a conclusão do ato. Já o controle concomitante ou sucessivo é realizado durante toda a efetivação do ato, tendo em vista a verificação da regularidade de sua constituição ou formação. Não obstante o primeiro configure o mais eficaz na prevenção de desvios, é tido como um óbice ao funcionamento da Administração.

O controle posterior, corretivo ou *a posteriori* é aquele que se realiza após a conclusão do ato, com vistas a corrigir defeitos que possam ter ocorrido no decorrer de sua efetivação, bem como a declarar sua nulidade ou ainda, a garantir sua eficácia. É o tipo que prevalece na Administração Pública.

1.2.2.4 Controle de legalidade e controle de mérito

O controle de legalidade, legitimidade, ou ainda, de conformidade, visa a verificar apenas a conformidade do ato ou procedimento administrativo com a norma aplicável a cada caso. Meirelles (2006) enfatiza que por norma se entende, além das regras, os princípios, fundamentos para se assegurar o interesse público. Decorre, portanto, dos princípios explícitos e implícitos da Administração Pública, sobretudo do Princípio da Legalidade.

Como controle de mérito, Meirelles define “todo aquele que visa à comprovação da eficiência, da conveniência ou oportunidade do ato controlado” (MEIRELLES, 2006, p. 667). Ferraz o conceitua como aquele destinado a verificar não o ato controlado em si, mas destinado a avaliar a atividade administrativa, o efeito desencadeado pela prática do ato legítimo, vale dizer, a congruência entre o escopo desejado no momento de sua edição e a efetiva mudança por ele proporcionada após a sua efetivação (FERRAZ, 1999, p. 66).

A utilização dos controles de mérito e finalístico, com ênfase na aferição de resultados, na atual estrutura do Estado, constituem o fulcro deste trabalho. Como se verá mais adiante, tais controles são realizados por meio da Auditoria de Gestão em Minas Gerais e da Auditoria de Natureza Operacional – ANOP, na esfera federal.

1.2.2.5 Controle externo e controle interno

Quanto à localização do órgão que o realiza, o controle da Administração Pública pode ser classificado em interno e externo. Segundo Meirelles, o controle externo “é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado” (MEIRELLES, 2006, p. 665). Como exemplos podem ser citados o controle a cargo do Congresso Nacional e auxiliado pelo Tribunal de Contas, previsto no art. 71, CRFB/88; o controle de um ato do Executivo pelo Judiciário; ou mesmo o controle exercido pelo Ministério Público.

Interno é todo controle exercido pelo órgão ou entidade controladora responsável, no âmbito da própria Administração, sobre seu pessoal, bem como sobre os atos praticados por ele (MEIRELLES, 2006, p. 665). Segundo a literatura consultada sobre a matéria, Controles Internos, Sistema de Controle Interno e Auditoria Interna não se confundem. Os primeiros já foram definidos anteriormente. O Sistema de Controle Interno refere-se, segundo Silva (2002, p. 21), ao “conjunto de unidades técnicas articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno indicados na Constituição e normatizados em cada nível de Governo”.

Encontra-se previsto no art. 74¹⁹ da CRFB/88, que determina que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário mantenham um Sistema de Controle Interno integrado, 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;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

De acordo com Ribeiro, o Sistema de Controle Interno Brasileiro possui os seguintes objetivos:

- a) correção e prevenção de possíveis desvios de conduta, agindo contra os mais diversos tipos e formas de corrupção;
- b) melhoria dos processos administrativos e de planejamento, tendo como objetivo o aumento da eficiência alocativa e a eficácia das políticas públicas;
- c) melhoria nos sistemas de responsabilização políticos, administrativos e judiciais, o que permite a apuração de reais responsabilidades por ação ou omissão em atos que gerem prejuízos ao Erário;
- d) aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e *accountability* social, com o objetivo de melhorar a eficiência e a eficácia da ação governamental e ampliar a legitimidade do Poder Público (RIBEIRO, 2004, p. 1).

Silva (2002) trata da subdivisão do Sistema de Controle Interno nos Subsistemas de Planejamento, de Orçamento, de Administração Financeira, de Contabilidade e de Auditoria. De acordo com a autora, a Auditoria Interna representa uma atividade de avaliação independente e de assessoramento da administração, com vistas a verificar o funcionamento dos controles internos utilizados pela Administração Pública, que devem se dar de forma sistemática e integrada (SILVA, 2002, p. 72).

¹⁹ Correspondência na Constituição do Estado de Minas Gerais: art. 81.

Ainda no que se refere às diferenças entre Sistema de Controle Interno e Auditoria Interna, Neves [1995 a 2008, p. 3] coloca que “ao contrário do controle interno tradicionalmente executado, a auditoria interna não faz parte (até pode) necessariamente da estrutura ou das atividades normais dos órgãos e entidades”. Há, geralmente, um órgão centralizador das atividades de auditoria interna governamental que atua sobre os demais órgãos e entidades do mesmo poder. O autor ainda explica que a Auditoria Interna governamental pode ser considerada o ápice do Sistema de Controle Interno, “uma vez que a mesma supervisiona, normatiza, fiscaliza e avalia o grau de confiabilidade dos Controles Internos, buscando garantir eficiência e eficácia dos mesmos, sem com eles se confundir” [1995 a 2008, p. 3].

O Sistema de Auditoria será tratado em seguida, uma vez que constitui objeto da pesquisa. Será abordada, ainda no presente trabalho, a Auditoria Interna do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

Vale ressaltar, ainda, a taxonomia proposta por Ferraz (2003, p. 149) em tese de doutorado, que divide o controle da Administração Pública, quanto ao foco, em controle sobre atos e controle sobre a gestão. O primeiro compreende a anulação, a convalidação e a revogação dos atos administrativos, ao passo que o segundo, instrumento de incentivo à melhoria do desempenho da Administração, tem como foco a ação governamental como um todo, preocupando-se em detectar fatores inibidores do bom desempenho dos órgãos, entidades e programas governamentais, por exemplo. Tal classificação coaduna-se com a divisão da Auditoria governamental, atualmente proposta por muitos autores, em Auditoria de Conformidade e Auditoria de Gestão, como se verá em seguida.

1.3 Auditoria governamental

A Administração Pública tem utilizado algumas ferramentas, citadas no tópico anterior, para assegurar a eficácia e adequação do Controle Interno: o planejamento, o orçamento, a administração financeira, a contabilidade e a auditoria.

O conceito de Auditoria, *lato sensu*, é definido por Barros como “um processo de investigação sistemático em que são obtidas evidências suficientes que permitam ao auditor pronunciar-se sobre a conformidade de uma situação vigente com os critérios de comparação selecionados e comunicar os resultados aos usuários interessados” (BARROS, 2005, p.1).

Dependendo da forma de atuação e das relações com a Administração, a atividade de Auditoria divide-se em interna ou externa. Oliveira *et al*²⁰ [200-, p. 7] explicam que ambas realizam seus trabalhos utilizando as mesmas técnicas de auditoria, voltam a atenção para o controle interno como ponto de partida de seu exame e formulam sugestões de melhorias para as deficiências encontradas. Entretanto, os trabalhos executados pelos auditores internos e externos diferem na medida em que o auditor externo deve ser independente em relação à administração. Ainda, na auditoria externa, o exame das informações comprobatórias das demonstrações financeiras é periódica, geralmente anual. Já na auditoria interna a revisão das atividades das entidades é contínua.

A Auditoria Interna, relevante para o estudo em questão, foi conceituada anteriormente como uma atividade de avaliação independente e de assessoramento da administração, com vistas a verificar o funcionamento dos controles internos utilizados pela Administração Pública, que devem se dar de forma sistemática e integrada (SILVA, 2002, p. 72). O Instituto de Auditores Internos no Brasil conceitua Auditoria Interna como

uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação (*assurance*) e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. A auditoria auxilia a organização a alcançar seus objetivos adotando uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle, e governança corporativa (INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DO BRASIL, 2004, p. 9).

²⁰ Adaptado de ATTIE, William. *Auditoria: Conceitos e aplicações*. São Paulo: Atlas, 1995.

Cruz (1997)²¹ descreve o desenvolvimento da Auditoria Interna, indicando três fases de sua evolução, quais sejam: (i) a auditoria fiscalizadora, que tem por objetivo a verificação da adequação dos controles internos e a indicação de quaisquer irregularidades detectadas; (ii) a auditoria de gestão, que visa à detecção e desvios importantes de atividades em relação ao padrão de desempenho desejado; (iii) e a auditoria operacional, que verifica a efetividade e a oportunidade dos controles internos, ao mesmo tempo em que sugere recomendações no sentido de melhorar o desempenho operacional.

A definição de auditoria de natureza operacional, bem como sua contextualização é de extremo interesse para o estudo em tela. Institucionalizada formalmente no Brasil pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 71, constitui um importante instrumento que permite verificar o grau de cumprimento de objetivos e metas estabelecidos pela Administração Pública. Em virtude de tal modalidade ter sido primeiramente instituída no Brasil pelo Tribunal de Contas como Auditoria de Desempenho, substituída em seguida pelo termo Auditoria de Natureza Operacional, seu conteúdo será melhor abordado no tópico referente à experiência do TCU no controle dos programas de governo em nível federal.

Para fins deste trabalho, Auditorias de Gestão e de Natureza Operacional - ANOP possuem o mesmo sentido. Ambas se diferem da Auditoria de Conformidade ou tradicional. É importante enfatizar, ainda, que, no Estado mineiro, a expressão Auditoria Operacional engloba a Auditoria de Conformidade, não guardando, portanto, relação com a Auditoria de Natureza Operacional, vislumbrada pela CRFB/88 e instituída na década de 90 pelo TCU. Tendo em vista a nomenclatura adotada em Minas Gerais, pela Auditoria-Geral do Estado, far-se-á uma distinção entre Auditorias de Gestão e de Conformidade.

²¹ CRUZ, Flávio da. *Auditoria Governamental*. São Paulo: Atlas: 1997 *apud* FERRARI, Naíla Marcela Nery. *Os desafios da auditoria interna frente ao paradigma gerencial de administração pública: Uma reflexão sobre a atuação da Auditoria Setorial da Secretaria de Estado de Fazenda*. 2003. 78p. Monografia (conclusão de curso) – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

1.3.1 Auditoria de Conformidade e Auditoria de Gestão

As auditorias de conformidade compreendem a análise de dados contábeis e financeiros, como forma de se assegurar o cumprimento do princípio da legalidade estrita no âmbito da Administração Pública. As auditorias de gestão, por sua vez, priorizam a análise de dados sócio-econômicos, com a finalidade de verificar o cumprimento do princípio da eficiência em sentido amplo (eficiência, eficácia, economicidade e efetividade) na ação governamental. O controle de resultados no âmbito da Administração é exercido por meio da auditoria de gestão. Segundo Guimarães,

essa modalidade de auditoria baseia-se no princípio de que o gestor público cumpre o dever de prestar contas de suas atividades à sociedade, devendo agir não só com base na legalidade, mas também de modo a obedecer aos critérios de avaliação de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade dos atos praticados. (GUIMARÃES, 2006).

Ferraz (2003) equipara as auditorias de gestão às auditorias de desempenho²² (*performance auditings*). Ao estabelecer a diferença entre as auditorias de conformidade e de gestão, o autor explica, fazendo referência à segunda, que

o enfoque prioritário dessas auditorias não é a regularidade de determinadas condutas administrativas contrastadas em face de normas legais ou regulamentares pré-estabelecidas, com o objetivo de sancionar o agente que não as cumpriu a contento. Bem ao contrário, o objetivo dessas auditorias consiste na detecção de fatores que estão a prejudicar o desempenho da administração, com o intuito de

²² A utilização de auditorias de desempenho no âmbito da Administração Pública foi originalmente aplicada nos países de tradição anglo-saxônica, pelas Entidades de Fiscalização Superior – EFS, a exemplo do *General Accounting Office* (GAO) dos Estados Unidos, e do *National Audit Office* (NAO), da Inglaterra. A expressão Entidade de Fiscalização Superior refere-se às instituições que realizam o controle externo no setor público de cada país. São representadas pela *Internacional Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI. No Brasil, portanto, a EFS é o Tribunal de Contas da União (TCU).

De acordo com Gomes, o termo “auditoria de desempenho”, que internacionalmente é denominado *performance auditing*, refere-se à “modalidade de auditoria que visa a avaliar os aspectos de economicidade, eficiência e efetividade de programas, políticas, organizações e atividades públicas” (GOMES, 2005, p. 139). O autor ainda explica que tal modalidade de auditoria engloba outros aspectos, como por exemplo, o atendimento de metas, boas práticas de gestão, boa governança, capacidade de gerenciamento de desempenho, análise de risco, qualidade de serviço e outros.

Importa ressaltar que as EFS incluíram em seus trabalhos a avaliação dos programas de competência dos respectivos governos. A literatura tem, dessa forma, buscado estabelecer se há diferenças entre as duas atividades. O que se tem concluído é que, de fato, alguns países, por meio de suas EFS, têm executado avaliações de programas de governo sob a denominação de auditoria de desempenho, ao passo que outras as executam como uma atividade em separado (SILVA & FREITAS, 2005, p. 28).

Há autores, a exemplo de Ferraz (2003), que tratam auditoria de desempenho e auditoria de gestão como sinônimos. No presente trabalho, preferiu-se adotar o termo auditoria de gestão, não obstante seja abordado o termo “auditoria de desempenho” quando se diz respeito à literatura internacional.

formular propostas de aperfeiçoamento. Valoriza-se o acerto, ao invés do erro. Valoriza-se o resultado, ao invés do meio (FERRAZ, 2006, p. 5).

Em artigo sobre uma análise comparativa entre os trabalhos de auditorias de desempenho (*performance auditings*) conduzidos por órgãos centrais de auditoria da OCDE, Barzelay (2002) explica que não há consenso entre os estudiosos quanto ao significado preciso de auditoria de desempenho.

Entretanto, antes de concluir que, de fato, auditoria de desempenho representa um “rótulo impreciso para o conceito nela embutido” e, portanto, não se trata de auditoria, mas sim de avaliação, o autor tece algumas considerações de relevância para a comparação entre auditoria tradicional, auditoria de desempenho, e ainda, avaliação de programas. Discorre, ainda, sobre outras formas de auditoria, não menos importantes, mas de pouca relevância para o presente estudo.

Em seu estudo, o autor estabelece uma diferenciação entre os conceitos de auditoria de desempenho, de auditoria tradicional e de avaliação de programas, com base em modelos que variam de acordo com cinco dimensões²³. Serão abordados, sobretudo, os objetivos principais de cada modelo.

De acordo com o autor, a auditoria tradicional, que integra o modelo de máquina burocrática, tem por principal objetivo “fazer com que unidades e indivíduos sigam determinados critérios ou normas aplicáveis para realizar transações e desempenhar tarefas” (BARZELAY, 2002, p. 12). É o que o autor define como *accountability* de regularidade. O papel do auditor consiste em examinar informações emanadas dos órgãos públicos e em relatar eventuais desvios entre atos efetivamente realizados e normas aplicáveis.

A auditoria de desempenho, cujo objetivo é representado pela *accountability* de desempenho, está relacionada, segundo o autor, à idéia de que “as organizações devem ser responsabilizadas pelos resultados de sua atuação mais do que pela sua forma de

²³ Segundo o autor, os conceitos associados à auditoria de desempenho, auditoria tradicional e avaliação de programas podem ser formulados com base em modelos que variam de acordo com cinco dimensões, a saber: imagem de governo, imagem de bom funcionamento, objetivo principal da revisão, modalidade predominante de revisão, papel do revisor/ auditor.

funcionamento”. Já a avaliação de programas objetiva, principalmente, “distinguir os impactos provocados pelos programas de forma a avaliar sua efetividade em atingir objetivos pré-definidos ou inferidos” (BARZELAY, 2002, p. 13).

A tabela a seguir, elaborada por Gomes (2005, p. 149), busca estabelecer, em relação a vários aspectos, uma distinção entre auditoria de desempenho, auditoria de conformidade e avaliação de programas, no âmbito de órgãos de controle externo. O autor enfatiza a diferença entre a primeira e a última, tendo em vista que esta se restringe ao impacto da ação pública.

TABELA 1

Distinção entre Auditoria de Desempenho, Auditoria de Conformidade e Avaliação de Programa

(continua)

	Auditoria de Desempenho	Controle de Conformidade/Legalidade	Avaliação de Programas
Foco	Gestão, processo, produto, impacto e formulação	Insumos e processo	Gestão e impacto
Critérios	Eficiência, eficácia e efetividade, e outros vinculados ao desempenho	Legalidade, conformidade, economia	Efetividade, equidade, eficiência
Métodos	Auditoria, monitoramento, avaliação, pesquisa, prescrição, análise	Auditoria, investigação de denúncias, consultas públicas, audiências	Pesquisa, monitoramento, avaliação
Produtos	Pontos de melhoria identificados, informações de resultados (<i>accountability</i> de resultados)	Irregularidades, desconformidades detectadas, informações de legalidade (<i>accountability</i> de conformidade)	Informações de causa/efeito (<i>accountability</i> de impacto da ação do governo)
Impactos esperados	Melhor funcionamento do governo, de forma mais democrática e com maior transparência	Funcionamento do governo nos limites da lei e dos regulamentos administrativos	Melhor prestação de serviço do governo à população. Mais equidade, mais justiça social
Área de atuação	Programas, órgãos, projetos, atividades, políticas públicas	Todas	Programas e projetos públicos
Destinatários das Informações	Gerente público, Poder Executivo, Poder Legislativo, mídia, cidadão	Poder Executivo, Poder Legislativo, Ministério Público, mídia, cidadão	Gerente público, Poder Executivo, Poder Legislativo, mídia, cidadão
Valores administrativos	Eficiência, efetividade, economicidade, qualidade, desempenho, governança, boas práticas	Conformidade da gestão, devido processo, economicidade, honestidade	Efetividade, equidade, distribuição e justiça social
Tipos de questões	Avaliativas, descritivas, de conformidade e explanatórias	De conformidade, descritivas	Avaliativas e explanatórias

	Auditoria de Desempenho	Controle de Conformidade/Legalidade	Avaliação de Programas
Natureza da determinação/recomendação	“Ação governamental funcionaria melhor se...”	“Ação governamental seria mais correta se...”	“Bem-estar social seria melhorado se...”
Concepção da administração Pública	Provedora de serviços e normas que visem a regular a sociedade de forma eficiente e efetiva	Esfera burocrática do Estado que visa a implementar políticas públicas de forma correta e honesta	Provedor de serviços que visem ao bem-estar coletivo
Relação com o auditado	Trabalhos mais próximos. Média/baixa distância relacional	Trabalhos estanques. Alta distância relacional	Trabalhos em conjunto. Baixa distância relacional
Modalidade da aplicação	Avaliação, revisão e análise	Atestação	Avaliação/pesquisa
Concepção de Controle Externo	Provedor de informações sobre resultados da ação pública, identificando pontos de possível melhoria	Provedor de informações sobre o bom funcionamento dos procedimentos da administração. Guardião do Estado	Provedor de informações sobre o impacto das ações do governo. Guardião do bem-estar social decorrente da ação pública

Fonte: Gomes (2005). Com adaptações.

Neste trabalho, entretanto, preferiu-se não adotar o termo auditoria de desempenho. Ainda, para fins deste estudo, auditoria de gestão não se equivale à avaliação de programas. A segunda, por sua vez, constitui espécie da primeira.

A auditoria de gestão configura, portanto, a mais nova ferramenta de controle da Administração Pública. Representa um importante instrumento para a efetivação do Controle de Políticas Públicas, uma vez que abarca a avaliação de programas de governo, realizada por técnicas de auditoria, a ser tratada em seguida.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E CONTROLE

O estudo de políticas públicas oferece várias possibilidades de abordagem. Decorre desse fato a necessidade de se delimitar de forma precisa a questão.

2.1 Conceitos de Políticas Públicas

Na presente pesquisa, será apresentada a definição de alguns autores que se comprometeram ao estudo de tal matéria, sem nenhuma pretensão de esgotar a abordagem sobre a mesma.

