

Estudo do comportamento das variáveis restritivas ao sucesso dos programas federais, executados pelos municípios, frente aos princípios da Nova Administração Pública.

Autoria: Ricardo Plácido Ribeiro, José Moreira da Silva Neto, Sidinei Aparecido Pereira

O objetivo desta pesquisa é evidenciar o comportamento das variáveis restritivas ao sucesso dos programas federais, executados pelos municípios das cinco regiões do país, frente aos princípios da Nova Administração Pública (NAP), a partir dos relatórios de fiscalização emitidos pela Controladoria Geral da União. Apresentam-se na revisão de literatura os principais aspectos ligados as premissas e características da NAP, bem como a conceitos ligados à avaliação de programas e a descrição desse processo de avaliação no âmbito da CGU. Para atingir o objetivo foi realizada a análise do conteúdo de 197 (cento e noventa e sete) relatórios produzidos pela CGU nos anos de 2005, 2006 e 2007 mediante a avaliação da execução de programas nos municípios, a fim de identificar e classificar as variáveis restritivas apontadas nestes documentos. Os resultados indicaram que os maiores índices de restrição na execução dos programas foram observados nos municípios localizados nas Regiões Norte, Centro Oeste e Nordeste, respectivamente, enquanto as Regiões Sudeste e Sul foram as que apresentaram os menores índices de restrição. Assim como, apontou que as restrições mais frequentes apontadas nos relatórios analisados referem-se a falhas ligadas ao descumprimento das normas e a ineficiência na gestão dos recursos do programa.

INTRODUÇÃO

A necessidade de tornar a administração pública mais ágil e flexível para responder aos novos desafios impostos, principalmente, pela redução das receitas públicas dos estados nacionais e a uma maior cobrança de resultados, pela sociedade, motivou o desencadeamento em vários países, dentre eles, o Reino Unido, os Estados Unidos, a Austrália, a Suécia, a Nova Zelândia, de uma série de reformas administrativas a partir da década de 1970.

Esse movimento, que foi denominado de Nova Administração Pública ou Administração Gerencial (AG), tem como pressuposto a busca de alternativas para superar a “inflexibilidade” e previsibilidade, criticados no modelo burocrático weberiano adotado pelas organizações públicas, onde, segundo Mintzberg (1998, p.156) “o governo é visto como uma máquina dominada por regras, regulamentos e padrões de todo tipo”.

Bresser Pereira (2006a, p.28) alega que a administração gerencial busca um realinhamento do Estado voltando-o para o atendimento das necessidades do cidadão e a obtenção de resultados, sendo utilizada como estratégia para atingir seus fins e incentivar a inovação, partindo-se do pressuposto de que “os políticos e funcionários são merecedores de grau limitado de confiança”.

No entendimento de Ferlie *et al* (1999), corroborado por Bresser Pereira (2006b), a NAP se fundamenta em pressupostos básicos para a melhoria do desempenho da administração pública, os quais se destacam:

- preocupação com a eficiência da ação governamental;
- orientação para obtenção de resultados;
- foco no atendimento às necessidades dos cidadãos-usuários;
- controle voltado para os resultados (*a posteriori*);
- fortalecimento do controle social; e
- transparência e gestão responsável.

Já no entendimento de Figueiredo e Tavares (2006, p. 57), tais pressupostos implicam na necessidade de se empreender uma administração por objetivos, que pressupõe a

estruturação das atividades do governo em projetos e programas que devem ser dirigidos, acompanhados e avaliados constantemente.

Atualmente a ação governamental brasileira é operacionalizada por programas de governo, os quais são constituídos para reduzirem ou eliminarem um problema específico da sociedade e são instrumentos de organização dos recursos alocados pelo governo para o alcance de objetivos previamente definidos.

Contudo, a execução dos programas federais não é restrita a uma esfera de governo, em especial nos programas ligados as áreas de educação, assistência social e saúde essa implementação é realizada simultaneamente pela União, Estados e Municípios, sendo este último responsável pela execução finalística dos programas na maioria dos casos.

Assim, ao analisar a dimensão territorial do Brasil, que conta com 5.564 municípios e 26 Estados, mais o Distrito Federal e as características do Plano Plurianual 2004-2007 que tem 374 (trezentos e setenta e quatro) programas governamentais e aproximadamente 3.854 ações programáticas (BRASIL, 2003), pode-se inferir as dificuldades de se implementar e se mensurar os resultados qualitativos e quantitativos desses programas.

Neste contexto, ganha relevância a atividade de avaliação e acompanhamento das organizações e programas governamentais, vez que essas avaliações tornam-se importantes instrumentos para a revisão, realocação e aperfeiçoamento das políticas públicas. Por outro lado, para alcançar esse objetivo, exige-se que essas ações acompanhem as inovações incorporadas à gestão pública e sejam capazes de oferecer informações que subsidiem as decisões dos gestores e ofereçam *feedback* sobre o desempenho dos programas e das respectivas organizações públicas.

Dentre as entidades e órgãos que executam avaliação de políticas públicas no Brasil, destaca-se a Controladoria-Geral da União - CGU. Este órgão de controle tem função de avaliar a execução dos programas governamentais, a fim de oferecer aos Ministérios, a sociedade e aos demais partícipes informações quanto à sua implementação nos estados e municípios da federação.

Esta atividade de avaliação da execução dos programas empreendida pela CGU tem sido efetuada, principalmente, por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Unidades Municipais e Estaduais, assim, mediante os Sorteios realizados periodicamente pela CGU são definidas as Unidades a serem fiscalizadas. Após concluídos os trabalhos os resultados são encaminhados aos partícipes e publicados na *Internet*.

Pelo exposto e tomando por base os pressupostos de relevância da NAP por vislumbrar respostas aos anseios dos partícipes da Administração Pública, em especial, a sociedade e a missão da CGU, o objetivo deste artigo é de analisar o comportamento das variáveis restritivas ao sucesso dos programas federais executados pelos municípios frente aos princípios da NAP nas cinco regiões do país, a partir dos relatórios de fiscalização emitidos pela CGU.

NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Ferlie *et al* (1999, p.26) não há definições uniformes e objetivas quanto ao conceito e as características da NAP, para estes autores as vezes esse termo parece uma tela vazia, pois, pode-se pintar nele o que quiser, já que, não há definições claras ou unânimes sobre o que é realmente ou não é a Nova Administração Pública.

Já no entendimento de Slomski *et al* (2008, p. 158-160) a NAP caracteriza-se pelo processo de transição de conceitos da administração de negócios para a administração pública e se distingue das demais reformas de Estado por necessitar de mudanças legais e, na maioria dos casos, ser efetivada por um processo de transição de uma administração burocrática para a gerencial.