Rua (1997, p. 1) define políticas públicas (*policies*) como “*outputs* resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. A autora ainda distingue política pública de uma decisão política, à medida que a primeira engloba mais de uma decisão, requerendo, portanto, várias ações estratégicas para implementar tais decisões. Já uma decisão política envolve uma escolha dentre várias alternativas, de acordo com a hierarquia das preferências dos atores envolvidos.

Saravia define política pública da seguinte maneira:

trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, podemos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

O autor identifica e define as várias etapas que constituem o ciclo de política pública, nas quais são observadas diferentes negociações: a) agenda, que representa a inclusão de determinado pleito ou demanda social na agenda do poder público; b) elaboração, em que se delimita um problema de determinada comunidade, para o qual são estabelecidas alternativas de solução, segundo critérios de prioridade; c) formulação, etapa na qual é selecionada a alternativa mais conveniente, dentre as listadas, e a partir da qual são estabelecidos os objetivos e o marco jurídico, administrativo e financeiro a serem adotados; d) implementação, que engloba o planejamento e a organização de pessoal e recursos financeiros, materiais e tecnológicos necessários à execução; e) execução, que consiste em colocar em prática a política desenhada, por meio de ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos; f) acompanhamento, ou monitoramento, como forma de corrigir eventuais erros, a fim de atingir os objetivos estabelecidos; g) e por fim, a avaliação, que segundo o autor “consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às conseqüências previstas e não previstas” (SARAVIA, 2006, p. 34-35)

Maria Paula Dallari Bucci²⁴ define políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006a, p. 241). Em outro estudo²⁵ sobre o tema, a autora também traz o conceito de políticas públicas, acrescentando ao escopo anterior o fato de que a coordenação e a articulação dos meios disponíveis ao governo se dão no sentido de concretização de direitos – esses, objetivos de ordem pública (BUCCI, 2006b, p. 14). Viana, ao tratar sobre o assunto, define políticas públicas como

instrumentos de planejamento para se atingir um fim determinado, emanadas do Governo por meio de um conjunto seqüencial de atos e fatos administrativos, em sua maioria discricionários (que nada tem a ver com arbitrário, como já dantes dito) [comentário do autor], para a realização de direitos, em última análise, previstos na Constituição (VIANA, 2008, p. 24).

Neste trabalho, serão adotados os conceitos formulados por Saravia e por Maria Paula Dallari Bucci, pois expressam o caráter jurídico das políticas públicas

²⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006a.

²⁵ _____(org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006b.

enquanto instrumento de concretização de direitos, de realização da justiça social. Será abordado em seguida o tema objeto da presente pesquisa, instrumento por meio do qual o controle de políticas públicas, especificamente de programas governamentais, é exercido atualmente na esfera pública.

2.2 Auditoria ou Avaliação em programas de governo?

Como afirmado no capítulo anterior, a avaliação dos programas de governo constitui espécie de auditoria de gestão. Uma vez que o tema da pesquisa se refere ao controle de políticas públicas, realizado no âmbito de órgãos de controle por meio de técnicas de auditoria, preferiu-se adotar o termo “Auditoria em programas de governo”. Mesmo porque o vocábulo Auditoria foi definido, oportunamente, como uma atividade de avaliação. No entanto, ver-se-á, posteriormente, que a auditoria em programas utiliza metodologias e critérios semelhantes aos utilizados na avaliação de programas, enquanto atividade inerente ao ciclo de políticas públicas. Vejamos, senão, os conceitos que envolvem a avaliação dos programas de governo.

Programas de governo são políticas públicas, na medida em que constituem instrumentos destinados à realização de objetivos socialmente relevantes. De acordo com o Manual de Revisão do PPAG 2008-2011 e de Elaboração da Proposta Orçamentária 2009 (MINAS GERAIS, 2008, p. 20), programas de governo são instrumentos de “organização da ação governamental, visando ao enfrentamento de um problema”.

No que se refere à base legal, a CFRB/88, em seu art. 165, §1º, confere ao Plano Plurianual (PPA) papel central no processo de planejamento da ação governamental e de condução da política orçamentária, cabendo a tal instrumento estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Em Minas Gerais, a Constituição estabelece, no parágrafo único do art. 154, que o Plano Plurianual deverá ser elaborado em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Tal documento, previsto no artigo 231 da Constituição Estadual Mineira, representa um instrumento de planejamento de longo prazo

da Administração Pública mineira, responsável por nortear a elaboração dos outros instrumentos de planejamento, quais sejam, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse sentido,

o programa resulta do reconhecimento de carências, demandas administrativas, sociais, econômicas e de oportunidades, devendo ser elaborado em conformidade com as prioridades e diretrizes políticas expressas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e na agenda de compromissos setoriais (MINAS GERAIS, 2008, p. 20)

Dessa forma, os programas são unidades do PPAG (plano de médio prazo e com duração de 4 anos), formuladas a partir da identificação de problemas e de segmentos sociais objetos da intervenção governamental, para os quais se estabelecem ações e resultados²⁶ a serem alcançados e indicadores capazes de mensurá-los de forma objetiva. Portanto, o PPAG é instrumento que define o escopo das ações do governo, permitindo, desse modo, o alcance dos resultados pretendidos.

É importante, ainda, distinguir o termo “ação”. O Manual de Revisão do PPAG 2008-2011 e de Elaboração da Proposta Orçamentária 2009 o define como

o instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações das quais resulta um produto (bem, serviço ou transferência financeira) necessário ao enfrentamento da causa de um problema, sendo ofertado à sociedade, à própria administração pública ou a outras entidades civis ou governamentais. Nessa perspectiva, as ações correspondem aos nós críticos da situação-problema objeto de atuação do programa (MINAS GERAIS, 2008, p. 30).

Assim sendo, um programa é constituído por ações, que visam à consecução dos objetivos estabelecidos. As ações dividem-se em projetos, atividades e operações especiais. Os primeiros envolvem um conjunto de operações limitadas no tempo, ao passo que as segundas possuem um caráter contínuo e permanente. As operações especiais decorrem de um conjunto de operações que envolvem transferências financeiras (não há

²⁶ Entende-se resultado como a “efetividade no alcance do objetivo proposto, ou seja, a transformação ou mudança em uma realidade concreta a qual o programa se propôs modificar” (MINAS GERAIS, 2008, p. 20).

que se falar em contraprestação direta de bens e serviços). Cada ação envolve apenas um produto a ser gerado.

Paralelamente às melhorias implementadas nos instrumentos de planejamento e orçamento no setor público, propiciadas pelas novas características da Administração – conforme verificado anteriormente –, tem sido priorizada, em certa medida, a avaliação do resultado da ação governamental, sobretudo dos programas. Em certa medida, pois, historicamente, são priorizados os processos de formulação de programas em detrimento da implementação e da avaliação destes. Segundo Ataíde, citado por Lima (2003, p. 52), a experiência brasileira em avaliação de programas públicos é bastante ampla e nasceu a partir das décadas de 70 e 80.

Hedler define alguns fatores responsáveis pelo desenvolvimento da avaliação de programas na década de 90, quais sejam: a crise fiscal e econômica por que passam muitos países tem tornado necessário estabelecer prioridades na alocação de recursos para que programas mais relevantes sejam contemplados; a crescente participação da sociedade, grupo políticos, organizações e associações nas discussões sobre a destinação dos recursos públicos; e a realização, pelo *Office of Evaluation and Oversight – OVE/BID*, de um encontro²⁷ entre diversos países, conferindo prioridade à discussão e construção de uma nova visão para o exercício da atividade avaliativa (HEDLER, 2007, p. 34)

Gomes²⁸, citado por Silva (2005, p. 11), afirma ter dupla abordagem a análise dos resultados sociais dos programas de governo no Brasil: a primeira abordagem trata do controle dos produtos da ação governamental, considerando a análise *stricto sensu*; já a segunda se refere à “avaliação de impacto da ação do Poder Público na economia ou no conjunto da sociedade, ou análise dos resultados em sentido amplo”.

Weiss²⁹, citado por Monteiro, define avaliação como a “estimativa sistemática da operação e/ou resultados de um programa ou de uma política (*policy*), em

²⁷ Encontro realizado em Cartagena, 1994.

²⁸ GOMES, Adhemar Martins Bento. *A trajetória dos tribunais de contas: estudos sobre a evolução do controle externo da administração pública*. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Salvador, 2002.

²⁹ WEISS, CAROL. *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Uper Saddle River: Prentice-Hall, 1998 (2 ed.).

comparação com um conjunto de parâmetros implícitos ou explícitos, como forma de contribuir para o aprimoramento do programa ou política” (WEISS *apud* MONTEIRO, 2002, p. 1). Gomes (2005, p. 145) define avaliação de programas de governo como “uma atividade eminentemente desenvolvida por intermédio de ferramentas científicas que buscam de maneira retrospectiva analisar o impacto de políticas públicas”. O mesmo autor, citando Verdung³⁰, traz que avaliação “é uma análise cuidadosa do mérito, da substância e do valor administrativo, do produto e do resultado das intervenções governamentais” (VERDUNG *apud* GOMES, 2005, p. 145).

A respeito da avaliação dos programas governamentais como consequência da reforma do Estado, Castanhar e Costa afirmam que

a avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz (CASTANHAR & COSTA, 2003, p. 2).

Nassuno destaca os objetivos da avaliação mencionados pela literatura. Nesse sentido, são objetivos de tal atividade, segundo a autora:

subsidiar a tomada de decisão relativa à alocação de recursos orçamentários; promover a melhoria da gestão de programas, das organizações públicas e do governo com um todo; aperfeiçoar a qualidade dos serviços públicos, aumentando o nível de satisfação dos usuários; proporcionar o acompanhamento das ações descentralizadas; aumentar a *accountability* e a transparência das ações do governo; e contribuir para um processo de aprendizagem (NASSUNO, 2003, p. 104-105)

Silva e Freitas, ao citar Aguilar & Ander-Egg³¹, mencionam como potencialidades da avaliação de programas, dentre outras: permitir a análise da eficácia, eficiência ou efetividade do programa; possibilitar a determinação das razões dos êxitos e dos fracassos; facilitar o processo de tomada de decisão para melhorar e/ou modificar o programa; aumentar o conhecimento acerca do problema que deu origem ao programa (AGUILAR & ANDER-EGG *apud* SILVA & FREITAS, 2005, p. 19).

³⁰ VERDUNG, E. *Public Policy and Program Evaluation*. Londres: Transaction Publishers, 1997.

³¹ AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

Para Santos e Cardoso, a capacidade de avaliação pode desempenhar um papel decisivo em quatro áreas principais na gestão pública:

- a) No diagnóstico inicial: a partir do cenário em que se encontra, definir as diretrizes para a formulação do tipo de política pública necessário;
- b) No processo decisório: apresentar alternativas de ação, avaliando custos e benefícios das políticas públicas adotadas, ajudando a identificar o que funciona e o que não funciona;
- c) Durante a implementação: o monitoramento dos resultados obtidos ao longo do processo permite que o gestor “pilote” a política, efetuando os ajustes que se façam necessários, devido a mudanças no cenário;
- d) Ao término da política, avaliam-se os resultados obtidos, em relação ao que se esperava inicialmente. Dessa tarefa, pode-se descobrir causas do insucesso, aperfeiçoar a alocação de recursos no processo orçamentário, além de auxiliar a alocação eficiente dos recursos arrecadados. Quando se avalia o impacto das políticas (avaliação *ex post*), abrem-se oportunidades de aperfeiçoamento de programas e projetos de investimento, ampliando a *accountability* e contribuindo para uma cultura orientada para o desempenho nas agências governamentais e para o desenvolvimento de critérios para a aplicação de recursos. Como consequência, o exame de como as instituições desempenham suas missões fundamentais, seus custos e sua performance permite identificar alternativas para que o governo cumpra o seu papel (SANTOS & CARDOSO, 2001, p. 7).

Lima (2005, p. 50) aponta dois objetivos primordiais a serem buscados com a avaliação de programas. O primeiro é o de aperfeiçoar a ação governamental, e o segundo refere-se à prestação de contas por parte do gestor. Conclui, dessa forma, que há uma ligação entre avaliação, responsabilização e democracia.

2.2.1 Tipos de avaliação de programas de governo

Quanto aos tipos de avaliação, a literatura tem estabelecido a seguinte classificação, do ponto de vista temporal: avaliações *ex-ante*, que ocorrem geralmente na fase de formulação, cujo objetivo consiste em fornecer informações em relação à implementação do programa; e avaliações *ex-post*, com vistas a buscar informações úteis na tomada de decisões para manter o programa ou aperfeiçoá-lo (SILVA & FREITAS, 2005, p. 18).

Lima Junior (2005) apresenta, em um estudo sobre avaliação de programas públicos no Brasil, a tabela a seguir, contendo os tipos e características dos estudos de avaliação.

TABELA 2
Tipos e Características dos Estudos de Avaliação

Dimensão Examinada	1. Marco Zero	2. Monitoramento	3. Avaliação Formativa (Processo, Implementação)	4. Avaliação Somativa (Ex-post, Resultado)
Caracterização	Levantamento de dados prévios para conceber o programa. Dado fundamental para decidir executar ou vetar um programa.	Acompanhamento de ações e tarefas referentes ao plano de execuções (fazer certo as coisas – eficiência).	Acompanhamento de ações e tarefas referentes a conteúdo, método, recursos, fluxos, instrumentos e procedimentos durante a etapa de implementação do programa (fazer a coisa certa – eficácia).	Exame e análise de objetivos, impactos e resultados ao término e depois do término do programa (alcance de metas/efetividade)
Momento/ Tempo	Antes da concepção e da formulação do programa.	Processo contínuo durante a execução.	Coleta e registro de dados específicos para avaliação, durante do processo de implementação.	Coletas pontuais de dados – antes, durante e depois do “tratamento”, sendo que antes e durante podem contar com o aporte de séries históricas e coletas de avaliações formativas.
Objetivo	Definir o cenário de implementação do programa; precisar o foco.	Identificar o progresso com respeito ao plano de trabalho.	Identificar os aspectos de programa que devem ser aprimorados.	Analisar o impacto do programa e as suas relações com o processo e os resultados.
Atitude	Prospectiva.	Gerencial.	Descritiva, clínica, corretiva.	Análítica, normativa, prescritiva.
Recomendações	Características do programa à luz do cenário.	Ajuste do plano das condições operacionais. Correção dos rumos.	Aprimoramento do programa (conteúdo, foco, método, objetivos).	Revisão ou confirmação de ações, recursos e metas.

Fonte: FARIA [1998] *apud* LIMA JUNIOR, 2005, p. 85.

Costa e Silva³², citado por Lima, traz uma classificação distinta. Assim, são exemplos de avaliação *ex-post* tanto as avaliações formativas, quanto as somativas. As primeiras abordam os aspectos operacionais dos programas ligados aos critérios de eficiência e eficácia. As segundas, por sua vez, analisam o impacto ou a efetividade decorrente da implementação dos programas (COSTA & SILVA *apud* LIMA, 2005, p. 48).

Castanhar e Costa (2003, p. 12) utilizam outras terminologias para classificar a metodologia de avaliação: a avaliação de metas; a avaliação de impactos; e a avaliação de processos. Entretanto, os autores afirmam, em estudo de caso, que para um sistema de avaliação de programas ser completo, é necessário que se proceda à avaliação de impactos, bem como à avaliação de processos, concomitantemente.

A avaliação de metas, metodologia mais tradicional de se avaliar um programa de governo, possui por objetivo “medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas” (CASTANHAR & COSTA, 2003, p. 12). Os autores entendem como metas os produtos concretos que são obtidos por meio do programa, citando como exemplos o número de pessoas atendidas em um centro de saúde.

Tal avaliação, que é realizada após o programa (ou mesmo uma etapa dele) ter sido finalizado – portanto *ex-post facto* –, apresenta algumas limitações, cruciais para o setor público, e apontadas pelos aludidos autores:

- a) a dificuldade de especificar as metas de forma mais precisa;
- b) a existência de metas múltiplas;
- c) a seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação;
- d) mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa (CASTANHAR & COSTA, 2003, p. 13).

A avaliação de impactos, também realizada *ex-post facto*, busca perquirir quais os efeitos, no sentido de mudanças na forma de vida, que incidiram sobre o público-alvo de um programa social. Assim,

³² COSTA, Nilson R.; SILVA, Pedro L.B. *A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico*. Brasília: IPEA, 2002.

o problema central a investigar nesse caso é a efetividade do programa e, para conseguir esse intento, se recorre a mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido. O objetivo final desse tipo de avaliação pode ser definido como sendo o de identificar os efeitos líquidos de uma intervenção social (CASTANHAR & COSTA, 2003, p. 13).

No referido estudo de caso, Castanhar e Costa (2003, p. 14) abordam a avaliação de impactos como avaliação de resultados, sendo estes imediatos e mediatos. Os resultados mediatos ainda se diferenciam em resultados de médio e de longo prazo, sendo o último referente ao objetivo geral do programa. E como forma de mensurá-los, sugerem que “indicadores de impacto” sejam utilizados para os resultados de longo prazo, e para os resultados imediatos e de médio prazo, sejam utilizados os “indicadores de resultado”.

Por fim, existe ainda a avaliação de processos, metodologia que é realizada à medida que o programa se desenvolve. Os autores destacam que objetivo principal de tal avaliação consiste em “detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades” (CASTANHAR & COSTA, 2003, p. 13). De forma sucinta, a avaliação busca, sobretudo, o monitoramento dos processos internos ao programa de governo, simultaneamente ao seu desenvolvimento.

2.2.2 Critérios de avaliação de programas de governo

Na definição de programas governamentais, estabelecida em tópico anterior, considerou-se a elaboração de indicadores capazes de mensurar as ações e os resultados de forma objetiva. Entende-se por “resultados”, no estudo em tela, os benefícios trazidos pelos programas sociais. Dessa forma, resultados dizem respeito às realizações, às modificações no objeto de ação - e não exclusivamente a produtos e serviços finais ou terminados - que podem ser atribuídas exclusivamente ao programa de governo.

Portanto, antes de proceder ao estudo dos critérios e das metodologias mais utilizados para avaliar programas de governo, há que se tratar dos indicadores, meios de

operacionalização dos primeiros. Price Waterhouse³³, citado por Grateron, define os indicadores como:

unidades de medição que permitem acompanhar e avaliar em forma periódica, as variáveis consideradas importantes em uma organização. Esta variação é feita através da comparação com os valores ou padrões correspondentes preestabelecidos como referência, seja internos ou externos à organização (PRICE WATERHOUSE *apud* GRATERON, 1999, p. 9).

Para Valarelli (1999, p. 2) indicadores, em projetos sociais, podem ser definidos como “parâmetros qualificados e/ou quantificados que servem para detalhar em que medida os objetivos de um projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica”. Fundamentam-se em variáveis identificadas a partir da observação da realidade.

Dessa forma, e uma vez que não há certezas sobre a possibilidade de se alcançarem os objetivos pretendidos por um programa, mostram-se necessários indicadores que sinalizem sobre as mudanças produzidas após ter sido esse implementado. Portanto, os indicadores devem mostrar-se capazes de medir, realmente, os recursos utilizados, bem como as atividades e resultados produzidos pelo programa.

De acordo com Grateron, são qualidades principais de um indicador:

- Relevância: os valores fornecidos devem ser imprescindíveis para controlar, avaliar, tomar decisões, prestar contas, estabelecer corretivos;
- Pertinência: adequação do indicador para o que se quer medir e sua validade no tempo e espaço;
- Objetividade: o cálculo deve considerar as magnitudes do valor. Não há possibilidades de interpretações erradas;
- Sensibilidade: a unidade de medição do indicador deve ser eficaz, para permitir identificar pequenas variações, se estas são de importância;
- Precisão: a margem de erro deve ser calculada e aceitável, ou seja, que não distorça sua interpretação;
- Custo-benefício: o custo para obter o resultado da aplicação do indicador deve ser menor que o benefício da informação que fornece e, ao mesmo tempo, deve ser fácil de calcular e de interpretar (GRATERON, 1999, p. 10).

³³ PRICE WATERHOUSE. *Como mejorar la rendicion de cientas em los entes gubernamentales*. Caracas: PW, 1984.