No tocante à NAP, Ferlie *et al* (1999) identificaram a existência de quatro modelos ideais, os quais segundo esses autores representam a consolidação das características identificadas em diversas reformas de Estado, assim como, indicam o processo de evolução do movimento pela incorporação a cada modelo de novas dimensões e enfoques. As características desse modelo e seus princípios estão consolidados no quadro 01.

Modelo	Característica principal	Princípios
NAP 1	Impulso para a eficiência	- Claro estabelecimento de objetivos - Busca da Mensuração do desempenho - Emprego eficiente dos recursos. - Ênfase à rápida resposta aos consumidores
NAP 2	<i>Downsizing</i> e a descentralização	- Ênfase nos “paramercados” e gestão por contratos - Busca de maior flexibilidade organizacional - Horizontalização das organizações - Separação do núcleo estratégico do Estado da periferia operacional
NAP 3	Busca da excelência	- Aprendizado organizacional - Descentralização com aferição de resultados - Projeção da visão e missão organizacional - Ênfase no processo de liderança - Gestão estratégica dos Recursos Humanos
NAP 4	Orientação para o serviço público	- Preocupação com a qualidade no serviço público - Atenção aos valores e necessidades dos usuários do serviço público - Noções de cidadania - Participação social - Ênfase na responsabilidade no serviço público - Transparência - <i>Accountability</i>

Quadro 01 - Resumo dos princípios da Nova Administração Pública.

Fonte: Elaborado a partir dos conceitos *in*: Abrucio (2006), Ferlie *et al* (1999); Osborne e Gaebler (1998).

Segundo Paula (2005, p. 118) essas idéias e premissas do movimento da NAP foram incorporadas na administração pública brasileira com a Reforma Gerencial iniciada em 1995, com a publicação do Plano Diretor da Reforma Administrativa, editado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado - MARE.

Assim, para Bresser Pereira (2006b, p. 264) o objetivo dessa reforma é promover a transição “de uma administração pública burocrática para a gerencial”. Já que com o crescimento do Estado e das complexidades da administração pública verificou-se que a administração burocrática não estava sendo capaz de garantir a rapidez, tão pouco os padrões adequados de qualidade e o custo baixo para os serviços prestados à sociedade. (BRESEER PEREIRA, 2006b, p. 241)

Nesse sentido, o Plano Diretor definiu que essa Reforma teria três dimensões: institucional, cultural e de gestão. A dimensão institucional seria derivada do processo de reforma constitucional; a dimensão cultural, resultante das discussões fomentadas sobre o tema, buscando a transição de uma cultura burocrática para a gerencial e a dimensão de gestão, norteado pela intenção de se adotar novas idéias gerenciais e oferecer serviços de excelência à sociedade. (BRASIL, 1995)

Desse modo, para Bresser Pereira (2006a, p. 28-30; 2006b, p. 242-3) a administração pública gerencial tem as seguintes características:

- descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total do gestor público;

- controle a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- aferição do desempenho mediante indicadores acordados e definidos por contrato;
- administração voltada para o atendimento das necessidades do cidadão;
- fortalecimento do controle social, para que a sociedade civil divida com o Estado a tarefa de controle das ações estatais.

Essas premissas indicam mudanças na forma de controle da administração pública, por meio da promoção da transição do controle voltado para os procedimentos para o de resultados. Essa mudança fundamenta-se na visão de que o cidadão deve ser visto “como recipiendário de um lote de serviços pelos quais pagou por meio dos impostos.” Assim, é necessário que o Estado ofereça em contrapartida um conjunto de serviços eficientes, com qualidade e custando o mínimo necessário. (BRESEER PEREIRA, 1998, p. 115)

Aliado ao controle de resultados, aponta-se a necessidade do fortalecimento do controle democrático, que segundo Bresser Pereira (1998, p. 117-8) é o resultado da “progressiva participação da cidadania na definição dos critérios e parâmetros a serem utilizados na avaliação e controle dos serviços públicos.”

Para Torres (2004, p. 53) no âmbito da execução das políticas públicas esta participação social, por meio dos conselhos municipais, tem sido incentivada de forma praticamente impositiva, pois, em parte das vezes, a constituição do conselho é um requisito para que o município possa receber recursos de um determinado programa, principalmente oriundo do Governo Federal.

Exemplos dessa exigência podem ser observados no Programa Nacional de Alimentação Escolar e no Programa Bolsa Família, os quais estabelecem como requisitos que a Prefeitura institua o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Assistência Social, respectivamente, para o acompanhamento da implementação do programa no município. (CGU, 2006)

Embora, vários desses conselhos ainda não se encontrem funcionando adequadamente e muitos sofram influências políticas (vereadores e prefeitos), sua atuação têm contribuído para aumentar o nível de transparência e *accountability* das políticas públicas, inclusive proporcionando um canal para que a sociedade possa influenciar e controlar a implementação dos programas. (TORRES, 2004, p. 53)

Assim, após descrita as principais característica e princípios da NAP, o item seguinte abordará aspectos conceituais e práticos quanto a avaliação de programas governamentais.

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

O termo avaliação de programas é de difícil definição, pois pode ser analisada sob diferentes perspectivas e enfoques. Inicialmente será a analisada a definição mais convencional do termo, sob essa perspectiva segundo Cano (2006, p.13) a avaliação de programas tem a finalidade de “determinar se o programa atingiu ou não os objetivos previstos. Em outras palavras, trata-se de comparar as dimensões relevantes em dois momentos de tempo, antes e depois da intervenção, para comprovar se esta provocou a mudança esperada.”

Para Barzelay (2002, p. 11) seguindo essa lógica a avaliação de programas “envolve a execução e o desenho de estratégias de inferências descritivas válidas, confiáveis e isentas sobre condições agregadas, bem com de inferências causais sobre os impactos dos programas.”

No entanto, segundo o Manual de Avaliação do PPA 2004-2007 esse enfoque, baseado prioritariamente em métodos econométricos/estatísticos, passou a ser questionado

principalmente a partir da década de 1970, onde se buscou incorporar à avaliação conceitos ligados a outras áreas de conhecimento, como a Sociologia, Ciência Política e Antropologia, dando ao processo avaliativo um enfoque mais abrangente e o posicionando como um elemento de retroalimentação do planejamento. (BRASIL, 2007b)

A partir desta perspectiva adotada pelo Governo Federal o termo avaliação de programas foi definido como um:

[...] processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e impactos de um programa, com base em critérios de eficiência, eficácia e efetividade, de forma a gerar recomendações para aperfeiçoar a gestão e a qualidade do gasto público. (BRASIL, 2004)

Desse modo, o conceito de avaliação manifesto pelo Governo Federal se afasta da visão convencional do conceito de avaliação de programas expressa por Cano (2006) e Barzelay (2002, p. 11) e se aproxima do que as Instituições de Auditoria têm denominado de auditorias de desempenho ou operacionais.

Esse entendimento é corroborado pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI, 2005, p. 28) que afirma que a avaliação de programas constitui-se em estudos que podem ser executados sob o título de auditoria operacional. De forma semelhante o *United States Government Accountability Office* (GAO, 2005, p. 32) descreve que a avaliação de programas constitui-se em uma das classificações da auditoria operacional.

Assim, neste trabalho a atividade de avaliação de programas será apresentada dentro e associado ao conceito de auditoria operacional, para tanto serão utilizados como parâmetros as diretrizes estabelecidas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions*-INTOSAI e *United States Government Accountability Office* – GAO.

De acordo com o GAO (2005, p. 45) as auditorias operacionais:

[...] implicam exame objetivo e sistemático da evidência para apresentar uma avaliação independente do desempenho e da gestão de um programa com base em critérios objetivos, assim como avaliações que proporcionem um enfoque prospectivo ou que sintetizam sobre as melhores práticas ou análise de temas transversais.

A definição apresentada pelo INTOSAI (2005, p. 15) para a auditoria operacional é mais pragmática e identifica esse tipo de auditoria como um “exame independente da eficiência e da eficácia das atividades, dos programas e dos organismos da Administração Pública, prestando a devida atenção à economia, com o objetivo de realizar melhorias.” (grifo nosso)

Para a INTOSAI (2005) a economicidade refere-se a redução dos custos de aquisição, sem prejuízo à qualidade dos insumos. Enquanto, a eficiência refere-se ao emprego dos recursos de maneira ótima e a eficácia relaciona-se ao alcance dos objetivos do programa ou da organização.

Analisando definições apresentadas pelo GAO (2005) e a INTOSAI (2005) observa-se que as auditorias operacionais visam a análise de aspectos relacionados ao desempenho e gestão dos programas, segundo critérios de eficiência, eficácia e economicidade, visando realizar aperfeiçoamentos nos programas, fato que coaduna com o conceito manifesto pelo governo federal para a atividade de avaliação de programas.

Nessa linha, para o GAO (2005) a auditoria operacional pode assumir geralmente quatro objetivos. O primeiro refere-se a avaliação dos resultados, o qual conforme GAO (2005, p. 46) visa usualmente medir o grau em que o programa está alcançando seus objetivos e metas. Para INTOSAI (2005, p. 30) esse tipo de análise se concentra em *outputs* (produtos) e *outcomes* (efeitos) dos programas.

Em segundo, tem-se a avaliação da eficiência, que segundo o GAO (2005, p. 46) visa identificar se a organização ou os executores dos programas estão adquirindo, protegendo e utilizando seus recursos de forma mais produtiva para alcançar os objetivos do programa.

O terceiro objetivo refere-se à avaliação dos controles internos essa análise relaciona-se aos planos, métodos e procedimentos utilizados pela Administração para cumprir sua missão, seus objetivos e metas. (GAO, 2005, p. 48) Essa avaliação constitui-se em etapa fundamental para se definir adequadamente o programa de trabalho, o escopo e a extensão dos exames da auditoria, pois de acordo com o grau de vulnerabilidade dos controles da organização podem-se ampliar ou reduzir a profundidade e a quantidade dos procedimentos da auditoria. (GAO, 2005; INTOSAI, 2005)

O último objetivo é a avaliação quanto à conformidade com as normas, que para o GAO (2005, p. 49) visa analisar o atendimento às exigências legais, regulamentares ou contratuais que poderão afetar a aquisição, proteção e uso dos recursos da organização. Esse aspecto guarda forte relação com a auditoria tradicional e relaciona-se com o que a Barzelay (2002, p. 8) denomina de *accountability* de conformidade.

PROCESSO CONTEMPORÂNEO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NA CGU

No âmbito da CGU para operacionalizar as atividades de avaliação de programas governamentais federais, a SCIEPF utiliza-se da técnica de controle denominada de fiscalização. Segundo a Secretaria Federal de Controle - SFC a fiscalização:

[...] é conceituada como uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, correspondem às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativos são eficientes. (SFC, 2001, p. 26)

As ações de planejamento do controle – sejam para auditorias programadas ou fiscalizações, seguem uma metodologia que se inicia com a análise dos orçamentos dos órgãos que compõem a estrutura do Governo Federal e se conclui com a definição da técnica de controle mais adequada para atividade a ser avaliada e com o programa de trabalho que estabelece como vai ser executada a ação de controle. A Figura 1, resume as etapas deste processo de planejamento da avaliação de programas no âmbito do SCIEPF.

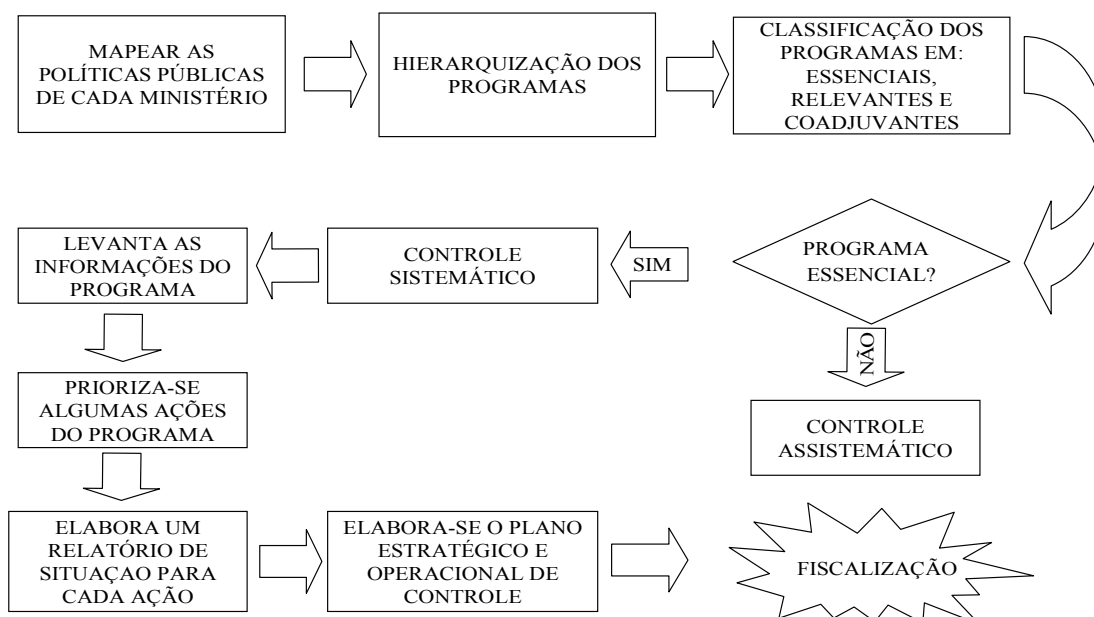


Figura 1 – Processo de planejamento da avaliação de programas pela SCIEPF.

Fonte: Elaborada a partir de conceitos *in*: SFC (2001).