No que tange à classificação dos indicadores, Guimarães (2006, p. 3) cita três tipos de indicadores, propostos por Schwartzman³⁴: os indicadores simples, ou seja, os que são expressos em números absolutos; os indicadores de desempenho, que são relativos e, portanto, requerem um padrão de comparação, como por exemplo, o custo das universidades por aluno; e, por fim, os indicadores gerais, ou seja, aqueles que produzidos fora da instituição, ou mesmo do programa, a partir de estatísticas gerais ou de opiniões de pessoas especializadas.

Grateron (1999, p. 10), de forma mais específica, classifica os indicadores conforme a natureza, o objeto ou o âmbito. Assim, a natureza diz respeito ao critério que se deseja avaliar, como a eficiência, a efetividade, a economia, a eficácia, a equidade, entre outros citados pelo autor. No que se referem ao objeto, os indicadores podem ser agrupados de acordo com o alvo de medição, havendo, portanto, indicadores de resultado, de processos, de estrutura e estratégicos. Ainda, quanto ao âmbito de atuação, podem ser internos ou externos, conforme considerem variáveis internas à organização ou o efeito ou impacto das atividades e serviços prestados no exterior dela, respectivamente.

Uma vez delimitado o conceito de indicadores, bem como a sua importância para a avaliação da gestão pública, torna-se necessário abordar os critérios ou medidas utilizados para se mensurar o desempenho dos programas governamentais. Os critérios eficácia, eficiência, economia e efetividade são regularmente citados na literatura sobre o tema. O terceiro, entretanto, mostra-se menos citado.

Vários são os conceitos utilizados para se definir eficiência. De acordo com a UNICEF³⁵, representa o “termo originado nas Ciências Econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa” (UNICEF *apud* GUIMARÃES, 2006, p. 2). Grateron a define nos seguintes termos:

a eficiência pode-se expressar quanto à relação existente entre os bens e serviços consumidos (entradas ou *inputs* do processo) e os bens e serviços produzidos

³⁴ Schwartzman Jacques. *Um sistema de Indicadores para as Universidades Brasileiras*. Mimeo, NUPES, USP, Documento de trabalho 5-94.

³⁵ UNICEF. *Guide for monitoring and evaluation*. New York, 1990.

(saídas ou *outputs* do processo). Assim, uma performance eficiente é a maximização dos resultados com recursos determinados ou a obtenção ou prestação de um bem ou serviço com o mínimo possível de recursos, mantendo a qualidade e quantidade desejada (GRATERON, 1999, p. 9).

O Manual de Natureza Operacional, elaborado pelo TCU³⁶, define eficiência como “a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo” (BRASIL, 2000, p. 109).

Para Monteiro,

a ênfase na eficiência do programa conduz à utilização do modelo de análise de custo benefício. Neste caso, a avaliação se faz a partir de critérios econômicos, que estimam em que medida os resultados (benefícios) do programa relacionam-se aos seus custos. Os benefícios são traduzidos em números e, em especial em unidades monetárias, o que permite sua comparação com os números relativos aos custos (MONTEIRO, 2002, p. 1).

Quanto ao critério da economia ou economicidade, os estudos mostram que não é tão clara a sua diferenciação em relação ao primeiro critério tratado, ou seja, ao critério da eficiência. Para tanto, Grateron procura destacar que “a eficiência relaciona as entradas e saídas reais; a economia relaciona entradas reais vs. entradas previstas; a eficácia relaciona saídas reais vs. previstas” (GRATERON, 1999, p. 9).

Já o conceito de eficácia não se apresenta divergente. A eficácia é simplesmente aferida pelo grau em que objetivos e metas fixados no plano de ação do programa são cumpridos. Ou na definição mais específica do TCU, em que eficácia representa o “grau de alcance de metas programadas em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados” (BRASIL, 2000, p. 108).

No que se refere ao conceito de efetividade, essencial para o estudo em tela, ressalta-se que muitas vezes é denominado de impacto, como demonstrado pelo Manual elaborado pelo UNICEF. Assim, tal critério “indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que ele interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais” (UNICEF *apud* GUIMARÃES, 2006, p. 2).

³⁶ Os conceitos dispostos no Manual de Natureza Operacional, elaborado pelo TCU, remetem às definições aprovadas pela INTOSAI/Organização das Nações Unidas.

Grateron destaca a importância de tal critério para o setor público:

este atributo procura medir o impacto ou efeito que tem a atuação pública, como a prestação de um serviço sobre a população alvo. Os indicadores desenhados sob este atributo chamam-se também indicadores de impacto ou efetividade. Isto, em virtude, basicamente, de que na administração pública não se pode medir com base nas saídas ou produtos somente; devem ser considerados os produtos em relação aos resultados e o impacto que geram sobre a comunidade (GRATERON, 1999, p. 13).

Nesse sentido avalia Monteiro (2002), ao tratar da análise do impacto social de programas de governo. Para o autor, a avaliação do impacto dos programas procura saber quais efeitos realmente são ou foram trazidos por tais políticas públicas. Ainda, cita uma definição bem simples e consistente, porém de difícil mensuração: “o impacto de um programa pode ser entendido como o resultado de uma comparação entre aquilo que ocorreu após a implementação do programa e aquilo que teria acontecido se o programa não tivesse sido implementado” (MOHR³⁷ *apud* MONTEIRO, 2002).

Ainda sobre o critério da efetividade, Santos³⁸, citado por Silva (2005), afirma que

a efetividade é considerada como o grau em que se atingiu o resultado esperado, não tendo cunho econômico, mas de avaliação qualitativa dos serviços públicos. O conceito de efetividade produz a noção de que a missão primordial do governo é prestar serviços de qualidade, ou seja, é a preocupação com a qualidade incorporada ao modelo gerencial. Além disso, promove a discussão sobre o caráter político da prestação dos serviços públicos, visto que somente os usuários são capazes de avaliar a qualidade dos programas governamentais (SANTOS *apud* SILVA, 2005, p. 9).

Para finalizar, o TCU define o critério da efetividade como a “relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados)” (BRASIL, 2000, p. 107).

³⁷ MOHR, Lawrence B. *Impact Analysis for Program Evaluation*. London: Sage Publications, 1995.

³⁸ SANTOS, Alba Conceição Marquez dos Santos. *A administração pública gerencial* *apud* SILVA, Eliane de Sousa. *Auditoria Operacional: Um Instrumento de Controle Social*. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Bahia, 2005. Outras Publicações. Disponível em: <[www.tce.ba.gov.br /Publicacoes/conteudo/artigo1.pdf](http://www.tce.ba.gov.br/Publicacoes/conteudo/artigo1.pdf)>. Acesso em ago. 2008.

Assim, é possível inferir, pelos conceitos anteriormente aludidos, que a mensuração da efetividade dos programas governamentais é de fundamental relevância para Administração Pública, no que diz respeito a sua relação com os administrados, definidos no melhor conceito como cidadãos. A auditoria de tais programas, sobretudo no que se refere ao critério da efetividade, será abordada no tópico sobre o controle externo de políticas públicas, bem como nos capítulos três e quatro que seguem.

2.2.3 Limites da avaliação de programas de governo

Como atividade historicamente recente na Administração Pública brasileira, a avaliação de programas governamentais têm enfrentado obstáculos e desafios. Zavelberg³⁹ (*apud* SILVA & FREITAS, 2005, p. 20) sugere três elementos que poderiam representar obstáculos à implantação de exames em resultados de programas. São eles: o ambiente político em que estão inseridos os programas; o uso de indicadores, que pode ser problemático para se tentar mensurar o alcance de metas; determinar o impacto causado por um programa pode ser tarefa difícil.

Encontrar formas práticas de medir o desempenho e gerar informações úteis aos gerentes dos programas sociais de governo representam grandes desafios para a difusão da atividade de avaliação no setor público, segundo Castanhar e Costa (2003, p. 21). O Banco Mundial (1998)⁴⁰ aponta os seguintes problemas: a) reduzido interesse e compromisso dos níveis políticos com a função de avaliação; b) insuficiência de mecanismos para utilização dos resultados das avaliações; c) preocupação exclusiva com a formulação e implementação dos programas e projetos, em detrimento da sua avaliação; d) alto custo da avaliação e acesso restrito a metodologias de menor custo; e) insuficiência de pessoal qualificado para a execução das avaliações.

As maiores limitações à avaliação de desempenho da gestão pública podem ser resumidos, de acordo com Grateron, como sendo “[...] a falta de indicadores, a dificuldade para fixar e quantificar os objetivos sociais, a utilização de termos não

³⁹ ZAVELBERG, Heinz G., Vice-Presidente da Corte Federal de Auditoria da República Federal da Alemanha. *Auditoria de Resultados de Programas en el contexto de la Auditoria Gubernamental*. In: Revista Internacional de Auditoria Gubernamental, volume 12, número 4, out. 1985.

⁴⁰ WORLD BANK, Public Sector – *The Critic Role of Evaluation – Selected Proceedings form a World Bank Seminar*. Washington: The World Bank, 1998 *apud* Silva & Freitas, 2005, p. 21.

monetários, a falta de clareza nos objetivos, metas e atividades realizadas, entre outros não menos importantes” (GRATERON, 1999, p. 15).

Ademais, ainda não se desenvolveu, de forma adequada, uma cultura de avaliação de programas, sequer de auditoria em programas de governo. Lima explica que, no setor público, o controle se mantém, de forma predominante, formal, focando cumprimento de prazos, conformidade dos atos com a legislação aplicável a cada caso, faltando, portanto, a abordagem do mérito de tais atos (LIMA, 2005, p. 60). O autor destaca características da avaliação, que trazem desafios, a exemplo do alto custo de tal atividade, do longo tempo exigido para executá-la, do envolvimento de recursos humanos especializados e da exigência de forte viés acadêmico.

Os limites da utilização de técnicas de auditoria em programas de governo serão analisados quando da discussão acerca do Controle Interno de Políticas Públicas realizado pela Auditoria-Geral do Estado, em Minas Gerais.

2.3 Controle Externo de Políticas Públicas

No Brasil⁴¹, a instituição que primeiro realizou o controle de políticas públicas foi o Tribunal de Contas da União. A realização de auditorias de natureza operacional advém da própria Constituição Federal que, em seu art. 71, IV, dispõe:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; [...] (grifo nosso).

⁴¹ No mundo, a avaliação de programas passou a ser utilizada como instrumento de controle das Entidades de Fiscalização Superior – EFS, a partir da década de 70. Silva & Freitas (2005, p. 23) citam as EFS de países como a Holanda, o Canadá, os Estados Unidos, a Alemanha, a Dinamarca, a Irlanda e a Suécia. Desde então, a atividade de auditoria governamental a cargo de tais entidades passou a empreender trabalhos visando à análise da eficiência e da eficácia da ação governamental.

Araújo⁴², citado por Silva, define a auditoria de natureza operacional como “o exame objetivo e sistemático da gestão operativa de uma organização, programa, atividade ou função e está voltada para a identificação das oportunidades para se alcançar maior economia, eficiência e eficácia” (ARAÚJO *apud* SILVA, 2005, p. 9). Trata-se, portanto, de auditoria que visa a verificar se os programas, atividades ou funções de uma determinada organização estão alcançando a eficiência, a eficácia, a economia e, ainda, a efetividade – critério não incluído pelo autor, mas de grande relevância para o setor público – desejados.

Já nos anos de 1990 e 1991, o TCU deu início aos trabalhos de auditoria operacional em diversos órgãos e entidades. No ano de 1996, o TCU lançou o “Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos”, juntamente com a Fundação Getúlio Vargas e em parceria com a *Virginia Polytechnic Institute and State University*, bem como a *National Academy of Public Administration – NAPA*. Mantendo a iniciativa pioneira no Brasil, o TCU implementou, em 1997, um curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas e Governo⁴³, com vistas a capacitar seus servidores. Em 1998, o TCU firmou um Acordo de Cooperação Técnica com o Reino Unido⁴⁴, o qual se denominou “Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social – CERDS”, visando à troca de informações no que diz respeito ao uso de metodologias de avaliação de programas.

Em decorrência da capacitação ofertada por meio do aludido Acordo entre os governos brasileiro e britânico, foi realizado um diagnóstico, em 2000, sobre a atuação do TCU, constatando-se a necessidade de um acompanhamento, pelo controle externo, das inovações propostas pela Reforma do Estado. Criou-se, dessa forma, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG, representando a institucionalização da avaliação de programas governamentais pelo TCU, que passou a servir de modelo para outros órgãos de controle em todo o país, inclusive para a Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

⁴² ARAUJO, I. da P. S. *Introdução à auditoria operacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

⁴³ O curso fora desenvolvido pela Escola de Políticas Públicas e Governo da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

⁴⁴ Acordo firmado com o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID).

A auditoria de natureza operacional foi denominada inicialmente de Auditoria de Desempenho. Em 2000, passou a ser adotada a expressão ANOP (Auditoria de Natureza Operacional), que é utilizada desde então. De acordo com o Manual de ANOP, datado de 2000, a Auditoria de Natureza Operacional “consiste na avaliação sistemática de programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal” (BRASIL, 2000, p. 15). Há duas modalidades de Auditoria de Natureza Operacional: a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa.

A primeira modalidade refere-se ao exame da ação governamental segundo critérios de economicidade, eficiência e eficácia. Ao passo que a segunda modalidade, a avaliação de programa, consiste em avaliar programas e projetos de governo quanto a sua efetividade. A figura a seguir ilustra o modelo de Auditoria de Natureza Operacional desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União.



FIGURA 1 - Dimensões da Auditoria de Natureza Operacional - TCU, 2000

Fonte: Brasil. TCU. *Manual de Natureza Operacional*. 2000. p. 15.

A auditoria de desempenho operacional enfatiza a análise do processo de gestão, ou seja, o planejamento, a organização, os procedimentos operacionais e o acompanhamento gerencial, incluindo, para tanto, resultados obtidos no que se referem às metas atingidas.

Na avaliação de programas, o foco é outro: os efeitos produzidos pela intervenção governamental. De acordo com o Manual, pretende-se, com tal ferramenta, verificar “em que medida as ações implementadas lograram produzir os efeitos pretendidos pela administração” (BRASIL, 2000, p. 17). Para tornar clara a diferenciação entre as duas modalidades, o Manual coloca os seguintes exemplos:

uma auditoria de desempenho operacional em um programa de nutrição infantil procurará verificar o alcance das metas propostas, sugerindo, eventualmente, o aumento da eficiência do programa mediante uma seleção mais adequada dos beneficiários e uma melhoria dos sistemas de aquisição, distribuição e oferta de alimentos. Mas nada dirá sobre se essas correções diminuirão a desnutrição. Por outro lado, a avaliação de programas procurará estabelecer em que medida o programa consegue melhorar a situação nutricional da população-alvo – se houve mudanças, a magnitude das mesmas e que segmentos da população-alvo foram afetados (BRASIL, 2002, p. 18).

no primeiro caso [na auditoria de desempenho operacional], investiga-se o funcionamento dos programas e projetos e o cumprimento de metas quantificáveis, como, por exemplo, o número de escolas construídas, de vacinas aplicadas, de servidores treinados ou de estradas recuperadas em relação ao previsto nos planos de governo ou na legislação específica. No segundo [na avaliação de programa], devem-se agregar à análise dimensões que permitam à equipe pronunciar-se, por exemplo, sobre a redução da evasão escolar, a erradicação de doenças contagiosas, a qualidade dos serviços prestados pela administração ou a redução dos índices de acidentes de trânsito (BRASIL, 2002, p. 19).

Desde a sua institucionalização, foram realizadas avaliações em aproximadamente 60 (sessenta) programas e ações do governo federal, englobando as áreas de agricultura, assistência social, cidadania, educação, energia elétrica, habitação, saneamento e urbanismo, indústria, comércio e serviços, meio ambiente, saúde, trabalho e, por fim, transportes⁴⁵. Todas se encontram publicadas no sítio oficial do TCU.

Alguns Tribunais de Contas Estaduais vêm realizando o controle de políticas públicas, dos quais se destacam os estados de PiauÍ, Pernambuco, Bahia⁴⁶. Ressalta-se que o controle externo de políticas públicas (no sentido de avaliação de programas) ainda não é realizado pelo TCE mineiro. O que se constata, pelas informações do “Relatório Corregedoria 2008”, que contém dados estatísticos atinentes às atividades realizadas pelo TCE de Minas Gerais, no período de maio a agosto, é que há a realização de inspeções em Termos de Parcerias celebrados entre a Administração Pública Estadual e

⁴⁵ Pesquisa realizada no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União.

⁴⁶ Informação obtida via pesquisa realizada na *internet*.

as OSCIP's (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). Inclusive, menciona-se que, nas auditorias e inspeções realizadas, são verificados aspectos operacionais, como a eficiência, a eficácia e a efetividade, além dos critérios tradicionais de legalidade e regularidade.

Ao indagar sobre os motivos que fundamentam a auditoria em programas governamentais por um órgão de controle externo, além do poder-dever atribuído pela Constituição Federal, Silva e Freitas (2005, p. 28) destacam que tal atividade, além de contribuir para uma melhor gestão pública, auxilia na manutenção da *accountability* governamental. Esse segundo ponto é inclusive tratado por Pollitt⁴⁷ (*apud* SILVA & FREITAS, 2005, p. 29), que defende a ingerência e divulgação da opinião de entidades independentes, no caso as Entidades de Fiscalização Superior – EFS, em relação aos aspectos de eficácia e efetividade [o autor somente menciona esses dois critérios] das políticas públicas.

Sobre esse assunto, Beal argumenta que

a avaliação pelo controle externo possui características de amplitude, independência e objetividade indispensáveis ao aperfeiçoamento dos programas governamentais. As recomendações do Tribunal de Contas da União oferecem oportunidade para a redução de custos e riscos dos programas auditados e para o aperfeiçoamento não só da ação governamental e do sistema de controle da Administração Pública, mas também do controle social, proporcionando aos cidadãos condições de melhor fiscalizarem as ações de seus representantes e de conhecer os resultados concretos alcançados por meio dos programas governamentais (BEAL, 2005, p. 112).

A autora ainda aponta outros benefícios da auditoria em programas, não menos importantes, como o subsídio técnico ao controle interno e o apoio aos parlamentares na tomada de decisão sobre a alocação de recursos públicos e estabelecimento de prioridades orçamentárias.

⁴⁷ POLLITT, Christopher, et al. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. London: Oxford University Press, 1999.

2.3.1 Uma breve abordagem sobre a metodologia desenvolvida pelo TCU

Embora não constitua foco da pesquisa, uma abordagem sucinta acerca da metodologia que tem sido utilizada para auditar programas de governo se faz necessária. O Manual de Auditoria de Natureza Operacional descreve os passos para a realização da auditoria de natureza operacional. O processo de ANOP, no que se refere à avaliação de programas, compreende as seguintes etapas de um ciclo, segundo Bastos⁴⁸ (*apud* HEDLER, 2007, p. 112):

- a) Seleção;
- b) Planejamento da avaliação;
- c) Execução e relatório;
- d) Comentário do gestor;
- e) Apreciação;
- f) Divulgação;
- g) Monitoramento.

Na etapa de Seleção, é utilizada uma matriz de risco, com o objetivo de examinar as prioridades do governo, considerando três critérios, quais sejam, relevância, risco e materialidade. O primeiro critério busca levantar a importância relativa das ações em estudo, independentemente da sua materialidade. Quanto ao risco e à materialidade, o primeiro refere-se, segundo a autora, à probabilidade de ocorrência de eventos futuros e incertos, com potencial para influenciar o atingimento dos objetivos de um programa; já o segundo se refere “ao valor ou volume de recursos envolvidos”, de forma isolada ou em determinado contexto. Ainda, é efetuado um estudo de viabilidade com vistas a determinar a oportunidade e a conveniência de se realizar a auditoria no programa escolhido. Hedler afirma que tal estudo “envolve a relevância da auditoria para a imagem da organização e temas que chamam a atenção da mídia, da sociedade civil organizada e do Congresso Nacional” (HEDLER, 2007, p. 113). Trata-se de uma escolha, sobretudo, política, uma vez que considera aspectos como a prioridade do governo, bem como da imagem da organização.