Observa-se que a partir do mapeamento das políticas de cada Ministério, a CGU efetua a hierarquização dos programas, levando-se em conta sua materialidade, criticidade e relevância para o governo e para a sociedade.

Neste contexto, a materialidade está relacionada ao montante de recursos orçamentário-financeiros alocados no programa, enquanto a criticidade busca verificar sua vulnerabilidade, fraquezas e os seus riscos latentes. Já a relevância analisa a importância relativa e o papel de um determinado programa para o governo e para a sociedade. (SFC, 2001)

Após a hierarquização, os programas classificados como essenciais pela CGU terão suas avaliações planejadas, começando-se pelo levantamento das informações disponíveis, tais como recursos envolvidos, o público alvo, as organizações executoras e financiadoras, as ações de controle já realizadas, dentre outras.

A metodologia utilizada para obtenção dessas informações, ainda segundo a referida IN/SFC N.º 01/2001, consiste de entrevistas dos agentes de controle interno com dirigentes, gestores e técnicos de programas, bem como, consultas em documentos normativos, relatórios operacionais e outros. (SFC, 2001, p. 27)

Posteriormente, são priorizadas algumas ações do programa de avaliação e elaborado um relatório sobre a situação existente, detalhando as informações relevantes sobre a ação selecionada. De posse dessas informações, é elaborado um Plano Estratégico e um Plano Operacional, onde são identificados os pontos frágeis do programa e delineado a execução da avaliação.

Em seguida, após a elaboração do Plano Operacional são emitidos os Pedidos de Ação de Controle (PAC), que posteriormente darão origem as Ordens de Serviços que são emitidas pela SFC para as CGU-Regionais executarem as fiscalizações planejadas.

Por outro lado, os programas classificados como relevantes ou coadjuvantes, na fase de planejamento pelo SCIPF, não passarão por esse planejamento estruturado. Esses programas somente serão avaliados caso haja denúncias ou solicitações específicas oriundas do Governo ou de outros órgãos de controle.

Até abril de 2003, as Ordens de Serviços eram emitidas de forma regular, seguindo um plano estatístico definido pela SFC. O rigor estatístico tinha como objetivo definir os municípios a serem fiscalizados, de forma a permitir a realização de inferências, bem como para verificar a implementação de programas governamentais fiscalizados.

Contudo, a partir de abril de 2003, com a criação do chamado *Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos*, a SCIPF abandonou o uso de ferramentas estatísticas para a definição das unidades a serem fiscalizadas, passando a adotar como critério, o sorteio periódico, nos quais seriam fiscalizados todos os programas executados em um determinado Município ou Estado da Federação, desde que fossem classificados como essenciais, além daqueles considerados relevantes e coadjuvantes, que fossem objeto de denúncias ou requisições específicas.

As fiscalizações realizadas pelas CGU-Regionais são consolidadas pelas Coordenações-Gerais, localizadas na estrutura orgânica da SFC e encaminhadas aos respectivos ministérios, gerentes dos programas e órgãos de controle, a fim de serem adotadas as medidas corretivas ou punitivas, quando necessárias.

A partir de 2003 os relatórios resultantes das fiscalizações realizadas por meio de sorteio público, passaram a ser publicados no sítio da CGU <<http://www.cgu.gov.br>>, possibilitando a divulgação dos resultados advindos das avaliações de programas efetuadas nos respectivos municípios.

Estes relatórios são publicados por município e/ou Unidade da Federação e tem caráter restritivo, ou seja, especificam somente as falhas identificadas pelas CGU-Regionais na execução de cada ação/programa de governo.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

O instrumento de coleta de dados produzido neste trabalho tem como objetivo analisar os relatórios de fiscalizações emitidos pela CGU por meio do Sorteio Público de unidades municipais. Esse instrumento é composto por cinco categorias que foram criadas a partir de conceitos extraídos dos objetivos das auditorias operacionais referenciadas pelo GAO (2005) e de controle democrático descrito por Bresser Pereira (1998), esta última foi incluída devido à abordagem teórica adotada neste trabalho pautada nas premissas da NAP.

O quadro 2 sintetiza os objetivos e exemplifica fatos que se enquadram em cada uma das cinco categorias criadas.

PRINCÍPIOS DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	CATEGORIAS DE ATRIBUTOS DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS CONFORME NAP	VARIÁVEIS RESTRITIVAS (VIÉS AO FOCO)
(1)	(2)	(3)
• <i>Feedback às necessidades dos cidadãos-usuários.</i> (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 181) • <i>Orientação para o resultado.</i> (BRESSER PEREIRA 2006a, p. 28) • <i>Controle de resultado (a posteriori)</i> (BRESSER PEREIRA 2006b, p. 243)	Resultados <i>Identifica aspectos relacionados ao alcance das metas e objetivos dos programas, bem como quanto ao seu efetivo impacto na sociedade.</i> (GAO, 2005, p. 46)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios de que o programa não está produzindo os efeitos esperados, ou seja, não está contribuindo para a diminuição ou eliminação do problema social que o originou. Bem como, fatos relacionados ao não alcance ou alcance parcial das metas e objetivos dos programas ou a fatores inibidores desse alcance.
• <i>Orientação para o resultado.</i> (BRESSER PEREIRA 2006a, p. 28) • <i>Impulso para a eficiência.</i> (FERLIE ET AL, 1999, p. 27) • <i>Aumento da produtividade.</i> (ABRUCIO, 2006, p. 182) • <i>Controle de resultado (a posteriori)</i> (BRESSER PEREIRA 2006b, p. 243) • <i>Preocupação com a qualidade dos serviços e produtos.</i> (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 187)	Eficiência <i>Identifica fatores relacionados a aquisição, proteção e utilização dos recursos de forma produtiva para o alcance dos objetivos do programa.</i> (GAO, 2005, p. 46)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre o uso ineficiente dos recursos ou a falta de qualidade nos serviços prestados. São exemplos de variáveis restritivas dessa categoria: • a execução de ações do programa em duplicidade; • o pagamento por serviços não prestado ou produtos não entregues. • a utilização em excesso de recursos para o alcance dos objetivos definidos. • o uso de recursos do programa (financeiros, humanos e materiais) em ações não previstas ou incoerentes com seus objetivos. • condições inadequadas (higiene e espaço físico) de preparo dos produtos do programa. • o oferecimento dos serviços à sociedade em locais ou condições inadequados. • práticas inadequadas de guarda e armazenamento dos bens e produtos do programa.
• <i>Orientação para o resultado.</i> (BRESSER PEREIRA 2006a, p. 28) • <i>Accountability.</i> (ABRUCIO, 2006, p. 190; BRESSER PEREIRA, 1998, p. 142) • <i>Impulso para a eficiência.</i> (FERLIE ET AL, 1999, p. 27)	Controle interno <i>Identifica aspectos relacionados aos planos, métodos e procedimentos utilizados pela Administração para cumprir sua missão, objetivos e metas.</i> (GAO, 2005, p. 48)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre a existência de documentos gerados pelo programa que sejam incompletos, inconsistentes e desatualizados. Ou fatos sobre fatos relacionados a: • inexistência ou inadequação dos mecanismos de controles das operações do programa; • ausência de mecanismos de proteção dos recursos do programa contra aquisições, utilizações ou distribuições não autorizadas.

(cont.) - Quadro 2 – Categorias do instrumento de coleta dos dados.

PRINCÍPIOS DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	CATEGORIAS DE ATRIBUTOS DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS CONFORME NAP	VARIÁVEIS RESTRITIVAS (VIÉS AO FOCO)
(1)	(2)	(3)
• <i>Accountability</i>. (ABRUCIO, 2006, p. 190; BRESSER PEREIRA, 1998, p. 142)	Conformidade com as normas <i>Identifica aspectos relacionados à conformidade das ações do programa com as exigências estabelecidas por leis, regulamentos, contrato e convênios.</i> (GAO, 2005, p. 49)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios quanto ao descumprimento de normas que regulamentam as ações do programa.
• <i>Accountability</i>. (ABRUCIO, 2006, p. 190; KETTL, 2006, 2006, p. 116) • <i>Feedback às necessidades dos cidadãos-usuários</i>. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 181) • <i>Fortalecimento do controle social</i>. (BRESSER PEREIRA 2006b, p. 243) • <i>Participação do cidadão nas decisões públicas</i>. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 181) • <i>Transparência</i>. (ABRUCIO, 2006, p. 190)	Controle democrático <i>Identifica aspectos relacionados à transparência na gestão dos programas e ao funcionamento dos mecanismos de controle social.</i> (BRESSER PEREIRA, p. 140)	Relaciona-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre a falta de transparência nos atos do programa. Assim como, quanto as fragilidades existentes na atuação dos conselhos municipais de políticas públicas, a exemplo da: • a ausência de conselhos municipais de políticas públicas, quando exigidos pelos normativos do programa; • falta de representatividade da sociedade nos conselhos; • falta de atuação efetiva dos conselhos; • existência de restrições à independência e atuação dos conselhos.

Quadro 2 – Categorias do instrumento de coleta dos dados.

A primeira coluna do instrumento, denominada princípios da NAP, compreende às principais premissas da Nova Administração Pública. Enquanto, a segunda coluna consiste nas categorias de análise e corresponde aos objetivos da auditoria operacional descritas por GAO (2005). Assim, por meio desse instrumento procurou-se fazer uma articulação entre teorias que dão sustentação a este trabalho: NAP (coluna n.º 1) e Auditoria Operacional (coluna n.º 2).

Posteriormente, com base nas premissas da NAP e da Auditoria Operacional e considerando as características dos relatórios produzidos pela CGU, a título de exemplos foram descritos alguns fatos que se enquadram com variáveis restritivas às cinco categorias criadas (Coluna n.º 3). Desse modo, a terceira coluna consiste no conjunto de evidências apresentadas sobre imperícias, erros, desperdício, irregularidades identificadas nos relatórios de fiscalização sobre execução de programas federais pelos municípios.

Para a aplicação do instrumento exigiu-se que fossem percorridas algumas etapas, quais sejam: a definição da população e amostra a ser analisada; a caracterização dos dados a ser pesquisado; e classificação segundo as categorias definidas.

Neste trabalho foram analisados os relatórios de fiscalização emitidos pela CGU por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Unidades Municipais. A escolha destes documentos motivou-se no fato das Unidades Municipais serem os executores

finais da maior parte dos programas governamentais, especialmente, os ligados a área de assistência social, educação e saúde, portanto, a qualidade de sua implementação tem impacto direto no êxito desses programas e conseqüentemente na qualidade de vida da sociedade.

Estabeleceu-se dois critérios para a definição da população, o primeiro é temporal, sendo estabelecido os relatórios referente as fiscalizações realizadas nos anos de 2005 a 2007, já o segundo é a sua disponibilidade no sítio da CGU. Atendendo esses requisitos identificou-se 600 (seiscentos) relatórios de fiscalizações.

Contudo, devido ao tamanho médio dos relatórios e a diversidade de ações programáticas fiscalizadas, foi definido que seriam analisadas somente as informações referentes a avaliação da execução dos programas ligados a área de assistência social, educação e saúde.

Já para a definição da amostra, adotou-se o nível de confiança de 90% (noventa por cento) e uma margem de erro de 5% (cinco por cento), que após os arredondamentos efetuados na estratificação da amostragem conduziu a definição do quantitativo de 197 (cento e noventa e sete) relatórios como amostra desta pesquisa.

A fim de possibilitar a análise temporal do comportamento de cada categoria nas cinco regiões geográficas, dividiu-se a amostra calculada de forma proporcional a quantidade de municípios sorteados em cada região/estado. Dessa forma, procurou-se garantir que o número de relatórios analisados fosse representativo da quantidade de relatórios produzida para cada estado/região. Com base neste quantitativo, foi efetuada, de forma aleatória, a escolha dos municípios cujos relatórios compõem o corpus desta pesquisa. Nesta operação foi utilizada a Ferramenta Amostragem do suplemento Analise de Dados do Programa Excel.

Após definido os relatórios a serem analisados o passo seguinte segundo Bardin (2004, p. 98) é a definição do segmento do texto do relatório que deve ser considerado como unidade base, visando à categorização e contagem da frequência. Para este trabalho científico foi definido como unidade de registro o campo do relatório de fiscalização denominado de “constatação ou descrição sumária”, pois esse campo sintetiza as informações da falha identificada pelos auditores para um dado programa, bem como se for bem redigida, oferece elementos que permitem caracterizar a qual aspecto se refere determinada falha.

Após essa fase de extração, contabilizou-se 7.841 (sete mil, oitocentos e quarenta e uma) variáveis restritivas, as quais correspondem ao quantitativo de falhas apontadas para os programas executados pelos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e da Saúde nos 197 (cento e noventa e sete) relatórios analisados. Essas variáveis restritivas foram classificadas segundo as categorias criadas e os resultados constam nos itens seguintes.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise inicial refere-se ao exame do comportamento das variáveis restritivas por região geográfica, mediante esta análise procurou observar o percentual de ações executadas em cada região que apresentaram pelo menos uma variável restritiva. Os índices apresentados na Figura 2 foram obtidos a partir da divisão entre a quantidade de ações fiscalizadas em cada região pelo total de ações dessa região para as quais foram identificadas pelo menos uma variável restritiva nos relatórios.