⁴⁸ BASTOS, G. M. M. C. *Ciclo de trabalho de ANOP*. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG (material interno não publicado). 2004.

Na fase de *Planejamento da avaliação*, é formulada uma matriz de planejamento, em que são definidos: problema de auditoria, questões de auditoria⁴⁹ (indagações a serem respondidas por meio da auditoria), identificação de fontes de informações requeridas, estratégias metodológicas⁵⁰ para a obtenção e a análise de dados e limitações (BRASIL, 2000, p. 46). Ainda, é criado um projeto da auditoria, tendo por base a matriz de planejamento, o qual engloba as seguintes etapas: planejamento das atividades; análise preliminar dos objetos da auditoria, por meio das técnicas indicadas⁵¹ na tabela 3; coleta de dados sobre o desempenho; especificações dos critérios de auditoria; elaboração de instrumentos de coleta de dados; realização de teste-piloto de tais instrumentos, para verificar se são necessários ajustes; validação da matriz de planejamento; e, por último, a confecção de um relatório com as informações dessa fase (HEDLER, 2007, p. 114).

⁴⁹ Soares (2007, p. 62) esclarece que as questões de auditoria poderão estar voltadas para a economicidade, a eficiência, a eficácia, a equidade ou a outros aspectos a serem examinados, ressaltando o fato de que nem sempre são analisados todos os critérios em uma auditoria.

⁵⁰ Métodos de investigação requeridos pelas questões formuladas. São estratégias metodológicas utilizadas pelo TCU, o estudo de caso, a pesquisa, o delineamento experimental, o delineamento quase-experimental e o delineamento não experimental (ver Anexo I).

⁵¹ Representam modelos explicativos para facilitar a compreensão do objeto de auditoria (BRASIL, 2000, p. 24). É possível a utilização de uma ou mais técnicas.

TABELA 3
Principais Técnicas de Diagnóstico

Técnica de diagnóstico	Subsídios fornecidos ao auditor no planejamento da auditoria
SWOT⁵² e Verificação de risco	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Identificar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto de auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo. ✓ Identificar possíveis áreas a serem investigadas. ✓ Conhecer a capacidade organizacional de gerenciamento do risco.
Análise Stakeholder⁵³	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Identificar interessados na melhoria do desempenho da instituição ou programa. ✓ Identificar opiniões e conflitos de interesses e informações relevantes.
Análise RECI⁵⁴	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Identificar a atribuição de responsabilidades. ✓ Identificar o retrabalho. ✓ Identificar a duplicidade de atribuições. ✓ Recomendar estruturas mais eficientes. ✓ Identificar as relações de poder.
Mapa de produtos e Indicador de desempenho	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conhecer os principais objetivos de uma entidade ou programa. ✓ Representar as relações de dependência entre os produtos. ✓ Identificar os responsáveis pelos produtos críticos. ✓ Desenvolver indicadores de desempenho.
Mapa de processos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conhecer o funcionamento de processos de trabalho. ✓ Identificar boas práticas. ✓ Identificar oportunidades para racionalização e aperfeiçoamento de processos de trabalho.

Fonte: Soares (2007)

Nota: A técnica de Entrevista não foi contemplada pela autora.

A etapa de *Execução* consiste em coletar dados e analisá-los, bem como na elaboração do relatório preliminar, em que constam as recomendações (Proposta de Encaminhamento) sugeridas com a finalidade de se incrementar a gestão do programa. O Manual de ANOP enfatiza que

as recomendações que visem à melhoria do desempenho administrativo ou operacional são o aspecto mais importante das auditorias de natureza operacional. Conquanto os aperfeiçoamentos requeridos, e não os meios para alcançá-los, constituam o foco das recomendações, convém indicar os aspectos que devem ser examinados pelo gestor na busca de soluções. Portanto, não é suficiente declarar

⁵² A Matriz SWOT delimita as Forças - *Strengths*, Fraquezas - *Weakness*, Oportunidades - *Opportunities* e Ameaças - *Threats*.

⁵³ *Stakeholders* são pessoas, grupos ou instituições com interesse em algum programa ou projeto e inclui tanto aqueles envolvidos quanto os excluídos do processo de tomada de decisão. Estão divididos em grupos primários e secundários: os grupos primários são aqueles mais afetados, tanto positiva (os beneficiários) como negativamente (aqueles realocados involuntariamente); os grupos secundários são os intermediários envolvidos no processo de prestação de serviço (BRASIL, TCU, 2002).

⁵⁴ RECI é a sigla designada para indicar Responsável, Executor, Consultado e Informado.

que a gestão de determinado programa requer aperfeiçoamentos, devendo-se indicar alternativas a serem consideradas (BRASIL, 2000, p. 33).

Ressalta-se que as recomendações podem assumir, por vezes, a natureza de determinações impostas pelo TCU. Em seguida, são tecidos comentários pelo Gestor do programa a essa versão do relatório, para terminar na elaboração do *Relatório Final*, objeto de Apreciação pelo TCU. O TCU, dessa forma, procede à *Divulgação* das informações constantes do Relatório na mídia, além de publicar a “Série Sumário Executivo”, distribuída aos interessados nos resultados da auditoria.

A fase de *Monitoramento* consiste na verificação do cumprimento, pelos responsáveis, das recomendações feitas, tendo em vista a melhoria do desempenho do programa auditado. Para Hedler, tal etapa busca “garantir o alcance dos efeitos desejados e verificar a adequação das recomendações em face das condições vigentes” (HEDLER, 2007, p. 115).

O controle interno de políticas públicas será tratado nos capítulos seguintes, aplicado ao caso mineiro.

3 CONTROLE INTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AUDITORIA EM PROGRAMAS DE GOVERNO NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

3.1 A Auditoria Interna do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais

3.1.1 Breve histórico

A função de auditoria foi instituída de forma oficial no âmbito da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, sob a denominação de “Auditoria de Operações”, por meio do Decreto Estadual nº. 11.947, de 30/06/69⁵⁵. Em 1971, com o Decreto nº. 13.607, de 06/05, promoveu-se a integração da Auditoria à estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Fazenda, sendo denominada de “Auditoria Geral do Estado”. Já em 1973, o Decreto nº. 15.183 reorganizou a “Auditoria Geral do Estado”, de forma que esta passou a ser Unidade Central de Controle Interno nas áreas financeira, orçamentária e patrimonial.

A Lei Delegada nº. 05, de 28/08/85, estabeleceu que fossem “exercidas por órgão próprio a auditoria de prevenção, de controle e de gestão nas áreas administrativa, financeira, patrimonial e de custos, nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta e nas fundações, observada a legislação aplicável”.

Em seguida, a Lei Delegada nº. 06, editada no mesmo ano, alterou novamente a sua denominação para “Superintendência de Auditoria, Inspeção e Controle - SAIC”, com a finalidade de subsidiar a recém criada Auditoria-Geral do Estado, diretamente subordinada ao Governador do Estado e com o objetivo de exercer a auditoria de gestão da ação governamental.

A Lei Estadual nº. 9.520/87, instrumento responsável pela estruturação do Sistema Estadual de Finanças, estabeleceu o funcionamento das atividades organizadas em

⁵⁵ De acordo com o Manual *Conhecendo o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo de Minas Gerais*, o objetivo a auditoria, nesse momento, consistia em assessorar direta e imediatamente o Governador do Estado, coordenar os serviços executados pelas Unidades Centrais de Controle Interno e assistí-lo por meio da execução de serviços de auditoria operacional necessários ao exercício da Supervisão Governamental Superior.

subsistemas. Assim, foi criado o Subsistema Estadual de Auditoria, com o objetivo de exercer atividades de auditoria e inspeção.

Posteriormente, por meio do Decreto nº. 28.168, de 1988, a SAIC passou a denominar-se “Superintendência Central de Auditoria – SCA”, composta de duas diretorias. A Lei nº. 12.984/98 reafirmou as disposições anteriores acrescentando apenas à denominação “Superintendência Central de Auditoria” a expressão “Operacional”.

O Subsistema de Auditoria Operacional, instituído pelo Decreto nº. 40.980, de 30/03/00, passou a integrar a Auditoria-Geral do Estado, subordinando-se à Superintendência Central de Auditoria Operacional – SCAO, da Secretaria de Estado da Fazenda - SEF. Neste momento, os órgãos e entidades que não dispusessem de unidade administrativa de auditoria ou funções organizadas com tal finalidade deveriam, com apoio da SEF, por intermédio da SCAO, além da Auditoria-Geral do Estado, implementar e sistematizar internamente a atividade de auditoria.

Com o advento da Lei Delegada nº. 49, de 02/01/03, altera-se a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Por sua vez, a Lei Delegada nº. 92, de 29/01/03, dispôs sobre o Sistema Estadual de Auditoria Interna, reestruturando a Auditoria-Geral do Estado.

Como resultado do “Choque de Gestão”, implementado em Minas Gerais a partir de 2003, à Auditoria-Geral do Estado foram incorporadas a Superintendência Central de Auditoria Operacional – SCAO e a Superintendência de Correição Administrativa – SCCA, oriundas das Secretarias de Estado de Fazenda e de Recursos Humanos e Administração, respectivamente. Foi criada, ainda, a Superintendência Central de Auditoria de Gestão – SCAG, responsável pela avaliação dos resultados da ação governamental.

O Decreto nº. 43.242, de 27/03/2003, veio regulamentar e organizar a Auditoria-Geral do Estado, estabelecendo-a como órgão autônomo diretamente subordinado ao Governador do Estado. A Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento - SPD foi criada em 2004, mediante a Lei nº. 15.274.

Em 2005, o Decreto nº. 43.948 manteve a finalidade e competência da Auditoria-Geral do Estado, mas modificou de forma substancial sua estrutura orgânica. Como exemplo e uma vez que configura objeto do estudo em questão, a SCAG manteve a Diretoria Central de Auditoria de Contas e substituiu a Diretoria Central de Auditorias Especiais por outra, denominada Diretoria Central de Avaliação de Programas Governamentais.

Em 2007, a estrutura orgânica das Secretarias de Estado e órgãos autônomos do Poder Executivo mineiro foi novamente alterada, configurando a estrutura atual da AUGE.

3.1.2 Estrutura atual

Em 25/01/07, a Lei Delegada nº. 133 definiu a estrutura básica da Auditoria-Geral do Estado - AUGE como órgão central do Sistema Central de Auditoria Interna, com a finalidade de planejar, coordenar e executar as funções de auditoria e correição administrativa nos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo. Essa nova configuração da estrutura da AUGE é de fundamental importância para a eficácia do controle interno da Administração Pública, como demonstra Silva:

o objetivo fundamental do Órgão Central é a avaliação dos controles internos contábeis e administrativos das unidades ou entidades da administração pública sob exame, de modo a avaliar [sic] se as atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos, estão interligados e estabelecidos, de maneira a assegurar, que as metas sejam alcançadas de forma confiável e concreta. (SILVA, 2002, p. 14).

O Decreto nº. 44.655, de 19/11/07, veio regulamentar a organização da AUGE, suas finalidades e competências, dando ênfase à prevenção e combate à corrupção (art. 2º, *caput*). Desse modo, o inciso X do mesmo artigo dispõe que a AUGE tem por competência: “prevenir e combater a corrupção nas atividades de auditoria e correição, no âmbito da Administração Pública Estadual”. Outra competência inovadora - que é o ponto central da discussão ora proposta - em relação à regulamentação estabelecida em 2005 está disposta no inciso III e será tratada no tópico seguinte.

O Sistema Central de Auditoria Interna tem por finalidade organizar e orientar as atividades de auditoria operacional da ação governamental, a fim de adequar os mecanismos de controle interno, no que se refere à qualidade de desempenho das áreas em relação à finalidade, aos objetivos e às competências, metas e políticas públicas, em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficácia, efetividade e economicidade⁵⁶.

Tal Sistema exerce as funções de auditoria nos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo, em fundos especiais instituídos por lei estadual de cujos recursos o Estado participe, e em entidades em que o Estado tenha participação acionária direta ou indireta. É responsável, ainda, pelo exercício da atividade de correção administrativa dos servidores de órgãos e entidades da Administração Pública. Compreende três áreas de atuação, segundo o art. 5º, Lei Delegada nº. 133/07:

a) Subsistema de Auditoria Operacional: com a finalidade de acompanhar e avaliar a conformidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial da despesa e da receita, assim como a consistência dos mecanismos de controle interno adotados no âmbito do Poder Executivo estadual;

b) a Auditoria de Gestão, com a finalidade de acompanhar e avaliar a efetividade da gestão pública e dos programas governamentais;

c) a Correção Administrativa, com a finalidade de prevenir a ocorrência de ilícito administrativo e aplicar o regime disciplinar ao servidor público estadual.

O Sistema Central de Auditoria Interna tem a seguinte composição: Auditoria-Geral do Estado, órgão central; Auditoria Setorial, unidade de auditoria de órgão da Administração direta; Auditoria Seccional, unidade de auditoria de entidade da Administração autárquica e fundacional; e Unidade de auditoria das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

⁵⁶ MINAS GERAIS. Auditoria-Geral do Estado *Sítio Eletrônico da Auditoria-Geral do Estado*. Disponível em: <<http://www.auditoriageral.mg.gov.br>>.

As Auditorias Setoriais e Seccionais são unidades de execução da AUGÉ, à qual se subordinam tecnicamente. A coordenação técnica é realizada pela Diretoria Central de Coordenação de Unidades de Auditoria, SCAO, por meio de interligação de todas as unidades através da *intranet* e do Sistema Integrado de Gerenciamento de Auditoria – SIGA, que permite o gerenciamento das atividades de auditoria.

Atualmente, o Sistema Central de Auditoria Interna conta com 78 (setenta e oito) unidades descentralizadas de Auditoria, sendo 63 (sessenta e três) nas Secretarias de Estado, nos órgãos autônomos, nas autarquias e nas fundações públicas, e 15 (quinze) nas empresas públicas e sociedades de economia mista, todas vinculadas tecnicamente à Auditoria-Geral, consolidando o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, preconizado no art. 81 da Constituição Mineira. Constitui um Sistema descentralizado, preventivo e permanente, portanto.

3.2 Evolução da Auditoria em programas de governo no âmbito do Estado de Minas Gerais

A Auditoria de Natureza Operacional, modalidade proposta pelo Tribunal de Contas da União, foi instituída no Estado de Minas Gerais como Auditoria de Gestão. Em 2004, firmou-se um Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo de Minas Gerais e o Tribunal de Contas da União, com vistas a promover intercâmbio e treinamento do pessoal envolvido com a auditoria nos programas de governo.

A Auditoria de Gestão em Minas, entretanto, não se divide em auditoria de desempenho operacional e avaliação de programas, como ocorre no modelo preconizado pelo TCU. A AUGÉ emprega as duas modalidades de forma conjunta.

Vale ainda lembrar, conforme mencionado anteriormente, que a Auditoria-Geral do Estado utiliza o termo Auditoria Operacional para representar uma função responsável por acompanhar e avaliar a conformidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial da despesa e da receita, assim como a consistência dos mecanismos de controle interno adotados no âmbito do Poder Executivo estadual.

Auditoria Operacional e Auditoria de Natureza Operacional não se equivalem no presente estudo.

Em 2005, o Decreto nº. 43.948 modificou de forma substancial a estrutura orgânica da AUGE. A Superintendência Central de Auditoria de Gestão - SCAG manteve a Diretoria Central de Auditoria de Contas e substituiu a Diretoria Central de Auditorias Especiais (Decreto nº. 43.242/03) por outra, denominada Diretoria Central de Avaliação de Programas Governamentais. A auditoria em programas de governo no âmbito do Estado de Minas teve início, dessa forma, em 2005, com o Projeto Estruturador “Minas sem Fome”.

A Lei Delegada nº. 133/07, regulamentada pelo Decreto nº. 44.655, de 19/11/07, inovou ao trazer, em seu art. 3º, III, como sendo competência da AUGE “avaliar o cumprimento e a efetividade dos programas de governo”. Tal competência é atribuição da Superintendência Central de Auditoria de Gestão - SCAG, que tem por finalidade promover o acompanhamento e a avaliação do desempenho da gestão pública para subsidiar as decisões e implementações de políticas públicas. A estrutura da SCAG foi então modificada pelo Decreto nº. 44.655, e passou a ser composta de três diretorias:

a) Diretoria Central de Auditoria de Contas (DCAC): tem por finalidade assegurar o planejamento, a coordenação e execução dos trabalhos de auditoria nas contas do Poder Executivo.

b) Diretoria Central de Auditoria em Programas Governamentais (DCAPG): tem por finalidade assegurar o planejamento, a coordenação e a execução dos trabalhos de auditoria de gestão dos Programas de Governo nos órgãos e entidades do Poder Executivo, contribuindo para as decisões e maior transparência das ações governamentais;

c) Diretoria Central de Auditoria em Contratos de Gestão (DCACG): tem por finalidade promover a auditoria nos instrumentos de contratualização utilizados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, verificando a efetividade dos instrumentos de gestão e dos resultados pactuados, propondo ações de melhoria, bem como o seu alinhamento com as diretrizes e programas de governo.

Compete a esta Diretoria realizar auditoria nos Acordos de Resultados celebrados no âmbito do Poder Executivo, bem como avaliar a gestão, os resultados e impactos sociais dos Termos de Parceria celebrados pelo Poder Executivo com as OSCIP's e avaliar os contratos de Parcerias Público-Privadas firmados pelo Poder Executivo

Compete à DCAPG, foco deste trabalho, de acordo com o art. 17, do Decreto nº. 44.655:

- I - acompanhar e avaliar a gestão e o desempenho dos planos e programas de governo, no tocante aos seus objetivos, metas, indicadores e à efetividade dos resultados previstos, bem como à alocação e ao uso dos recursos disponíveis;
- II - elaborar relatórios de auditoria dos programas de governo com os objetivos de subsidiar as decisões das ações governamentais e fornecer informações ao Sistema Central de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças;
- III - contribuir para a expansão e o aperfeiçoamento de auditorias em programas de governo, zelando pelo atingimento de padrões de qualidade no Poder Executivo; e
- IV - exercer outras atividades correlatas.

Em cumprimento ao disposto no inciso I, do aludido artigo, a DCAPG confecciona um Relatório Anual de Avaliação Social dos Programas Governamentais, constante da prestação de contas anual do Governador do Estado, que abrange a descrição de toda a carteira dos Projetos Estruturadores ou prioritários em Minas, além da verificação do atingimento das metas pactuadas referentes ao cumprimento dos cronogramas físico-financeiros estabelecidos em cada exercício para os programas em questão.

Para tanto, são utilizados dados provenientes do Sistema de Integrado de Administração Financeira – SIAFI, do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN, da ferramenta *Business Object* – BO, bem como informações disponibilizadas pelo sítio eletrônico do GERAES. Os relatórios são publicados anualmente no sítio eletrônico da AUGE.

A Tabela 4, a seguir, mostra os programas avaliados pela AUGE, a partir dos quais foram emitidos Relatório de Auditoria (conforme disposto no inciso II, art. 17) desde o exercício de 2006. Vale lembrar que desde o início dos trabalhos, em 2005, são avaliados Projetos Estruturadores, descritos no tópico sobre a Reforma de Estado em Minas Gerais. A partir de então, foram avaliados programas das áreas de transporte, saúde, política urbana, energia elétrica e assistência social, como se observa pela tabela.

A Auditoria no Programa Pró-Acesso é realizada em parceria com a Universidade FUMEC, que, por meio do convênio de cooperação técnica firmado em 2005, fornece tecnologia e pessoal qualificado nas áreas de engenharia e arquitetura. Segundo informações da DCAPG, encontram-se em fase de finalização os Relatórios de Avaliação dos programas “Pró-Acesso” (5º relatório), “Pró-MG Pleno” (7º relatório), “RMBH - Linha Verde-Paisagismo” e “Regionalização - Urgência e Emergência - PROHOSP”.