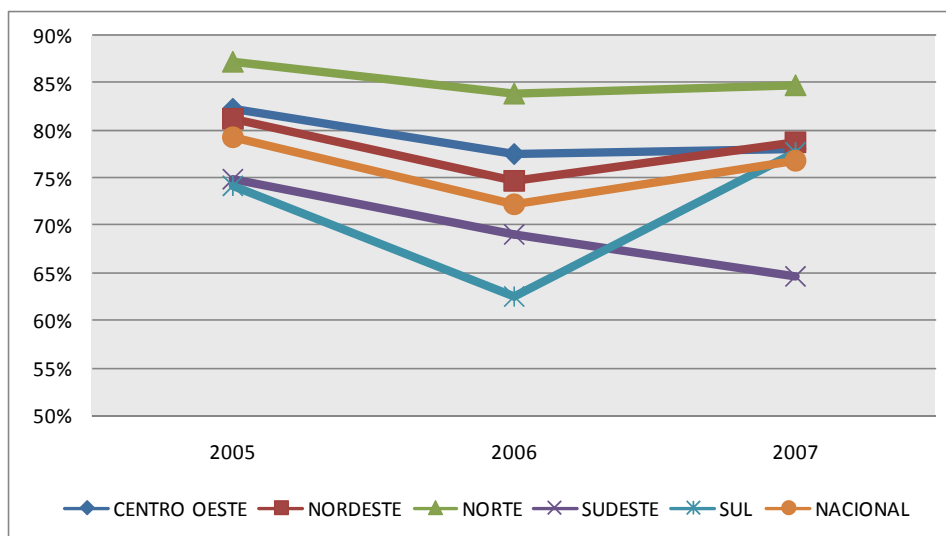


Figura 2 - Comportamento das variáveis restritivas por Região.

Observando a Figura 2 pode-se verificar que, a exceção da Região Sudeste cujo percentual de falhas nos programas fiscalizados teve um decréscimo constante no período de 2005 a 2007, as demais regiões não apresentaram um comportamento linear. Inicialmente o percentual de restrição reduziu de 2005 para 2006, porém houve um acréscimo entre os anos de 2006 e 2007.

No entanto, mesmo considerando essa inconstância, a exceção da Região Sul, o índice de 2007 foi inferior ao calculado para o ano de 2005. O que demonstra que, em geral, o percentual de falhas identificadas nos programas teve uma pequena diminuição no período analisado, a exemplo da média nacional que em 2005 era de 79% (setenta e nove por cento) e em 2007 reduziu para 77% (setenta e sete por cento). O que representa que de cada 100 (cem) programas fiscalizados pela CGU em 2007, nas três áreas analisadas, aproximadamente 77 (setenta e sete) apresentaram pelo menos uma falha.

Analisando o comportamento das cinco regiões do país, verifica-se que a região com maior percentual de restrições foi a Norte, pois, obteve o índice de 87% (oitenta e sete por cento), 84% (oitenta e quatro por cento) e 85% (oitenta e cinco por cento) nos anos de 2005, 2006 e 2007, respectivamente. Para se ter a dimensão do desempenho dessa região em relação às demais, verifica-se no ano de 2005 o índice de restrições da Região Norte foi de oito pontos percentuais superior a média nacional e chegou a ser de 12 (doze) pontos percentuais em 2006.

Verifica-se, ainda, que utilizando como parâmetro o índice nacional, durante anos analisados o percentual de restrições identificadas na Região Norte, Nordeste e Centro Oeste foram superiores à média nacional. Já as Regiões Sudeste e Sul mantiveram-se durante o período analisado com percentuais de falhas inferiores a média nacional, a exceção do ano de 2007 em que a Região Sul ultrapassou em um ponto percentual o índice calculado para o país.

Analisando o comportamento dessas duas regiões, observa-se dois pontos interessantes. Primeiro, a Região Sudeste manteve uma queda gradual nos índices de falhas apresentado nas fiscalizações dos programas, tendo apresentado o melhor desempenho entre as Regiões analisadas, pois reduziu em 10 (dez) pontos percentuais o índice de falhas calculado entre 2005 e 2007.

Em segundo lugar, na Região Sul observou-se uma considerável diminuição entre os anos de 2005 e 2006, chegando a obter o menor índice entre todas as regiões no período analisado (63%), contudo, foi acompanhado de um aumento considerável entre 2006 e 2007.

Uma vez identificadas o índice de restrições por região serão apresentadas, como base nas categorias criadas, o perfil das variáveis restritivas identificadas em cada uma das regiões analisadas.

Na Região Centro Oeste o maior índice de restrição concentra-se em falhas ligadas a ineficiência no uso dos recursos dos programas, seguido de erros relacionados ao descumprimento das normas que regem o programa, conforme Figura 3.

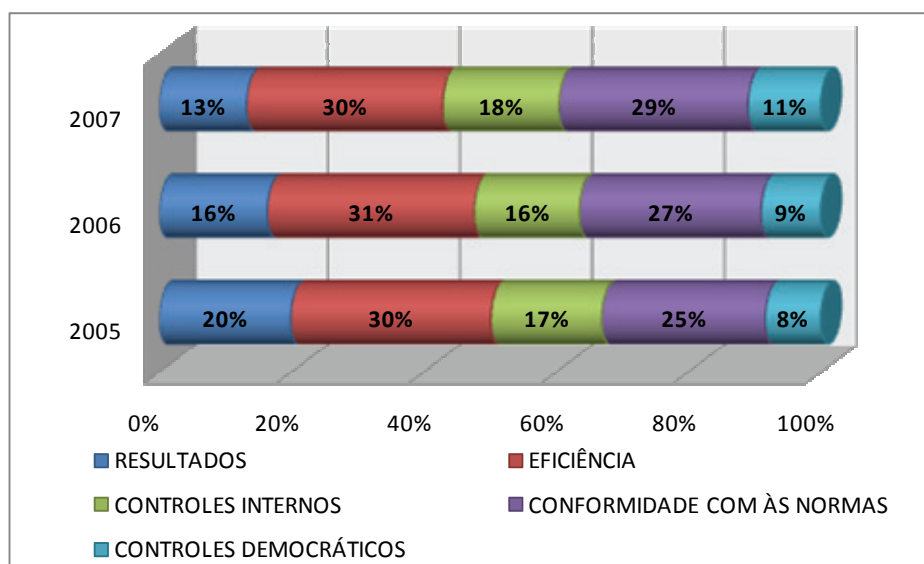


Figura 3 – Frequência de restrição às categorias na Região Centro Oeste.

Outro aspecto interessante, é que no ano de 2005 a Região Centro Oeste foi a que manifestou o maior índice de restrição a categoria de resultados, com o percentual de 20%, o que significa que de cada 10 (dez) falhas identificadas nas fiscalizações realizadas nos Estados desta região duas referiam-se ao não alcance ou ao alcance parcial dos objetivos e metas previstas para ação programática fiscalizada.

Já na Região Nordeste, as falhas de maior natureza foram relacionadas ao descumprimento das normas, acompanhadas de erros ligados à ineficiência na gestão dos recursos. Conforme apresentado na Figura 4 essas duas categoria chegou a corresponder a 70% (setenta por cento) dos erros identificados no ano de 2005.