TABELA 4
Programas de Governo⁵⁷ avaliados pela AUGE que tiveram Relatórios de Auditorias
Concluídos - Exercícios de 2006-2008

Ano/ Exercício	Programas que tiveram Relatórios de Avaliação Concluídos	Programas que tiveram Relatórios de Monitoramento Concluídos
2006	Minas sem Fome*	Minas sem Fome
	100% de Eletrificação Rural em Minas Gerais	100% de Eletrificação Rural em Minas Gerais
	Lares Geraes	---
	1º Relatório – Pró-MG Pleno**	---
	2º Relatório – Pró-MG Pleno	---
	3º Relatório – Pró-MG Pleno	---
	1º Relatório – Pró-Acesso**	---
	2º Relatório – Pró-Acesso	---
2007	3º Relatório – Pró-Acesso	---
	4º Relatório – Pró-Acesso	---
	4º Relatório – Pró-MG Pleno	---
	5º Relatório – Pró-MG Pleno	---
	Saneamento Básico - Mais Saúde para todos	---
	Saúde em Casa	---
2008	---	Lares Geraes
	6º Relatório – Pró-MG Pleno	6º Relatório – Pró-MG Pleno

Fonte: Diretoria Central de Auditoria em Programas Governamentais – SCAG/AUGE

Notas: (*) Na realização da auditoria no programa “Minas sem Fome”, não foi utilizada metodologia proposta pelo Tribunal de Contas da União.

(**) Cada relatório refere-se a um trecho da rodovia auditado.

Em setembro de 2008, foi renovado o Acordo de Cooperação Técnica celebrado em 2004, entre o TCU e o Governo do Estado, para dar continuidade aos trabalhos de treinamento e capacitação dos servidores envolvidos na auditoria de programas.

⁵⁷ Algumas descrições e características de tais programas encontram-se disponíveis no sítio eletrônico do GERAES, bem como nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades responsáveis no Estado.

3.2.1 Metodologia de Auditoria em programas de governo utilizada pela AUGE

Em decorrência do Acordo de Cooperação firmado entre o Tribunal de Contas da União e a Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, esta instituição vem utilizando a mesma metodologia desenvolvida pela primeira, porém de forma adaptada à realidade da Administração Pública mineira. Está prevista para o final deste ano, ainda, a publicação de um Manual de Auditoria em Programas Governamentais elaborado pela DCAPG, à semelhança daquele elaborado pelo TCU. A metodologia de auditoria em programas governamentais utilizada pela AUGE será descrita de forma bastante sucinta, tendo em vista que as técnicas utilizadas pelo TCU foram abordadas em capítulo anterior.

De forma resumida, a Auditoria em programas governamentais passa pelas seguintes etapas⁵⁸: Seleção do objeto de auditoria, Planejamento, Execução do trabalho, Finalização da execução do trabalho e Monitoramento. Segundo o Diretor⁵⁹ da Superintendência Central de Auditoria de Gestão – SCAG, há dois critérios que norteiam a escolha do programa a ser auditado: o critério político, que consiste de indicação, tanto por parte da Auditora-Geral quanto do próprio Vice-Governador do Estado, de determinada área prioritária para que esta constitua objeto de auditoria; e o critério técnico, segundo o qual se seleciona, dentro da área indicada pelas referidas autoridades, o programa que atende aos requisitos de materialidade e risco – de forma similar ao que é preconizado na teoria.

Já na fase de planejamento, a equipe encarregada da AUGE busca a colaboração do gerente do programa, a fim de obter maior contato com o objeto de auditoria. Na fase de execução, procede-se aos trabalhos de campo, com vistas a coletar evidências nos municípios atendidos pelo programa e elabora-se uma matriz de achados. Ao final do trabalho de execução, são confeccionados o Relatório de Execução (de Avaliação), bem como o Sumário Executivo (um resumo com as informações principais) contendo recomendações a serem observadas pela equipe responsável pelo programa, com a finalidade de aprimorá-lo, melhorando o desempenho do mesmo.

Relatório de Execução e Sumário Executivo são apresentados ao Auditor-

⁵⁸ Soares (2007).

⁵⁹ Entrevista semi-estruturada realizada com o Diretor da Superintendência Central de Auditoria de Gestão (ver Anexo V).

Geral do Estado para inspeção e após, submetidos ao Gestor do programa auditado, para que este tome conhecimento das recomendações feitas pela AUGÉ e teça possíveis considerações acerca da avaliação realizada. A partir de 2008, com a Resolução Conjunta nº. 6.513, o cumprimento, no prazo estipulado, das recomendações dos Relatórios de Auditoria passou a ser exigido pela Auditoria-Geral do Estado. O prazo é contado a partir da ciência do relatório pelo auditado, no caso o Gestor do programa, podendo, se for o caso, ser acordada, entre os auditores e o responsável pela implementação das recomendações na instituição auditada, a prorrogação do prazo, por uma única vez (art. 2º, *caput*, e §1º). Ressalta-se que o prazo estipulado varia de acordo com a natureza da recomendação.

Após o decurso do prazo acordado na fase final de execução para o cumprimento das recomendações de auditoria, a equipe da AUGÉ procede à fase de monitoramento ou acompanhamento, que resulta em um segundo relatório, a fim de verificar o grau de cumprimento das recomendações estabelecidas. Nessa fase, também são realizadas visitas *in loco*, ou seja, aos municípios previamente visitados. Quanto aos relatórios de monitoramento, cabem algumas considerações. Inicialmente, receberam a denominação de “Relatório de Efetividade”, sendo esta alterada, posteriormente, para “Relatório de Avaliação de Impacto do Programa”. A matéria de tais relatórios, bem como a mudança na denominação destes, serão analisadas, posteriormente, mediante estudos de caso acerca do objeto deste trabalho.

Vale lembrar que todas as informações produzidas e contidas nos relatórios de auditoria também são repassadas ao GERAES, já que esta unidade representa um agente responsável pela gestão dos Projetos Estruturadores no governo. No capítulo quatro, serão analisados os principais instrumentos e mecanismos do órgão central de controle interno do Estado, a partir dos quais se pretende assegurar a efetividade dos programas, bem como serão apontados os principais limites e desafios enfrentados na realização de auditoria em programas governamentais.

4 ESTUDO SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DA AUDITORIA-GERAL DO ESTADO PARA ASSEGURAR A EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE GOVERNO EM MINAS GERAIS

A partir do levantamento de informações e pesquisa bibliográfica e documental, foram formuladas, inicialmente, as seguintes questões:

- De que maneira a Auditoria-Geral do Estado tem contribuído para assegurar a efetividade dos programas de governo em Minas Gerais?
- O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, enquanto órgão de controle externo, realiza auditorias de natureza operacional nos programas de governo sob sua jurisdição? Qual a relação entre a referida instituição e a Auditoria-Geral do Estado, no que diz respeito ao tema em discussão?
- Como proceder a avaliações técnicas em um ambiente marcado por variáveis políticas?

As respostas a tais perguntas poderiam auxiliar na compreensão do modelo de auditoria de gestão no Estado de Minas Gerais, especificamente, do modelo de auditoria em programas governamentais, de forma a contribuir para a implementação de mudanças que visem ao alcance da missão da Auditoria-Geral do Estado - enquanto instituição pública de controle -, qual seja a de “exercer o controle da gestão pública com equidade e compromisso social, visando, sobretudo, à transparência e à efetividade das ações governamentais em benefício da sociedade”.

Para tanto, estruturou-se este capítulo nos tópicos a seguir.

4.1 Análise dos mecanismos e instrumentos utilizados pela Auditoria-Geral do Estado que contribuem para assegurar a efetividade dos programas de governo em Minas Gerais

Foram identificados alguns mecanismos e instrumentos utilizados pela Auditoria-Geral do Estado, que visam a garantir a efetividade, considerada como a “relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados)”,

dos programas governamentais no Estado de Minas (BRASIL, TCU, 2000). O tópico ora tratado objetiva a análise dos mesmos.

Inicialmente, cumpre discutir a autonomia e independência do órgão Auditoria-Geral do Estado. Desde a sua estruturação como órgão central do Sistema de Controle Interno, em 2003, a AUGE possui autonomia, subordinando-se diretamente ao Governador do Estado. Constitui um sistema descentralizado, exercendo de forma autônoma em relação aos outros órgãos e entidades, atividades de auditoria no âmbito de tais instituições. Além disso, conta com um corpo técnico próprio, que integra a carreira de Auditor Interno, instituída em 2004 pela Lei Estadual nº. 15.304.

Destaca-se também a utilização, pela instituição, do instrumento da avaliação de programas de governo. Sabe-se, pela discussão da literatura anteriormente tratada, que não se formou, por completo, uma mentalidade de avaliação da ação governamental, sobretudo no Estado de Minas Gerais. A atividade de monitoramento tem sido priorizada, como se vê pela criação de uma unidade responsável, o programa GERAES, pelo acompanhamento do gerenciamento dos Projetos Estruturadores por parte dos órgãos responsáveis.

Não obstante o trabalho desenvolvido por essa unidade seja de extrema relevância para o sucesso dos Projetos Estruturadores no que se refere ao atendimento das necessidades dos cidadãos, baseia-se, fundamentalmente, na confiança em relação aos gerentes dos referidos programas, ressaltando-se que a verificação, *in loco*, do cumprimento da metas pactuadas não é realizada.

Ressalta-se, ainda, o esforço em implementar metodologias reconhecidas de auditoria de gestão. A iniciativa de firmar tanto o Acordo de Cooperação técnica com o TCU, como de firmar Convênios com centros acadêmicos, a exemplo da Universidade FUMEC, mostram uma mudança na cultura da instituição, de um viés fiscalizador para outro mais voltado à melhoria do desempenho da ação governamental.

No caso da auditoria em programas de governo, essa mudança é claramente visível. Os produtos da Auditoria, quais sejam os Relatórios de Avaliação e de

Monitoramento possuem alta qualidade, visto que resultam de planejamento e execução adequados, mediante a realização de visitas técnicas aos locais onde estão sendo implementados os programas governamentais. Quanto aos últimos, os Relatórios de Monitoramento, podem ser vistos como o principal instrumento com o qual conta a AUGE para garantir a efetividade dos programas governamentais, na medida em que permitem verificar o real cumprimento das recomendações estabelecidas no Relatório de Avaliação, propostas, teoricamente, visando à melhoria do desempenho dos programas.

Contudo, de nada adianta a proposição de recomendações visando à melhoria dos programas de governo, se não há um mecanismo de imposição da implementação das mesmas. Para tanto, foi editada, recentemente, uma resolução conjunta (nº. 6.513/08) entre a Auditoria-Geral do Estado e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, com vistas a assegurar o cumprimento das recomendações constantes dos Relatórios de Auditoria (Relatórios de Avaliação).

De acordo com o art. 2º da referida resolução, “todas as recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria e nas decisões em matéria de Correição Administrativa provenientes do Sistema Central de Auditoria Interna deverão ser cumpridas pelos órgãos e entidades auditados”. O art. 3º dispõe sobre a emissão de Certificado de Auditoria na hipótese de cumprimento de tais recomendações, tendo as seguintes finalidades:

- I - demonstrar o índice de implementação das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria e nas decisões em matéria de Correição Administrativa pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual;
- II - subsidiar as decisões da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças nas concessões de pleitos e benefícios aos órgãos e entidades.

Entende-se, neste trabalho, que o não cumprimento das exigências constantes nos Relatórios técnicos elaborados pela AUGE acarreta a seguinte sanção, disposta no art. 5º:

Art. 5º O atendimento às demandas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, submetidas à Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, será condicionado à prévia consulta à Auditoria-Geral do Estado quanto ao atendimento às recomendações constantes dos Relatórios de Auditoria e das decisões em matéria de Correição Administrativa.

Assim sendo, cabe aqui discutir a natureza jurídica da resolução. As resoluções editadas pelo Poder Executivo são atos administrativos típicos, sendo dotados, portanto, de características inerentes aos mesmos, como a Imperatividade, a Presunção de legitimidade e a Auto-Executoriedade (CARVALHO FILHO, 2006, p. 117). Há que se dotar, portanto, o Poder Executivo de instrumentos que possibilitem o devido exercício da função estatal a qual lhe é incumbida, qual seja a função administrativa, salvaguardando, dessa forma, o interesse público.

A primeira característica significa que todos os quais se encontrem no círculo de incidência de um ato administrativo são obrigados perante o mesmo. Os atos administrativos ainda são dotados de Presunção de Legitimidade, ou seja, presume-se que foram originados em conformidade com as normas legais (princípios e regras). José dos Santos Carvalho Filho cita também a Auto-Executoriedade, considerada pelo autor como das mais relevantes características dos atos ora tratados. Assim, tal característica remete ao fato de que o ato, desde a sua formação, “pode ser imediatamente executado e seu objeto imediatamente alcançado” (CARVALHO FILHO, 2006, p. 107).

Ressalta-se que a existência de um instrumento que determine o cumprimento de recomendações não significa o exercício do poder fiscalizatório, *in totum*, por parte da AUGE, enquanto órgão de controle. Como pôde ser observado anteriormente, os Relatórios de Auditoria, principalmente os Relatórios de Avaliação, cujo conteúdo consta de recomendações de melhorias a serem implementadas, são elaborados em parceria com o órgão responsável pelo programa. Os estudos de caso, a seguir, possibilitaram compreender melhor o modelo de Auditoria realizada pela AUGE nos programas prioritários do governo, permitindo também tecer considerações acerca do mesmo, no que tange aos limites, desafios e oportunidades.

4.2 O caso do Projeto Estruturador “100% Eletrificação Rural em Minas Gerais”

Preliminarmente, cumpre ressaltar que os objetos que constituem o presente estudo de caso, quais sejam o Projeto Estruturador “100% Eletrificação Rural em Minas Gerais” e o “Lares Geraes”, foram escolhidos por acessibilidade e de forma intencional, dadas determinadas características apresentadas pelos mesmos: combinavam tanto o emprego da metodologia de ANOP⁶⁰, desenvolvida pelo TCU, como configuravam – à época a seleção – os únicos programas cujos relatórios de auditoria encontravam-se finalizados (até o monitoramento do cumprimento das recomendações propostas). Foram obtidos os relatórios de Avaliação de Programa e de Monitoramento, por meio de autorização formal escrita - posto que de uso interno -, os quais foram submetidos à análise.

O Projeto Estruturador “100% Eletrificação Rural em Minas Gerais” resultou de um Protocolo de Adesão entre o governo federal e o estadual, em 2004, por meio do qual foi compartilhada a estratégia estabelecida para o “Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – o Luz para Todos”⁶¹, devendo ser observadas, para tanto, as instruções constantes do “Manual de Operacionalização”.

No PPAG 2008-2011⁶², o Projeto recebe a denominação de “Universalização do acesso à energia elétrica no campo”, enquadrando-se na Área de Resultado “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva”. Atualmente, a meta para se elevar a taxa de atendimento rural a 100% foi estendida até 2011, já que em 2006, tal indicador mensurou 84,01%. Não obstante, o Projeto será abordado considerando o contexto da realização da Auditoria.

A coordenação do projeto, à época, era de responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE, ao passo que a execução competia à Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG. Foi criado ainda um Comitê Gestor

⁶⁰ A auditoria no Projeto Estruturador “100% de Eletrificação Rural em Minas Gerais” foi realizada de forma piloto, seguindo a metodologia de ANOP desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União.

⁶¹ Programa instituído pelo Decreto nº. 4.873/03, objetivando o acesso à energia elétrica para mais de 12 milhões de pessoas até o ano de 2008.

⁶² Os dados referem-se ao PPAG 2008-2011 não submetido à revisão para o exercício de 2009.

Estadual, composto por integrantes dos governos federal, estadual e municipal, de entidades como a EMATER, além de representante da sociedade civil, a exemplo de integrante da Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais – OCEMG.

Constituíam objetivos do Projeto Estruturador “100% Eletrificação Rural em Minas Gerais”, à época:

- a) elevar a taxa de atendimento ao consumidor rural a 100% até o final de 2006;
- b) valorizar a qualidade de vida na área rural pelo acesso à energia elétrica, incentivando o uso de equipamentos eficientes nas residências, facilitando o acesso à comunicação, reduzindo o custo, elevando a produção e a produtividade, possibilitando a conservação e transformação dos produtos;
- c) contribuir para o desenvolvimento econômico, financeiro e social dos municípios mineiros, melhorando a capacidade para gerir suas riquezas e implementar programas e projetos que atendam às suas necessidades.

Conforme informações constantes do Relatório de Avaliação, os meios utilizados para se atingirem os referidos objetivos consistiam em instalação de extensões de redes rurais de energia elétrica, com ligação dos padrões de entrada. Ademais, o programa ainda garantia a extensão da rede de baixa tensão do padrão de entrada até as residências com ligações monofásicas ou as residências em assentamentos rurais, comunidades remanescentes de quilombos ou territórios indígenas com ligações bifásicas.

O público-alvo do programa em Minas Gerais abrangeu: o pequeno produtor rural, que dentre outras características específicas, utiliza a energia elétrica para fins de consumo doméstico; o produtor rural típico, ou seja, aquele que faz uso da energia como bem de consumo e como fator de produção na agropecuária.

O objetivo da auditoria consistiu em avaliar, no segundo semestre de 2005, a Ação P517⁶³ (Execução do “Programa 100% Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais” – área de concessão da CEMIG). Constam do Relatório de Auditoria (Relatório de

⁶³ PPAG 2004-2007.

Avaliação) três questões, as quais a equipe técnica da AUGÉ buscou responder: a) de que forma a implementação do Programa atende a proposta de beneficiar quem vive e trabalha no campo; b) em que medida a execução do Programa tem cumprido com as previsões estabelecidas; c) se os mecanismos de participação e controle social têm contribuído para a concretização dos objetivos do Programa.

A metodologia utilizada pela equipe da AUGÉ, para analisar as questões suscitadas, abrangeu consultas documental e bibliográfica; consultas à legislação específica; consulta e coletas de dados orçamentários e financeiros; pesquisa em *internet* e em relatórios fornecidos pela CEMIG; entrevistas com o Gestor responsável pelo programa, com um integrante do GERAES encarregado pelo programa; com o superintendente de Política Energética da SEDE, com representante do Conselho Regional do Programa, com o Coordenador do Comitê Gestor no Estado; ainda, foram enviados questionários, de forma aleatória, a alguns representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS.

Na fase de planejamento, foram utilizadas as técnicas de Análise de *Stakeholders*, SWOT e matriz de planejamento. A amostra selecionada para análise, qual seja a Região Leste do Estado, atendeu aos seguintes critérios: obras já concluídas em dezembro de 2004 e maior número de beneficiários do programa. Na fase de execução, estes foram entrevistados.

Destaca-se que, não obstante integrem o Relatório ora analisado os achados e constatações gerais sobre a execução do programa, pretende-se verificar apenas o teor das recomendações de auditoria propostas para os responsáveis.

Antes, cumpre destacar as seguintes observações, de caráter geral: o trabalho da equipe de auditoria obteve o respaldo do Gestor do Programa, que auxiliou no fornecimento de dados para a compreensão do objeto; considerou-se a opinião do principal ator envolvido no programa, ou seja, o usuário; houve cumprimento do planejamento dos trabalhos, destacando-se a boa qualidade dos Relatórios, compostos até mesmo de fotografias para comprovar as constatações da equipe. Ainda, houve monitoramento, seis

meses após o encaminhamento do Relatório de Avaliação aos responsáveis, com vistas a verificar quais recomendações, e em que medida, foram cumpridas.

No que se refere às recomendações feitas pela equipe da AUGE aos responsáveis pela execução do programa (ver Anexo III), verifica-se que as mesmas são pertinentes a um dos propósitos da Auditoria em programas de governo, qual seja, o de contribuir para a melhoria do desempenho do programa. Primeiro, as recomendações foram sugeridas a três atores relevantes para o sucesso do programa, e não apenas ao Gestor. Segundo, o conteúdo das recomendações abrange modificações técnicas no sentido de suprir falhas no desenho do programa - como se observa pelas recomendações “d”, “h” e “i” à CEMIG, que tratam do cadastro dos beneficiários, bem como da dinâmica de atendimento aos mesmos.

Terceiro, o conteúdo também abrange recomendações visando ao maior acesso dos usuários ao programa, como pode ser concluído pelas propostas que envolvem a divulgação de informações pertinentes aos usuários, como o funcionamento do programa e o uso racional de energia elétrica, bem como proposta de maior comunicação entre Estado e beneficiários. Por último, a equipe procedeu a sugestões de conteúdo referente à melhoria do controle social e da participação. As recomendações feitas à EMATER mostram a preocupação em se fortalecer os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, ampliando sua atuação junto ao público-alvo do programa.

Consta do Relatório de Monitoramento que 70% das recomendações foram cumpridas, ao passo que os 30% restantes encontravam-se em implementação. Pode-se considerar que o resultado da Auditoria foi bastante favorável, principalmente tendo em vista que ainda não havia sido editada, à época, a resolução que determina o cumprimento das recomendações por parte do órgão/responsável pelo programa auditado. O referido relatório também integra campos com observações do Gestor, permitindo o seu posicionamento quanto à implementação das recomendações. O próprio relatório constata a necessidade de se realizar outro Relatório de Monitoramento, qual seja o de Avaliação de Impacto, de forma a verificar a ocorrência ou não de benefícios advindos posteriormente à implementação das recomendações, tendo por base o objetivo geral do Projeto.

4.3 O caso do Projeto Estruturador “Lares Geraes”

O “Lares Geraes” fundamenta-se nas metas estabelecidas no Plano Brasil, do governo federal, que estabelece, como prioridades, a implementação da reforma urbana, melhorias das condições de habitabilidade, de acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio ambiente.

No PPAG 2008-2011⁶⁴, o programa enquadra-se na Área de Resultados “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva”. Para mensuração do desempenho, estabeleceram-se os seguintes indicadores, todos com meta a ser atingida ao final do exercício de 2011: índice de atendimento médio dos municípios pelo programa lares - habitação popular (%), índice de transferência de financiamentos do programa lares-segurança pública na modalidade de aquisição da casa própria, índice de transferência de financiamentos do programa lares - habitação popular dos conjuntos com mais de 12 meses (%). De forma similar ao caso anteriormente analisado, os atributos do Projeto serão considerados no contexto da execução da auditoria.

À época, responsabilizava-se pelo programa a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU. O programa era composto de várias ações, alocadas em unidades orçamentárias referentes à SEDRU, à Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS e ao Fundo Estadual de Habitação. Este fora criado pela Lei nº. 11.830/95, sendo gerido, desde então, pela Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais – COHAB. A COHAB era responsável, à época, por operacionalizar a ação P078, qual seja, o “Plano Mineiro de Habitação Popular”⁶⁵, que constituiu objeto de auditoria, pelo fato de não ter havido execução física das outras ações. Constituíam objetivos do programa:

⁶⁴ Os dados referem-se ao PPAG 2008-2011 não submetido à revisão para o exercício de 2009.

⁶⁵ O Plano Mineiro de Habitação Popular foi criado pelo Decreto nº. 44.168/05, com o objetivo de produzir conjuntos habitacionais e de conceder, pela COAB, financiamentos para a população de baixa renda, no âmbito do Fundo Estadual de Habitação. Segundo o Relatório de Avaliação do programa, os recursos para financiar a referida ação são provenientes do Fundo, de outros fundos, órgãos e entidades federais destinados a programas habitacionais, bem como de municípios sob a forma de doação de terrenos e provimento de sua infra-estrutura.

- promover a construção, aquisição, locação e melhoria de unidades habitacionais nos assentamentos humanos, tanto na zona urbana quanto na rural, de forma a reduzir o déficit habitacional no Estado, em parceria com os municípios, o Governo Federal e entidades privadas e não governamentais, com apoio e financiamento de programas de autoconstrução.

- promover a construção de novas unidades, tanto na zona urbana quanto rural, de forma a reduzir o déficit habitacional do Estado, em parceria com os municípios, Governo Federal e entidades privadas e não governamentais, com prioridade para o financiamento de programas de autoconstrução.

Havia um único indicador de desempenho, a saber: índice acumulado de contribuição do programa para a redução do déficit habitacional a afetar famílias de baixa renda (%), com meta prevista para 2007, de 22,05%. Ressalta-se que, não obstante tal índice seja apontado no Relatório como um indicador de efetividade do programa, ele não está sequer presente no PPAG 2008-2011. O público-alvo do programa contemplava famílias com renda de até 18 (dezoito) salários mínimos, com prioridade para a faixa de três salários mínimos. Admitia-se exceções, portanto.

Indispensável, para a participação, que os municípios firmassem convênio com a COHAB, de forma a doar terreno urbanizado, com toda infra-estrutura necessária, após ser submetido a um processo de análise de viabilidade de construção, além de exigência de uma série de documentos e requisitos, e exemplo da constituição de Conselho de Habitação como instância de participação da sociedade. Além do que, após serem selecionados, os municípios deveriam, ainda, apresentar uma contrapartida de 20% para receber recursos do FEH.

Tendo em vista a realização da auditoria na ação “Plano Mineiro de Habitação Popular”, a equipe norteou os trabalhos a partir das seguintes questões: a) de que forma o programa tem proporcionado condições de participação dos beneficiários; b) de que maneira o programa tem contribuído para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas e para a redução do déficit habitacional no Estado de Minas Gerais; c) em que medida têm sido realizados objetivos e metas propostos no programa em relação

ao previsto, bem como se os mecanismos de controle são adequados para garantir o cumprimento desses.

A análise das questões ora aludidas deu-se por meio de consulta documental, bibliográfica e à legislação específica; consulta e coletas de dados orçamentários e financeiros; pesquisa em *internet* e jornais de circulação estadual; pesquisa em material enviado pela própria COHAB; entrevistas com os interessados, não sendo apontados quais foram considerados; envio de questionários a prefeituras selecionadas pelo critério de “unidades habitacionais concluídas”.

A título de conhecimento, na fase de planejamento, foram utilizadas as técnicas Análise de *Stakeholders*, SWOT e Mapa de Risco, Análise RECI e matriz de planejamento. A amostra selecionada para a análise englobou municípios que possuíam unidades habitacionais concluídas e inauguradas, mediante recursos do Fundo Estadual de Habitação, do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH e recursos próprios da COHAB. Os municípios em questão pertencem às regiões Centro-Oeste, Central, Sul de Minas, Triângulo e Alto Parnaíba. Ressalta-se que houve parceria com a Universidade FUMEC nas visitas em alguns municípios.

Sobre as observações de caráter geral, destacam-se: o trabalho da equipe de auditoria obteve o respaldo do gerente e da COHAB, que auxiliaram no fornecimento de dados para a compreensão do objeto; consideraram-se tanto o perfil sócio-econômico quanto a opinião do principal ator envolvido no programa, ou seja, o beneficiário; houve cumprimento do planejamento dos trabalhos, destacando-se, novamente, a boa qualidade dos Relatórios, compostos de fotografias para comprovar as constatações da equipe. Buscou-se verificar se o programa, nos municípios visitados, resultou em efeitos negativos e degradantes para o meio ambiente. E ainda, foram relatadas boas práticas, visando ao aperfeiçoamento do programa pela organização responsável auditada. O monitoramento foi concluído 24 meses após o encaminhamento do Relatório de Avaliação aos responsáveis, com vistas a verificar quais recomendações, e em que medida, foram cumpridas.

No que diz respeito às recomendações propostas pela equipe responsável pela auditoria, constantes do Anexo IV do presente trabalho, conclui-se que, de forma

geral, são pertinentes a um dos propósitos da auditoria em programas. Ou seja, o conteúdo das recomendações refere-se à melhoria do desempenho do programa. Observam-se, inclusive, duas recomendações de ordem legal, feitas à COHAB nos itens “c” e “d” da proposta de encaminhamento. A auditoria estabeleceu determinações para atores importantes à execução do programa, o gerente e a COHAB.

De forma específica, há recomendações que buscam alterar o desenho do programa, a exemplo dos itens “a”, “b” e “c” propostos ao gerente, e “e”, à COHAB. Há também propostas de melhoria dos mecanismos de controle, como demonstram os itens “d” e “k” recomendados ao gerente, e “a”, “b”, “g”, “h”, “i” e “m” recomendados à COHAB. O conteúdo das recomendações ainda abrange a divulgação de informações acerca do programa aos principais interessados, como se observa pelos itens “e”, “f” e “g” elaborados para o gerente implementar, e pelo item “f” recomendado à COHAB. Por fim, recomendam-se também medidas com vistas à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, como se percebe pelos itens “h” e “j”, e “k” e “n”, recomendados ao gerente e à COHAB, respectivamente.

No Relatório de Monitoramento, consta que 72% das recomendações foram implementadas pelos responsáveis, 12% foram parcialmente implementadas, 8% apresentavam-se em implementação, 4% não foram implementadas e o restante, 4%, não foram avaliadas. À data do monitoramento – que se realizou após um tempo maior desde a proposição das recomendações -, já estava em vigor a Resolução Conjunta mediante a qual se determina o cumprimento das recomendações por parte do órgão/responsável pelo programa auditado. Contudo, não se pode chegar a conclusões acerca da eficácia de tal ato administrativo, uma vez que há outras variáveis que atuam, concomitantemente, na decisão de se implementar ou não uma recomendação determinada por órgão diverso.

Pode-se, entretanto, estabelecer uma comparação em relação ao caso analisado anteriormente, na medida em que se constata uma evolução dos trabalhos de auditoria em programas realizados pela equipe da AUGÉ. O Relatório de Avaliação do Projeto “Lares Geraes” contém mais dados, o que propiciou, provavelmente, a elaboração de recomendações mais consistentes, relevantes e em número maior para a melhoria do programa. Aguardou-se um tempo maior para se realizar o monitoramento do cumprimento

das recomendações, por meio de visitas aos municípios, fato que pode ter levado à não realização de novo monitoramento, de forma a verificar a ocorrência ou não de benefícios advindos posteriormente à implementação das recomendações, tendo em vista o objetivo geral do programa, que enfatiza a redução do déficit habitacional no Estado de Minas Gerais. A referida verificação consta do Relatório de Monitoramento, que recebeu, nesta fase, a denominação de Relatório de Avaliação de Impacto do Programa.

4.4 Limites e oportunidades da Auditoria em programas de governo no âmbito do Estado de Minas Gerais

A avaliação de programas de governo por um órgão autônomo como a Auditoria-Geral do Estado tem acarretado conseqüências positivas para a gestão das políticas governamentais, dentre as quais se destacam o auxílio ao processo de tomada de decisão por parte dos responsáveis, contribuindo, portanto, para a melhoria do desempenho dos programas e para a manutenção e melhoria da *accountability* e da transparência da ação governamental. No entanto, tal atividade mostra-se ainda cercada de obstáculos e desafios a serem superados.

Carvalho (2005, p. 99), em estudo realizado sobre a Auditoria em programas de governo, ainda em estágio incipiente, aponta os principais desafios enfrentados por essa atividade no Estado, e que ainda persistem, quais sejam: o reduzido quadro de servidores da DCAPG, a inadequada infra-estrutura destinada à mesma e o baixo valor orçamentário previsto para a realização de tal atividade.

Para a autora, este desafio acaba por comprometer os trabalhos de auditoria de gestão, uma vez que, e tendo em vista a auditoria de conformidade, é mais onerosa, principalmente se for considerada “a necessidade de profissionais técnicos e consultores em áreas específicas, que exigem conhecimentos e perícias mais apurados de acordo com as demandas de cada projeto social em análise” (CARVALHO, 2005, p. 99).

Na visão do Diretor da SCAG⁶⁶, o principal aspecto dificultador do processo de auditoria em programas de governo no âmbito do Estado de Minas Gerais é o número reduzido de pessoal que trabalha na área. Atualmente, a DCAPG conta com oito servidores, de um total de 23 servidores que formam o quadro da SCAG. Além do quadro reduzido de pessoal, há uma alta rotatividade, o que é justificado, em grande parte, pela baixa remuneração oferecida à carreira de auditores internos, quando se compara com outros órgãos de controle, sobretudo, com a União.

O Diretor explica que para um auditor estar qualificado para o exercício do trabalho de auditoria em programas, exigem-se, em média, quatro anos de experiência na área. Dessa forma, há todo um esforço de ensino da metodologia do trabalho, mas não se colhem frutos, pois as pessoas deixam a carreira em um curto espaço de tempo. A título de exemplo, há, atualmente, quatro pessoas na DCAPG que trabalham há aproximadamente um ano.

Além desses aspectos, o Diretor destaca que os programas são muito diversos e a formação dos auditores em políticas públicas, bem como em administração pública em geral são insuficientes. Estabelecendo uma comparação entre a AUGGE e o TCU, afirma que este consegue lidar melhor com o problema, posto que possui recursos suficientes para, por exemplo, contratar um consultor que auxilie no trabalho com algumas ferramentas. Não obstante, o Diretor enfatiza que o governo tem mostrado muito interesse na Auditoria de Gestão, o que pode ser demonstrado pelo incremento, a cada exercício, nos recursos destinados ao gerenciamento de tal atividade.

Ressalta-se, ainda, que a realização da auditoria em programas de governo depende, e muito, de informações prévias e detalhadas sobre o próprio programa objeto de avaliação. Os dados constantes do SIGPLAN mostram-se, por vezes, inconsistentes, sendo insuficientemente detalhados os atributos dos programas, a exemplo dos objetivos, indicadores de desempenho, ações e produtos, o que dificulta os trabalhos da equipe de auditoria.

⁶⁶ Entrevista semi-estruturada realizada com o Diretor da Superintendência Central de Auditoria de Gestão (ver Anexo V).

A esse respeito, Carvalho destaca que

tais deficiências acrescidas pela urgência em se implantar sistemas de informação mais eficazes capazes de compartilhar informações fundamentais ademais de fomentar a cooperação entre a gerência do projeto e as entidades avaliadoras, constituem fatores e situações que comprometem em demasiado, a avaliação de resultados dos programas (CARVALHO, 2005, p. 101)

Em entrevista recente à Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a Auditora-Geral do Estado mencionou como desafio à fiscalização estadual, tendo em vista o novo foco do controle interno no contexto do modelo de gestão adotado no Estado mineiro, os seguintes termos:

o grande desafio da Auditoria-Geral, considerado o novo modelo de gestão da administração pública mineira, é encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais, bem como aos demais atores envolvidos informações úteis para a avaliação sobre os efeitos dos programas, a necessidade de correções, ou mesmo de sua inviabilidade. O objetivo básico do nosso trabalho não é produzir números, mas sim melhorar os resultados (MINAS GERAIS, TCE, 2008, p. 8-13).

Outros obstáculos à realização de auditorias em programas governamentais no Estado de Minas Gerais podem ser apontados. O governo conta com uma carteira de 57 Projetos Estruturadores no Estado, todos eles monitorados pelo quadro técnico do programa GERAES. Não obstante, poucas auditorias têm sido realizadas, como pode ser concluído pela evolução da auditoria em programas no Estado. Destaca-se que, embora sejam produzidas informações propositivas, pertinentes e de alta qualidade técnica pela AUGÉ - que servem ao processo de tomada de decisão por parte dos gestores - o processo de consolidação de tais informações é demorado, e os Relatórios de Auditoria não são gerados de forma tempestiva para a tomada de decisões, quando se compara à atividade de monitoramento desenvolvida pelo GERAES.

A esse respeito, o Diretor da SCAG posiciona-se de forma diversa, explicando que o universo de trabalho da auditoria em programas é muito amplo quando comparado à equipe, sendo praticamente impossível, no curto e no médio prazo, proceder a auditorias de forma simultânea ao monitoramento realizado pela SEPLAG. Ainda, argumenta que se deve ter em mente que a atividade de auditoria é feita por amostragem. Ademais, é inviável para o Estado, em termos de custos, passar a realizar auditorias em

todos os programas de governo. Destaca também que, sendo o foco da DCAPG representado por programas de governo, existem muitos outros, que não Projetos Estruturadores, os quais poderiam receber boas contribuições da AUGÉ.

Um outro aspecto a ser observado é que os Relatórios de Auditoria ainda não são publicados, servindo apenas para uso interno do governo. Ainda que o controle interno exercido sobre as políticas públicas seja, prioritariamente, preventivo, há que se primar pela transparência da ação governamental. Nesse caso, tornar públicos os resultados de auditorias realizadas em programas de governo poderia servir como um incentivo aos responsáveis, na busca dos objetivos perquiridos pela implementação de tais políticas públicas. O Diretor da SCAG acredita que, não obstante se defenda o uso interno dos relatórios de auditoria em programas e se tema o uso político dos mesmos, a tendência é de que, futuramente, estes sejam tornados públicos em sítio eletrônico, posto que a transparência constitui pressuposto de uma sociedade democrática.

Além desses fatos, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais não realiza, até o presente momento, auditorias em programas de governo sob sua jurisdição. Sobre a relação entre esta instituição e a AUGÉ, no que tange à auditoria em programas de governo, o Diretor da SCAG afirmou que o TCE vem requisitando o material de auditoria, com base no art. 74, IV, da CRFB/88. O entendimento da AUGÉ é de que sejam finalizados os relatórios e, sobretudo, seja conferido tempo ao gestor e demais envolvidos para que se cumpram as recomendações, antes de repassar os documentos ao controle externo.

Sobre o fato de o TCE não realizar controle de resultados sobre as políticas públicas sob sua jurisdição, caberiam as mesmas argumentações usadas para se defender a realização de auditoria em programas de governo por parte de instituições de controle externo. Primeiramente, a auditoria de natureza operacional também é de competência dos Tribunais de Contas dos Estados, conforme dispõe o art. 75, da CRFB/ 88. Ademais, destacou-se, no presente trabalho, que as auditorias realizadas por órgão de controle externo possuem caráter ainda maior de independência, quando comparadas àquelas realizadas pelo controle interno. Com isso, a adoção dessa modalidade de auditoria pelo TCE poderia ser de grande valia para complementar os trabalhos realizados pela AUGÉ,

ampliando ainda mais a integração entre as principais instituições de controle no âmbito da Administração Pública Estadual. Poderia, também, auxiliar a tomada de decisão por parte dos parlamentares da Assembléia Legislativa sobre a alocação dos recursos públicos, bem como contribuir para o aumento da transparência, ao dar conhecimento aos cidadãos sobre como se gastam os recursos públicos em Minas Gerais.

Destaca-se o ambiente político em que estão inseridos os programas de governo e o desenvolvimento dos trabalhos relativos ao controle dos mesmos. Conforme já foi mencionado, o ciclo de política pública envolve etapas caracterizadas pela negociação entre diversos atores, cujos interesses e vontades são distintos entre si. Desse modo, a natureza técnica da auditoria em programas poderia restar prejudicada em detrimento dos aspectos políticos que atuam sobre o ambiente. Para o Diretor da SCAG, cumpre realizar os trabalhos de auditoria, da forma mais técnica e isenta possível, não obstante os resultados destes possam vir a ser objeto de decisões políticas. A respeito desse assunto, Silva e Freitas, citando Zavelberg, concluem:

os exames complexos requerem comparação dos objetivos originais com a execução real, uma declaração dos benefícios objetivamente quantificáveis e da relação causal, assim como dos custos estimados com os custos realizados. Se estas revisões têm resultados positivos, serão certamente bem recebidas pelos interessados. Se, ao contrário, revelarem fracassos, erros ou malversações, poderão ser mal recebidas por políticos, autoridades ou outras entidades públicas envolvidas (ZAVELBERG *apud* SILVA & FREITAS, 2005, p. 20).

Questiona-se também, no presente trabalho, a eficácia da Resolução Conjunta editada, visando a assegurar o cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria. O termo eficácia tem aqui o significado de atributo da resolução, enquanto ato administrativo emanado de autoridades do Poder Executivo estadual, que não o Governador do Estado. Bobbio⁶⁷ (1999, p. 29) vê a eficácia como o problema de ser ou não seguida a norma jurídica pelas pessoas a quem é dirigida. Dessa forma, indaga-se se a Resolução Conjunta configura a espécie normativa mais apropriada – não no sentido de cabimento da matéria - para alcançar o cumprimento efetivo das recomendações propostas nos relatórios de Auditoria, tendo em vista que essa é ato administrativo hierarquicamente inferior ao Decreto - também ato administrativo, porém emanado do chefe do Poder

⁶⁷ BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: Editora UNB, 10ª ed, 1999. 184p

Executivo, e destinado a estabelecer regulamentos para as leis (norma jurídica hierarquicamente superior aos atos administrativos).