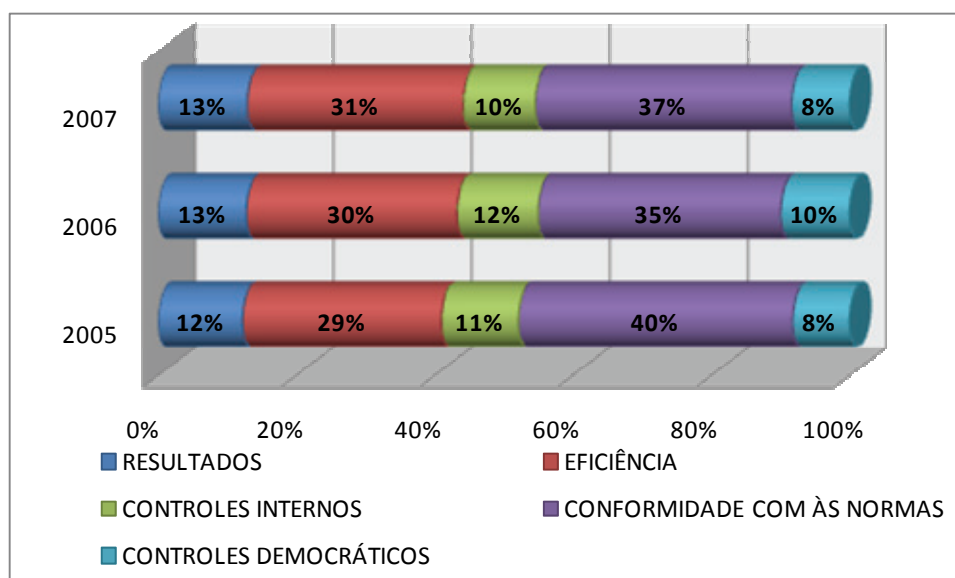


Figura 4 – Frequência de restrição às categorias na Região Nordeste.

Na Região Norte, conforme Figura 5, embora o maior índice de falhas esteja relacionado ao descumprimento das normas e a ineficiência na gestão dos recursos, observa-se que o índice de falhas relacionadas à restrição aos resultados também se manifestou de forma acentuada, correspondendo a 17% nos anos de 2005 e 2007.

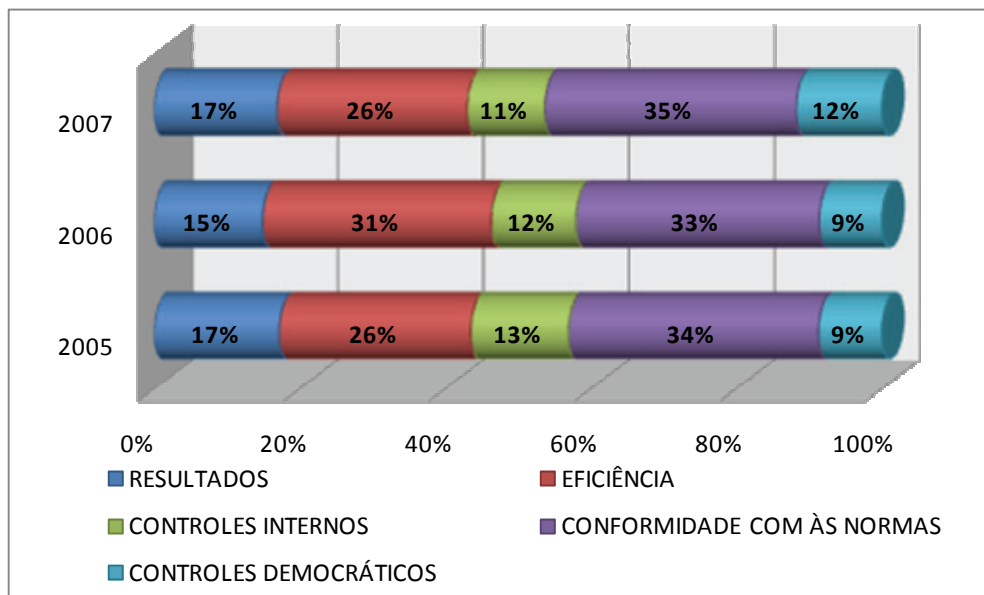


Figura 5 – Frequência de restrição às categorias na Região Norte.

De outro modo, na Região Sudeste verifica-se que o percentual de falhas relacionadas aos controles internos e democráticos foram mais intensos que nas regiões apresentadas anteriormente, apesar da predominância de erros ligados ao descumprimento das normas e a ineficiência na gestão.

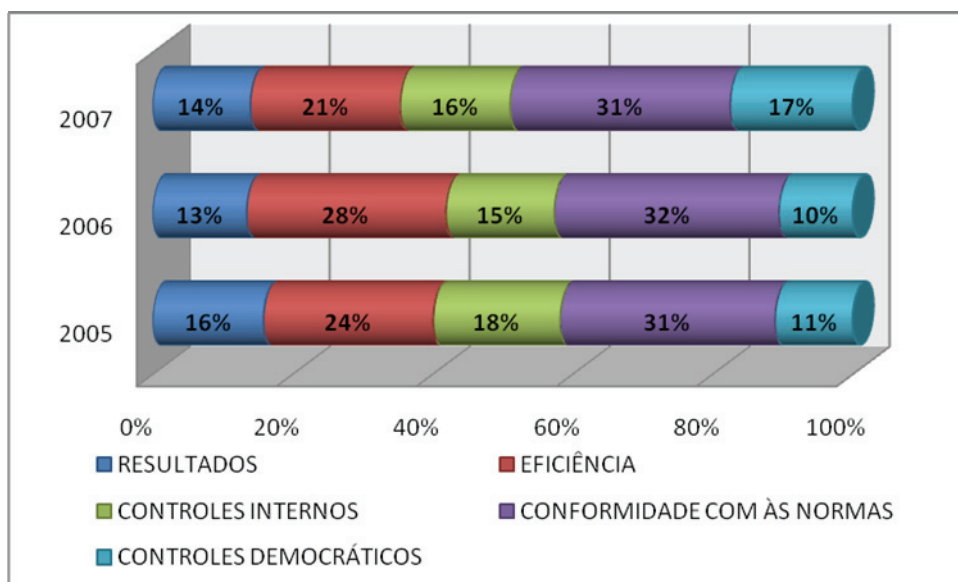


Figura 6 – Frequência de restrição às categorias na Região Sudeste.

Outro ponto, identificado na Figura 6 é o percentual de falhas em 2007 relativo à ineficiência que foi de 21% (vinte e um por cento), o menor registrado em todas as regiões no período analisado.

Na Região Sul pode-se observar um comportamento semelhante ao identificado na Sudeste, conforme apresentado na Figura 7.