Por fim, dentre os limites ora discutidos, verifica-se que o termo “efetividade” apresenta-se ambíguo no que se refere às competências do órgão central de Auditoria e das Auditorias Seccionais e Setoriais. Dessa maneira, compete ao primeiro, segundo o art. 3º, III, da Lei Delegada nº. 133/07, “avaliar o cumprimento e a efetividade dos programas de governo”; e compete às segundas o conteúdo disposto no art. 8º, VI, qual seja, o “monitoramento da efetividade das ações de auditoria”. Aquele pode ser definido como a “relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados)”, dos programas governamentais no Estado de Minas (BRASIL, TCU, 2000). Já o segundo, busca verificar se houve ou não cumprimento das ações propostas mediante a realização de auditorias.

Ressalta-se que os termos utilizados para denominar os Relatórios de Monitoramento (primeiro, denominou-se Relatório de Efetividade e, posteriormente, Relatório de Avaliação de Impacto do Programa) parecem traduzir a aludida ambigüidade do termo efetividade. Se o objetivo dos Relatórios de Monitoramento consiste apenas em verificar o cumprimento ou não das recomendações de melhoria de desempenho propostas após a realização da auditoria, o propósito de contribuir para a melhoria do desempenho dos programas de governo, assegurando a efetividade dos mesmos não pode ser alcançado.

Não obstante as sugestões de melhorias sejam fundamentais para o sucesso do programa, a verificação do seu cumprimento, mesmo que por meio de observações *in loco*, não substitui a verificação da ocorrência ou não de benefícios advindos posteriormente à implementação das recomendações de Auditoria. Porém, conforme se depreende do estudo de caso acerca do Projeto Estruturador “Lares Geraes”, há a realização de avaliação dos efeitos decorrentes do cumprimento das recomendações no desempenho do programa.

Mesmo com tantos limites, o modelo apresenta oportunidades, além daquela percorrida para o Tribunal de Contas do Estado. Por exemplo, a entrevista com o Diretor da SCAG possibilitou ter conhecimento de que há perspectivas de se estender a Auditoria de

Gestão aos demais órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. A equipe da AUGÉ na Secretaria de Estado de Saúde vem realizando, de forma conjunta com a equipe da DCAPG, auditoria em Projetos Estruturadores de responsabilidade do referido órgão.

Há desafios, porém, para que haja a descentralização da Auditoria de Gestão. Primeiro, as Auditorias Seccionais e Setoriais estão muito ligadas à conformidade – e com razão de ser, conforme demonstra o Diretor da SCAG. Assim, os auditores seccionais e setoriais atendem às demandas dos próprios órgãos nos quais estão inseridos e da Superintendência Central de Auditoria Operacional – SCAO. Segundo, o número de auditores setoriais e seccionais em cada órgão e entidade é reduzido, à exceção da Secretaria de Estado de Saúde e da de Educação, que possuem regionais.

Considerando, ainda, as oportunidades do modelo, em que pese o reduzido quadro de servidores envolvidos com as atividades de auditoria em programas de governo, bem como a qualificação fragilizada no que se refere à temática de políticas públicas, estatística, administração pública em geral, dentre outras, existe a possibilidade de se firmar parcerias com a Fundação João Pinheiro, entidade estadual cujo quadro de pessoal é constituído de pesquisadores de carreira qualificados em diversas áreas⁶⁸, quais sejam, administração pública e privada, avaliação de políticas públicas, economia, demografia, estudos históricos, culturais, municipais e político-sociais.

⁶⁸ Sítio eletrônico da Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/>. Acesso em out. 2008.

5 CONCLUSÃO

Embora coexistam características dos três modelos da Administração Pública, quais sejam, o Patrimonialista, o Burocrático e o Gerencial, não restam dúvidas de que a reforma do Estado brasileiro tenha consolidado a idéia de um novo paradigma gerencial no governo, voltado para resultados e focado no cliente/cidadão. Constatase considerável evolução no controle da Administração Pública, sobretudo, no que se refere ao controle de políticas públicas, enquanto instrumento de realização de direitos e garantias dos cidadãos.

Nesse sentido, a auditoria de natureza operacional, prevista pela Constituição Federal, mais especificamente a auditoria em programas de governo, configura, na teoria, uma importante ferramenta de manutenção e melhoria da *accountability* e da transparência governamental. Dessa forma, não obstante seja preconizada a avaliação de novos aspectos além da tradicional conformidade dos atos com a legislação aplicável, a exemplo da eficácia, eficiência, economicidade e efetividade da ação governamental, observa-se que, na prática, vários obstáculos lhe são apresentados.

Em Minas Gerais, não é diferente. O Estado vem passando por mudanças institucionais desde o ano de 2003, com o “Choque de Gestão”. Dessa forma, a partir de então, os controles de mérito e finalístico dos programas prioritários de governo têm sido realizados pela Auditoria-Geral do Estado, por meio da Diretoria Central de Auditoria em Programas Governamentais – DCAPG, que integra a Superintendência Central de Auditoria de Gestão - SCAG. Para tanto, tem sido utilizada a metodologia aplicada no âmbito do Tribunal de Contas da União, destinada ao mesmo fim. Desde o início dos trabalhos, pode ser constatada evolução nessa área da Auditoria de Gestão.

A estruturação da AUGE como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, e independente, e o esforço de qualificação técnica dos servidores – mediante acordo de cooperação com o TCU -, representam mecanismos importantes para o exercício da competência institucional de avaliar o cumprimento e a efetividade dos programas de governo no âmbito de Minas Gerais, bem como de assegurá-la. A Resolução Conjunta editada, recentemente, visando ao cumprimento das

recomendações constantes nos relatórios de auditoria, embora de eficácia questionável, configura um relevante instrumento para a garantia da efetividade dos programas de governo no estado.

Os estudos de caso realizados permitiram obter uma visão geral do modelo de auditoria em programas, além de consolidar a relevância de tal trabalho para o governo e para a sociedade. Entretanto, constatam-se vários fatores que obstam o alcance do aludido objetivo visado pela atividade de auditoria em programas de governo, qual seja a mensuração da efetividade, definida como a “relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados)” (BRASIL, 2000, p. 107).

O principal aspecto dificultador do processo de auditoria em programas de governo no âmbito estadual perpassa pelo número reduzido de pessoal que trabalha na área, pela alta rotatividade resultante da evasão, por parte dos auditores, da carreira, bem como pela insuficiência na formação acadêmico-profissional e de conhecimentos específicos por parte da equipe que integra a DCAPG.

Ressalta-se que a existência de óbices à auditoria em programas não impede o aproveitamento de oportunidades. Como pôde ser observado, a adoção dessa modalidade de auditoria pelo Tribunal de Contas do Estado poderia ser de grande valia para complementar os trabalhos realizados pela AUGE, ampliando ainda mais a integração entre as principais instituições de controle no âmbito da Administração Pública Estadual. Poderia, também, auxiliar a tomada de decisão por parte dos parlamentares da Assembléia Legislativa sobre a alocação dos recursos públicos, bem como contribuir para o aumento da transparência, ao dar conhecimento aos cidadãos sobre como se gastam os recursos públicos em Minas Gerais.

Resta, ainda, desenvolver instrumentos eficazes para a transparência dos atos do governo. Dessa forma, a publicação dos resultados das auditorias realizadas nos programas de governo possibilitaria o exercício complementar do controle social em relação ao controle oficial. Cabe, ainda, tecer considerações acerca da importância em se conjugar a auditoria de conformidade à auditoria de gestão. Uma modalidade não anula a outra, pelo contrário, se complementam. Dessa forma, há que se aliar o princípio da

legalidade às outras diretrizes advindas no contexto da reforma de Estado, como forma de assegurar o interesse público, enquanto fim último da Administração Pública. Constatou-se que a AUGE vem conjugando as duas modalidades de auditoria.

Como sugestão ao trabalho de auditoria em programas no âmbito estadual, propõe-se a consolidação de parceria entre a Fundação João Pinheiro e a Auditoria-Geral do Estado, como forma de suprir as insuficiências referentes ao quadro de pessoal envolvido. Propõe-se, ainda, e tendo em vista a competência institucional da Auditoria-Geral do Estado, que seja realizada mensuração da efetividade dos programas, de forma objetiva, e por meio de indicadores, além da já realizada verificação da ocorrência ou não de benefícios advindos posteriormente à implementação das recomendações de Auditoria, quanto ao alcance dos objetivos visados pelos mesmos. Conclui-se, pois, que, de fato, a AUGE tem contribuído para a melhoria do desempenho dos programas de governo, e para assegurar a efetividade dos mesmos. Entretanto, não se mensura, de forma objetiva, se tais programas têm sido efetivos ou não, evidenciando a necessidade de aperfeiçoamento do modelo.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Elizabeth Ferraz. *Estratégias metodológicas para avaliação de programas governamentais*. In: Anais do XI Congresso Brasileiro de Custos, 2004, Porto Seguro. [S.n.], 2005.

BARZELAY, Michael. *Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho*. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 53º, n. 2, p. 5-35, abr./jun. 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em jul. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em jul./out. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2003: monografias vencedoras - Avaliação de programas públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005. 167p. Conteúdo: SILVA, Artur Adolfo Cotias; FREITAS, Carlos Alberto Sampaio. *Avaliação de programas públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União*. LIMA, Dagomar Henrique. *Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental: o papel do Tribunal de Contas da União*. LIMA JÚNIOR, Benjamin. *Avaliação de programas públicos no Brasil, o papel do Tribunal de Contas da União: o TCU e a busca pelo aprimoramento das avaliações de políticas públicas no Brasil*. BEAL, Adriana de Oliveira. *Avaliação de programas públicos pelo Tribunal de Contas da União: perspectiva para a maximização de resultados e impactos de resultados e impactos por meio do uso estratégico da informação*. GOMES, Marcelo Barros. *O papel do TCU na avaliação de programas de governo: em busca de um governo de resultados*. Disponível em:<http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO_TITULO/PSC2003.PDF>. Acesso em jul. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. *Técnica de Auditoria Análise Stakeholder*. Brasília, 2002. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/69_0435.PDF>. Acesso em set./out. 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*. Brasília-DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Escola Nacional de Administração Pública, 1995. 24 p. Textos para Discussão: n. 1.

_____. *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Brasília-DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 57p. Cadernos MARE da reforma do estado, v. 1.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 316p.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006a.

_____. (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006b.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2006.

CARVALHO, Fernanda Paiva. *Desafios e propósitos da Auditoria Interna na gestão dos programas governamentais: O caso do projeto estruturador Minas sem Fome*. 2005. 109p. Monografia (conclusão de curso) – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2005.

CASTANHAR, José Cezar; COSTA, Frederico Lustosa da. *Avaliação de Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos*. Revista da Administração Pública, ano 5, n. 37, 2003. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/asp/dsp_publicações_03.asp> . Acesso em ago. 2008.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. *O governo matricial em Minas Gerais: implantando o Choque de Gestão*. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madrid, España, 2-5, 2004. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049619.pdf>> . Acesso em ago. 2008.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Direito administrativo pós-moderno: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo entre da relação entre o Estado e a sociedade*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FERRAZ, Luciano de Araújo. *Modernização da Administração Pública e Auditoria de Programas*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, nº. 4, dezembro de 2005, janeiro/fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://direitodoestado.com.br>>. Acesso em set. 2008.

_____. *Novos rumos para o controle da administração pública: auditorias de gestão e eficiência administrativa*. 2003. 194p. Tese (doutoramento) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

_____. *Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas*. 1999. 167p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. *Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor*. In: Petrucci Vera; Schwarz (org.). *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília, Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999. p. 63-95.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. *Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público*. Caderno de Estudos da FIPECAFI, São Paulo, n. 21, p. 1 - 18, maio / ago. 1999.

GUIMARÃES, Maria Celeste Morais. *Auditoria de Gestão - Modelo de Controle que Busca Avaliação de Resultados*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Ed. n.º. 02, 2006, Ano XXIV. Disponível em: < http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2006/02/-sumario?next=1>. Acesso em set. 2008.

HEDLER, Helga Cristina. *Meta-avaliação das Auditorias de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União: um estudo sobre Auditoria de Programas Sociais*. 2007. 260p. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. *Normas Internacionais de Auditoria Interna e Código de Ética*. 2003. 23p Disponível em: <<http://www.audibra.org.br/arquivos/Normas%20Internacionais%20Auditoria%20-%20Codigo%20de%20Etica.pdf>>. Acesso em set. 2008

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5 ed. Sao Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006. Cap. XI - Controle da Administração (p. 662 - 731).

MINAS GERAIS. Auditoria Geral do Estado. *Curso Básico de Auditoria Interna na Administração Pública*. Belo Horizonte, 2005. 98 p.

_____. Auditoria-Geral do Estado. *Manual conhecendo o sistema de controle interno de minas gerais*. jan. 2006.

_____. Decreto Estadual n.º. 43.242, de 27 de março de 2003 (revogado). *Dispõe sobre a organização da Auditoria-Geral do Estado – AUGE*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em jul. 2008

_____. Decreto Estadual n.º. 43.948 de 03 de janeiro de 2005 (revogado). *Dispõe sobre a organização da Auditoria-Geral do Estado*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em jul. 2008

_____. Decreto Estadual n.º. 44.655, de 19 de novembro de 2007. *Dispõe sobre a organização da Auditoria-Geral do Estado – AUGE*. Disponível em: < http://www.auditoria.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=67>. Acesso em jul. 2008.

_____. Lei Delegada n.º. 92 de 29 de janeiro de 2003. *Dispõe sobre o Sistema Estadual de Auditoria Interna, reestrutura a Auditoria-Geral do Estado e dá outras providências (revogada)*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em jul. 2008.

_____. Lei Delegada n.º.133, de 25 de janeiro de 2007. *Dispõe sobre a Auditoria-Geral do Estado - AUGE -, órgão central do Sistema Central de Auditoria Interna, e dá outras*

providências. Disponível em: < http://www.Auditoria.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=67>. Acesso em jul. 2008.

_____. *Relatório de Avaliação do Projeto Estruturador “100% Eletrificação Rural em Minas Gerais”*. Relatório Interno. 2006. 47p.

_____. *Relatório de Avaliação do Projeto Estruturador “Lares Geraes”*. Relatório Interno. 2006. 82p

_____. *Relatório de Efetividade do Projeto Estruturador “100% Eletrificação Rural em Minas Gerais”*. Relatório Interno. 2006. 32p.

_____. *Relatório de Avaliação de Impacto do Projeto Estruturador “Lares Geraes”*. Relatório Interno. 2008. 71p

_____. Resolução-conjunta nº. 6.513, de 28 de abril de 2008. *Estabelece procedimentos de controle para o cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria e nas decisões em matéria de Correição Administrativa do Sistema Central de Auditoria Interna do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: <http://www.auditoria.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=345>. Acesso em jul. 2008.

_____. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/downloads/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em jul. 2008

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Manual de Revisão do PPAG 2008-2011 e de Elaboração da Proposta Orçamentária 2009*. jul. 2008, Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em set. 2008.

_____. Tribunal de Contas do Estado. *Relatório Corregedoria 2008: dados estatísticos concernentes às atividades desenvolvidas pelo TCEMG no período de maio a agosto de 2008*. 146p. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/Presta/prestacont/Relatorio%202º%20Quadrimestre%202008.pdf>>. Acesso em set. 2008.

_____. Tribunal de Contas do Estado. *Entrevista realizada com a Auditora-Geral do Estado*. Revista do Tribunal de Contas - MG, v. 68, n.3, jul./set. 2008, p. 8–13.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. *A avaliação dos impactos sociais dos programas de governo*. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, 8-11, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044549.pdf>>. Acesso em ago/set. 2008.

NASSUNO, Marianne. *Avaliação de resultados e avaliação de satisfação do usuário-cidadão: elementos para reflexão*. Res Pvblica. Publicação semestral da ANESP - Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Ano II - nº 2 - Maio/2003. p 99-139.

NEVES, Wanderlei Pereira das. *O controle interno e a auditoria interna: diferenças fundamentais*. [1995 a 2008]. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/publicacoes/controlo%20interno_auditoria%20interna.pdf>. Acesso em ago. 2008.

OLIVEIRA, Ângelo Márcio Minardi *et al.* *O controle dos incentivos culturais em Minas Gerais*. [200-]. 35p. Disponível em: <http://www.duo.inf.br/culturaonline/arquivos/baracho_minardi_e_oliveira.pdf>. Acesso em ago. 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha Rezende. *Por que falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 132p.

RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. *Corrupção e controle na Administração Pública Brasileira*. São Paulo: Atlas, 2004. 139p.

RIBEIRO, Renato Jorge B. *Os mecanismos de controle de contratos e obras públicas inseridos no orçamento brasileiro*. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madrid, España, 2-5, 2004. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049913.pdf>>. Acesso em ago. 2008.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos*. Washington, Indes – Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997, mimeo. Disponível em: <<http://www2.ufba.br/~paulopen/AnalisedePoliticPublicas.doc>>. Acesso em set. 2008.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. *Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas*. XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental". Caracas, 2001. 48p. Disponível em: <http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_apoio_avaliacao_desempenho_acao.pdf>. Acesso em set. 2008.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 21-42.

SILVA, Eliane de Sousa. *Auditoria Operacional: Um Instrumento de Controle Social*. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Bahia, 2005. Outras Publicações. Disponível em: <www.tce.ba.gov.br/Publicacoes/conteudo/artigo1.pdf>. Acesso em ago. 2008.

_____. *Órgão Central de Auditoria: uma necessidade para o Estado*. 2002. Monografia (conclusão de curso) - Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Salvador, 2002. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/arquivos/publicações/monografia_eliane_silva.pdf>. Acesso em ago. 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. 924p.

SOARES, Maria Flávia Moraes Raso Leite. *Contribuição ao estudo do controle interno no direito brasileiro: o papel da auditoria geral do estado de minas gerais – uma experiência do governo de Minas*. 2007. 85p. Monografia (conclusão de curso) – Faculdade de Direito Padre Arnaldo Jansen, Belo Horizonte, 2007.

TOSCANO JUNIOR, Eudes M. *Auditoria de Desempenho: O desafio de otimizar a avaliação da Gestão Pública*. 2004. Disponível em: <[http // www.redecontabil.com.br /artigo/arquivos/art_37.pdf](http://www.redecontabil.com.br/artigo/arquivos/art_37.pdf)>. Acesso em jul. 2008.

VALARELLI, Leandro Lamas. *Indicadores de resultados de projetos sociais*. In: Apoio à Gestão. Rio de Janeiro. 1999. Artigo. Disponível em: <[http://www.rits.org.br/ gestao _teste/ge_testes/ge_tmes_jul99.cfm](http://www.rits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_tmes_jul99.cfm)>. Acesso em set. 2008.

VIANA, Felipe Bouzada Flores. *A Judicialização de Políticas Públicas: análise crítica do fenômeno com base no planejamento da política de distribuição de medicamentos no Estado de Minas Gerais*. 2008. 59p. Monografia (conclusão de curso). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio (Org). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANEXOS

ANEXO I – Sinopse das Estratégias Metodológicas

Estratégia Metodológica	Tipologia	Método de Seleção da Amostra	Método de Coleta de Dados
Estudo de Caso	<ul style="list-style-type: none"> • ilustrativo; • exploratório; • caso crítico; • implementação do programa; • efeitos do programa; • cumulativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conveniência; • Finalidade: • casos extremos; • melhores casos; • piores casos; • agrupamento; • casos representativos; • casos típicos; • interesse especial. • probabilístico. 	<ul style="list-style-type: none"> • entrevista; • questionário enviado pelo correio; • dados secundários; • observação direta.
Pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> • corte temporal; • painel. 	<ul style="list-style-type: none"> • probabilístico. 	<ul style="list-style-type: none"> • questionário enviado pelo correio. • entrevista estruturada.
Delineamento Experimental	<ul style="list-style-type: none"> • com pré e pós-testes; • com pós-teste. 	<ul style="list-style-type: none"> • probabilístico ou não. 	<ul style="list-style-type: none"> • teste; • questionário enviado pelo correio.
Delineamento Quase-Experimental	<ul style="list-style-type: none"> • grupos não-equivalentes com pré e pós-testes; • séries temporais com grupo de controle; • séries temporais sem grupo de controle. 	<ul style="list-style-type: none"> • probabilístico ou não. 	<ul style="list-style-type: none"> • teste; • questionário enviado pelo correio; • dados secundários.
Delineamentos Não-Experimentais	<ul style="list-style-type: none"> • antes-e-depois; • somente depois com grupo de comparação. 	<ul style="list-style-type: none"> • probabilístico ou não. 	<ul style="list-style-type: none"> • teste; • questionário enviado pelo correio; • dados secundários.

Fonte: BRASIL. TCU. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*, 2000, p. 77.

ANEXO II - Resolução Conjunta nº. 6.513, de 28 de abril de 2008

Estabelece procedimentos de controle para o cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria e nas decisões em matéria de Correição Administrativa do Sistema Central de Auditoria Interna do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

A AUDITORA-GERAL DO ESTADO e a SECRETÁRIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições conferidas pelo inciso III do § 1º do art. 93 da Constituição do Estado de Minas Gerais,

RESOLVEM:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre procedimentos de controle que visam a garantir o cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria e nas decisões em matéria de Correição Administrativa provenientes do Sistema Central de Auditoria Interna do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

Art. 2º Todas as recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria e nas decisões em matéria de Correição Administrativa provenientes do Sistema Central de Auditoria Interna deverão ser cumpridas pelos órgãos e entidades auditados.

§ 1º As recomendações dos Relatórios de Auditoria deverão ser cumpridas no prazo estipulado pela Auditoria-Geral do Estado, contado a partir da ciência do relatório ao auditado, podendo, se for o caso, ser acordada, entre os auditores e o responsável pela implementação das recomendações na instituição auditada, a prorrogação do prazo, por uma única vez.

§ 2º As decisões em matéria de Correição Administrativa deverão ser cumpridas imediatamente, a partir da sua publicação no Diário Oficial do Estado.

Art. 3º A Auditoria-Geral do Estado verificará o cumprimento das recomendações dos Relatórios de Auditoria e das decisões em matéria de Correição Administrativa, emitindo Certificado de Auditoria.

§ 1º Para fins de emissão do Certificado de Auditoria, caberá à Auditoria-Geral do Estado apurar o percentual de efetividade da implementação das recomendações e decisões apontadas.

§ 2º Verificada pendência em relação ao cumprimento de recomendação e decisão, poderá ser celebrado Termo de Compromisso de Gestão - TCG, entre a Auditoria-Geral do Estado e o dirigente máximo do órgão ou entidade auditado que se comprometerá à adoção de medidas

necessárias para regularização, as quais serão monitoradas regularmente pela Auditoria-Geral do Estado.

Art. 4º O Certificado de Auditoria terá as seguintes finalidades:

I - demonstrar o índice de implementação das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria e nas decisões em matéria de Correição Administrativa pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual;

II - subsidiar as decisões da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças nas concessões de pleitos e benefícios aos órgãos e entidades.

Art. 5º O atendimento às demandas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, submetidas à Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, será condicionado à prévia consulta à Auditoria-Geral do Estado quanto ao atendimento às recomendações constantes dos Relatórios de Auditoria e das decisões em matéria de Correição Administrativa.

§ 1º A Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças solicitará da Auditoria-Geral do Estado o Certificado de Auditoria dos órgãos e entidades pleiteantes para subsidiar suas decisões.

§ 2º A Auditoria-Geral do Estado deverá atender à demanda da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contados do protocolo da requisição.

Art. 6º A Auditoria-Geral do Estado e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão poderão editar normas complementares ao cumprimento desta Resolução.

Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 28 de abril de 2008.

Maria Celeste Morais Guimarães

Auditora-Geral do Estado

Renata Maria Paes de Vilhena

Secretária de Estado de Planejamento e Gestão.

ANEXO III – Recomendações constantes do Relatório de Auditoria do Programa “100% Eletrificação Rural em Minas Gerais”

11 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. 1- Diante do exposto e com o objetivo de contribuir para a melhoria das ações do Programa, recomenda-se o seguinte:

11.1.1 À CEMIG

a) Promover juntamente com o Comitê Gestor Estadual e os CMDRS a divulgação dos critérios de seleção dos municípios priorizados para execução das obras, assim como o prazo previsto para a chegada da energia nos municípios, de forma que haja transparência das ações e acompanhamento por parte de todos os atores interessados no Programa.

b) Realizar esclarecimento técnico à população e aos agentes interessados no Programa, do funcionamento da logística de ligações do novo sistema Turn-key, bem como esclarecer os critérios adotados.

c) Seguir a Resolução SEPLAG nº 43, de 30 de setembro de 2005. Essa Resolução determina que a CEMIG baixe normas internas de procedimentos de forma a garantir a fidedignidade, tempestividade e responsabilidade de seus agentes perante as informações dos programas e ações governamentais registradas no SIGPLAN. Dessa maneira, as informações relativas à programação física e financeira dos programas, que estão sob a responsabilidade executiva da CEMIG, poderão ser fonte segura para subsidiar trabalhos futuros de auditoria interna e externa no órgão.

d) Realizar um controle rigoroso do cadastro dos beneficiários do Programa, de modo que não haja falhas no enquadramento dos mesmos em seus devidos grupos, (A/ B), e nas diversas classes, (industrial, comercial, rural, residencial, etc), evitando cobrança indevida de taxas de iluminação pública dos residentes em domicílios rurais. Essa ação evitaria muitos constrangimentos e aumentaria a credibilidade do Programa.

e) Trabalhar para que sejam prestadas informações tempestivas aos novos consumidores sobre o uso adequado e eficiente da energia elétrica, além de alertá-los quanto aos cuidados necessários para sua utilização com segurança.

f) Distribuir cartilhas informativas sobre o uso racional de energia, bem como orientar e realizar palestras e cursos para os beneficiários de modo a ensiná-los a utilizar a energia para atividades produtivas. Essas ações poderiam melhorar o uso racional de energia, diminuindo a inadimplência e promovendo o aumento da renda familiar.

g) Realizar parceria ou solicitar das companhias telefônicas uma maneira de suprir as regiões mais carentes de recursos telefônicos para que os beneficiários possam se comunicar com a CEMIG, evitando a possibilidade de ocorrerem atrasos inadimplência pela falta de comunicação.

h) Realizar um diagnóstico das dificuldades operacionais de seus escritórios regionais, com o intuito de melhorar o contato dos funcionários da CEMIG com os produtores rurais, agilizando pendências que dependam do escritório central. Segundo disposto no art. 98 da Resolução nº 456, de 29 de Novembro de 2000 da ANEEL, a concessionária deverá dispor de estrutura de atendimento adequada às necessidades de seu mercado, acessível a todos os consumidores da sua área de concessão, que possibilite a apresentação das solicitações e reclamações, bem como o pagamento da fatura de energia elétrica.

i) Realizar estudo prévio da realidade dos municípios a serem atendidos, de modo a conhecer e cadastrar as famílias. Após este conhecimento prévio, poderá ser feito um estudo adequado da quantidade de carga elétrica necessária a cada comunidade, alcançando um dos objetivos do Programa, que é o de melhorar a renda familiar por meio da utilização da energia. Nesta etapa, a ajuda da EMATER e dos CMDRS pode ser de fundamental importância. Para um bom controle do Programa, é essencial que haja um cadastro bem feito e mais confiável de identificação do beneficiário, evitando duplicidade, desperdício e identificando a potência necessária para a realização de atividades produtivas.

11.1.2 Ao Comitê Gestor Estadual

a) Capacitar um número maior de “Agentes Luz para Todos” de forma a garantir a informação e a divulgação tempestiva dos benefícios do Programa, promovendo uma maior participação das comunidades rurais.

b) Possibilitar que os agentes possam visitar as áreas de implantação dos projetos e identificar, com as comunidades, possíveis utilizações produtivas da energia e ações complementares de inclusão social.

11.1.3 À EMATER

a) Trabalhar para a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, de modo a fortalecê-los e proporcionar mecanismos de controle e participação social.

b) Atualizar a base de dados do cadastro dos CMDRS e facilitar para que esses conselhos tenham uma autonomia maior e sejam instalados em municípios que ainda não o possuem.

c) Contribuir para o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, promovendo junto aos moradores a consciência da importância da participação dos beneficiários nos programas sociais do governo.

ANEXO IV – Recomendações constantes do Relatório de Auditoria do Programa “Lares Geraes”

10 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

10.1 – Diante do exposto e com o objetivo de contribuir para a melhoria das ações do Programa, recomenda-se:

10.1.1 – Ao Gerente do Programa que:

- a) adote indicadores de desempenho que possam mensurar a efetividade e equidade do Programa.
- b) busque outras fontes de financiamento para as obras de infra-estrutura para que não haja descontinuidade na ação das prefeituras na implementação do Programa.
- c) elabore um diagnóstico situacional em parceria com os municípios, visando identificar ações prioritárias para as localidades favorecendo a concepção de projetos integrados de melhorias habitacionais para famílias de baixa renda. Com isso, o Gestor do Programa e os municípios terão melhor conhecimento das necessidades locais e poderão utilizar desse diagnóstico para melhor alocarem seus recursos.
- d) controle o cadastro de mutuários na tentativa de evitar a evasão das moradias construídas, e informe que aquele beneficiário que deixar o imóvel antes de 72 (setenta e dois) meses, não terá direito de pleitear outro imóvel com subsídio do governo.
- e) informe aos candidatos, no momento da inscrição/cadastramento, os critérios adotados, de forma a dar maior transparência ao processo de seleção.
- f) implemente canais de comunicação regulares com os municípios, por meio de fóruns de discussão, de eventos para troca de experiências e disseminação de boas práticas sobre a importância do incentivo e investimento em atividades de trabalho social para as famílias beneficiadas, no momento pós-morar.
- g) institua e normatize a confecção de uma cartilha que defina o objetivo geral do Programa “Lares Geraes”, a operacionalização de cada ação a ele vinculada e as atribuições de cada órgão executor, de forma a informar critérios objetivos e claros de seleção e acessibilidade da população aos bens e serviços ofertados pelo Programa.
- h) crie em conjunto com a FEAM e COPASA, mecanismos que permitam aos pequenos municípios obter um saneamento adequado de forma a não gerar passivos ambientais.
- i) integre os setores envolvidos no Programa, elaborando um fluxograma de todas as atividades e seus respectivos responsáveis, com o intuito de elucidar a dinâmica de funcionamento e implementação do Programa.

j) supervisione e incentive as ações de educação ambiental, objetivando capacitar a comunidade para participação ativa na defesa do meio ambiente.

k) exigir dos Municípios o cumprimento da contrapartida prevista nos convênios de cooperação técnica firmados com a COHAB, sob pena de não poderem assinar outros convênios com o Estado.

10.1.2 – À COHAB que:

a) inclua nos convênios de cooperação, cláusula atribuindo à COHAB competência para fiscalizar as obras de responsabilidade dos municípios, derivados da aplicação da contrapartida de infra-estrutura pela prefeitura, de forma a evitar a inadimplência dos municípios, inclusive penalizando os municípios, caso a contrapartida não seja realizada tempestivamente.

b) inclua nos convênios de cooperação, onde não houver a comercialização prévia das unidades habitacionais, cláusula específica informando de quem será a responsabilidade do reembolso da parcela investida com recursos do Fundo, para que não ocorra prejuízo aos cofres públicos.

c) cumpra o que determina o § 1º, do art. 116 da Lei 8.666/93, quanto a inclusão nos Convênios de Cooperação Mútua, do Plano de Trabalho, parte integrante de qualquer convênio, acordo ou ajuste celebrado pelos órgãos ou entidades da Administração Pública.

d) cumpra o determinado no artigo 2º da Lei nº 15.673, de 7 de julho de 2005, pelo qual os municípios poderão receber recursos do FEH somente após a constituição do Conselho de Habitação.

e) realize a escolha dos beneficiários antes do início das obras, inserindo-os no Programa, no intuito de, em havendo portadores de necessidades especiais, adaptar a casa no momento de sua construção.

f) reveja o “*Manual do Mutuário*”, de modo a informar as regras estipuladas na Resolução nº. 06/279 de 18/1/06, evitando futuras reclamações dos beneficiários.

g) institua e normatize a confecção de “*Relatório Padrão de Vistoria Técnica*” de Engenharia Pós-ocupação, de forma a evitar que as benfeitorias realizadas pelos beneficiários possam comprometer a estrutura das moradias, a despeito de constar cláusula no “*Manual do Mutuário*” que o mesmo necessita de pedir autorização da COHAB para fazer quaisquer benfeitorias no imóvel.

h) inclua nos contratos firmados com recursos do FEH e do PSH, cláusula de rescisão da promessa – reversão da posse, de forma que a COHAB tenha condições de reaver o bem, caso o mutuário infrinja as premissas básicas do Programa, respeitando as novas regras do Código de Defesa do Consumidor.

i) desenvolva uma sistemática de avaliação pós-ocupação dos empreendimentos, juntamente com as prefeituras, tornando possível o monitoramento e avaliação, com vistas a garantir a qualidade dos serviços prestados e a padronização de procedimentos.

j) insira projetos de geração de renda após a entrega das chaves e realize um trabalho social de integração das famílias.

k) intensifique o apoio e os recursos destinados ao trabalho social de forma a colaborar com os municípios na elaboração e implementação de seus projetos.

l) agilize o mais breve possível a entrega dos boletos com as prestações aos mutuários, cujo atraso na cobrança das prestações pode gerar inadimplência.

m) ter mais rigor na aprovação dos terrenos doados pelas prefeituras para a construção de conjuntos habitacionais, evitando, assim, distratos dos contratos de empreitada a exemplo do ocorrido no município de Alpinópolis.

n) elabore, em conjunto com a COPASA, parecer sobre a adequação do Sistema de Tratamento de Esgoto, sob a responsabilidade do município, às normas ambientais, de forma a evitar futuros embargos das obras pelo Ministério Público.

10.1.3 – Recomenda-se também, observar, nos programas de habitação popular, as boas práticas descritas no item 8 deste relatório.

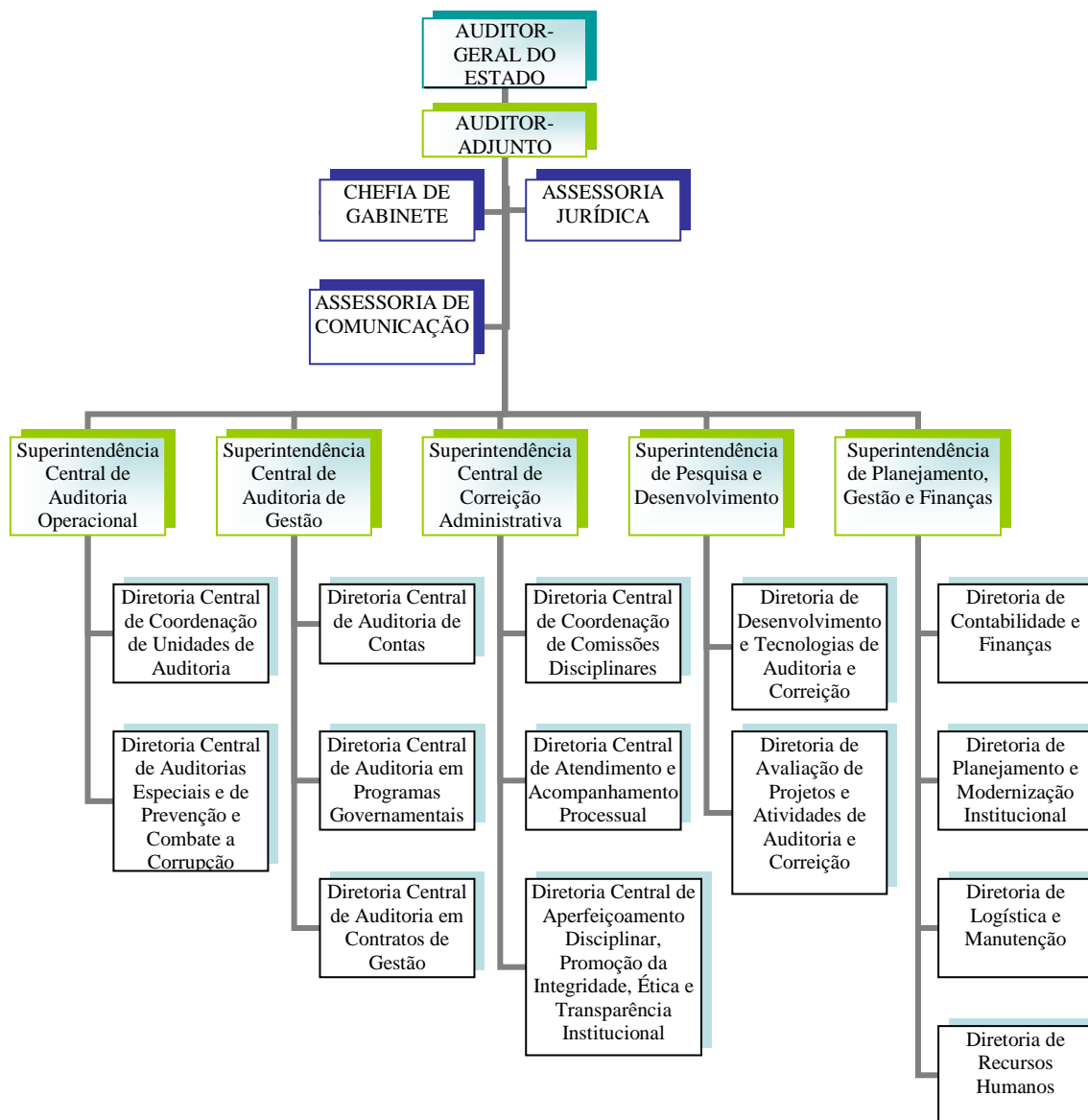
ANEXO V – Entrevista com o Diretor da Superintendência Central de Auditoria de Gestão

1. Em sua opinião, de que maneira a Auditoria-Geral do Estado tem contribuído para assegurar a efetividade dos programas de governo em Minas Gerais?
2. O que norteou a necessidade de se editar uma Resolução Conjunta visando ao cumprimento das recomendações constantes dos Relatórios de Auditoria?
3. Quais os critérios que norteiam a seleção do programa de governo a ser auditado?
4. Quais os principais aspectos dificultadores do processo de Auditoria em programas de governo no Estado de Minas?
5. Em consulta realizada aos orçamentos referentes à Auditoria-Geral do Estado desde o exercício de 2004, constata-se um aumento dos recursos destinados ao gerenciamento da Auditoria de Gestão. Tendo em vista esses dados orçamentários, o Sr. considera suficientes os recursos orçamentários destinados à ação “Auditoria de Gestão”? E qual opinião do Sr. no que diz respeito à estrutura oferecida aos servidores para a realização dos trabalhos de auditoria?
6. Quantos servidores integram o quadro de pessoal da SCAG? E da DCAPG? O Sr. considera suficiente o número de servidores que integram a equipe da DCAPG?
7. Pode-se considerar que poucas auditorias em programas têm sido realizadas, considerando que há uma carteira de 57 Projetos Estruturadores e prioritários no Estado, todos eles monitorados constantemente pelo quadro técnico do programa GERAES. Há perspectiva para se alterar esse quadro?
8. Há perspectivas de publicação dos Relatórios de Auditoria em programas do governo?
9. Como se dá a relação entre a Auditoria-Geral do Estado e os demais órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual? A atividade de Auditoria de Gestão é realizada em tais órgãos e entidades, ou se restringe ao órgão central? Caso a resposta seja negativa, há perspectivas de se estender a Auditoria de Gestão aos demais órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais?

10. Sabe-se que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais não realiza auditorias de natureza operacional nos programas de governo. Qual a relação entre a referida instituição e a Auditoria-Geral do Estado, no que diz respeito ao tema em discussão?

11. Considerando o ambiente político em que estão inseridos os programas de governo e o desenvolvimento dos trabalhos relativos ao controle dos mesmos, como a DCPAG tem procedido a avaliações técnicas?

ANEXO VI – Organograma da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais



Fonte: Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças – SPGF/AUGE-MG