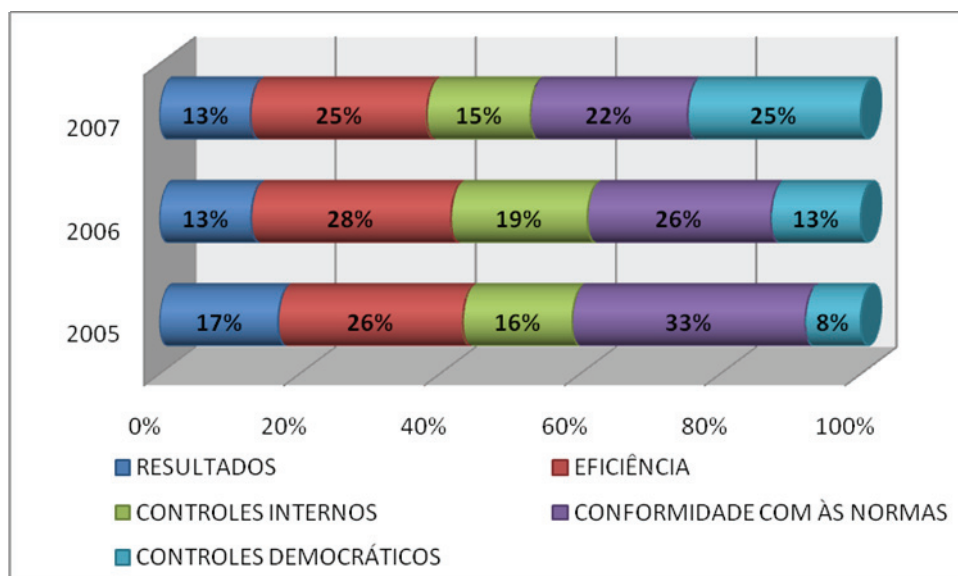


Figura 7 – Frequência de restrição às categorias na Região Sudeste.

Observa-se na Figura 7 que a região sul apresentou um acréscimo significativo no índice de restrições aos controles democráticos entre os anos de 2006 e 2007, quando praticamente dobrou o percentual de falhas desta natureza. No entanto, esse resultado intriga por dois motivos: primeiro, pelo alto acréscimo identificado de um ano para o outro, que foi de 12% (doze por cento) fato que não foi observado nos resultados das demais categorias. Em segundo lugar, devido a região sul ser apontada como uma região que tem um alto grau de participação da sociedade no planejamento e controle das políticas públicas. (ARRETCHE, 1999, p. 112; PAULA, 2005, p. 154-158)

Considerando estas premissas e os resultados anteriores, verifica-se que a brusca alteração nos percentuais apresentados na Figura 7 podem ser decorrentes da forma de cálculo dos índices, os quais identificam o percentual de falhas classificadas na categoria controles democráticos tendo com parâmetro todas as variáveis restritivas identificadas para a região em um dado ano. Contudo, analisando os resultados das categorias anteriores para a Região Sul identificaram-se os seguintes fatos nos anos 2006 e 2007:

1. houve redução nos índices de variáveis restritivas referentes à categoria eficiência, controles internos e conformidade com as normas.
2. os índices de restrições à categoria de resultados não registraram alterações.

Dessa forma, mesmo que a quantidade relativa de falhas registradas na categoria de controles democráticos da região tenha sido o mesmo nos anos de 2006 e 2007, quando se compara com o total de falhas registradas para a região esse índice tende a apresentar um acréscimo relativo, devido à diminuição da quantidade de erros registrados nas outras categorias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia utilizada para analisar o comportamento das variáveis restritivas ao sucesso dos programas governamentais federais executados por municípios das cinco regiões do país permitiu identificar que o maior índice de falhas na execução dos programas ligados as áreas de assistência social, educação e saúde foram observados nos municípios localizados

nas Regiões Norte, Centro Oeste e Nordeste, respectivamente, enquanto as Regiões Sudeste e Sul foram as que apresentaram os menores índices de restrição.

O estudo apresentou, ainda, que as restrições mais frequentes apontadas nos relatórios analisados referem-se a falhas ligadas ao descumprimento das normas e a ineficiência na gestão dos recursos do programa. Já em relação às restrições ligadas aos resultados, aos controles internos e controles democráticos observou-se diferença de intensidade de falhas dessas naturezas nas cinco regiões do país.

Por outro lado, as informações produzidas na pesquisa também indicam que o enfoque das avaliações empreendidas pela CGU, nos programas executados pelos municípios, contempla aspectos ligados à NAP, especificamente, quanto a análise dos resultados, da eficiência, da conformidade com as normas e do funcionamento dos mecanismos de controles interno e democrático dos programas, embora, essa avaliação esteja mais orientada para o processo de gestão dos recursos (eficiência e *accountability* de conformidade) do que para os resultados dos programas.

Outrossim, analisando o comportamento das restrições durante o período, o estudo permitiu identificar que, a exceção da Região Sudeste, na prática, não houve redução substancial ou eliminação das variáveis restritivas apontadas na avaliação da execução dos programas de governo implementados pelos municípios brasileiros.

REFERÊNCIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Volume n.º 14 (40), 1999.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdos**. 3ª Edição – Edições 70, 2004.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Ano 53, n.2 (Abr/Jun), p. 5-35, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional – 1ª ed. – Rio de Janeiro: Editora 34/ENAP, 1998.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estruturação para um novo Estado. *In* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. *In* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b.

BRASIL. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, Presidência da República, Imprensa Nacional, nov. 1995.

_____. **Gestão pública para um Brasil de todos**: um plano de gestão para o Governo Lula. Brasília, MP, SEGES, 2003.

_____. **Decreto n.º 5.233/04.** Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e das outras providências. *In:* Diário Oficial da União, Brasília, 2004.

_____. **Manual de Avaliação:** Plano Plurianual 2004-2007. Exercício 2007-Ano Base 2006. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão: Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>> , consulta realizada em 14/06/2007.

CANO, Ignacio. **Introdução à avaliação de programas sociais.** 3ª Edição – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Gestão de Recursos Federais: Manual para Agentes Públicos. Brasília, 2006a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em 11/05/2008.

FERLIE, Ewan (*et al*). **A nova administração pública em ação.** Tradução de Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília: Editora Universidade de Brasília – ENAP: 1999.

FIGUEIREDO, João. TAVARES, Luís Valadares. Por uma cartilha ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Ano 57, n.1 (Jan/Mar), p. 51-62, 2006.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS - INTOSAI. **Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional:** normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI. Tradução de Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In:* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo:** Como o espírito empreendedor está transformando o Setor Público. 10ª Ed. Brasília, MH Comunicações, 1998.

SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE. **Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001.** Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

SLOMSKI, Valmor *et al*. **Governança corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2008.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE – GAO. **Normas de Auditoria Governamental** – Revisão 2003. Tradução de Pedro Humberto Teixeira Barretto. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.