

## **AS AVALIAÇÕES DE PROGRAMAS PÚBLICOS REALIZADAS PELO TCU**

### **CÉLIO DA COSTA BARROS**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
celiocb@tcu.gov.br

### **FILIFE MACHADO DA COSTA BARROS**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
filife\_barros\_ciencomp@yahoo.com.br

### **OLGA AGUIAR DE MELO**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
olgaam@tcu.gov.br

### **EDIMILSON MONTEIRO BATISTA**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
edimilsonmb@tcu.gov.br

### **FABIA JAIANY VIANA DE SOUZA**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
fabiajaiany@yahoo.com.br

Ao Tribunal de Contas da União, pela permissão e confiança de utilizar as suas avaliações de programas para a elaboração de artigo científico.

## AS AVALIAÇÕES DE PROGRAMAS PÚBLICOS REALIZADAS PELO TCU

**ÁREA TEMÁTICA:** Administração Pública

**TEMA:** Relação Governo-Sociedade: Transparência, *Accountability* e Participação

### RESUMO

Analisa-se a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), na avaliação de programas do governo, durante a existência da sua unidade especializada, a Seprog, período 2000-2012, quantificando as melhorias oferecidas à Administração Pública Federal Brasileira (APFB), desvendando a forma usada para desenvolvê-las. De caráter exploratório e documental, desenvolvida por meio de um estudo de caso com abordagem qualitativo-quantitativo. Revela 73 avaliações, executadas por 490 auditores, utilizando 6 estratégias metodológicas, 14 tipos de técnicas de diagnóstico de auditoria, 4 tipos de coleta de dados e 6 formas de analisá-los, não adota padrões fixos de tempo, nem de quantidade de auditores por equipe, consumindo em média 117,83 HDFs (Homem Dia Fiscalização), o que as tornam onerosas e de longa duração. Conclui-se que as avaliações de programas do TCU estão em sintonia com a tendência mundial contribuindo com a APFB tendo ofertado 1.373 sugestões, cujo impacto nos programas públicos foi advindo da implementação de 435 destas recomendações. Contudo, a despeito da avaliação positiva quanto aos benefícios gerados pela atuação do TCU, a pesquisa identificou que a demanda por este tipo de auditoria, por parte dos congressistas, não está alinhada ao comportamento mundial (NAO, GAO, Corte de Contas da Alemanha e da França).

**PALAVRAS-CHAVE:** Avaliação de Programas; Políticas Públicas; *Accountability*

### ABSTRACT

Analyzes the role of the Court of Audit (TCU), the evaluation of government programs during the existence of its specialist unit, the Office of Audit and Evaluation of Government Programs (SEPROG), period 2000-2012, quantifying improvements offered to the Brazilian Federal Public Administration (APFB), revealing the shape used to develop them. Exploratory and documentary, developed through a case study with qualitative and quantitative approach. Reveals 73 reviews, 490 performed by auditors, methodological strategies using 6, 14 types of diagnostic techniques of auditing, 4 types of data collection and 6 ways to analyze them, do not adopt fixed patterns of time, or quantity of auditors by staff, consuming an average of 117.83 HDFs (Man Day Inspection), which makes them costly and long lasting. We conclude that the TCU program evaluations are in line with the global trend contributing to APFB having offered 1,373 suggestions, whose impact on public programs was arising from the implementation of these recommendations 435. However, despite the positive assessment of the benefits generated by TCU, the survey identified that demand for this type of audit, by the Congress, is not aligned with the global behavior (NAO, GAO, Court of Auditors in Germany and France).

**KEYWORDS:** Program Evaluation; Public Policy; Accountability

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças econômicas, ambientais, sociais e políticas vivenciadas no mundo contemporâneo, associadas à recorrência de críticas contundentes à ineficiência crônica da gestão pública e a recente crise financeira mundial, exigem profundas transformações na forma de atuação do Estado-nação (BARROS, 2014).

No Brasil, notadamente nas últimas décadas, verifica-se uma crescente participação da sociedade nos processos de discussão da concepção de políticas públicas, assim como nos espaços de tomada de decisões quanto aos seus rumos, o que estimula a gestão pública a elevar os padrões de eficiência na aplicação dos recursos públicos, a fim de torná-la cada vez mais transparentes (BARROS; SILVA; BARROS, 2012).

Para Souza, Barros e Silva (2013) essas mudanças têm despertado a visão crítica do cidadão, levando-o a uma participação mais efetiva quanto aos rumos das políticas públicas, exigindo a crescente melhoria dos serviços públicos, a cobrança de responsabilidades (*accountability*), bem como a atuação transparente em busca do fortalecimento da democracia.

Paradoxalmente, a literatura revela que os cidadãos estão perdendo a confiança em seus governos, passando, inclusive, a duvidar da capacidade destes ofertarem empregos, aumentarem as ações promotoras de bem-estar social e até de prover bens e serviços públicos, o que em épocas passadas foram financiados de forma eficiente e efetiva (MOORE, 1995, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010). Em contrapartida, os cidadãos vêm ampliando a sua confiança no setor privado, uma vez que as empresas privadas e os mecanismos mercadológicos têm promovido prosperidade material, o que impulsiona o desenvolvimento econômico e tecnológico (MOORE, 1995, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Neste contexto, a relação do Estado com o setor privado foi significativamente alterada a partir da década de 1990, por influência do movimento da *New Public Management* (NPM), que incorpora um modelo de gestão voltado para a eficiência, eficácia e efetividade do aparelho do Estado. Caracteriza-se por uma visão orientada para o cidadão, com foco em resultados, que preconiza a incorporação de instrumentos gerenciais do setor privado pelo setor público, priorizando a busca pela excelência com o aumento da qualidade dos serviços públicos, a redução de seus custos, a sua transparência com o acesso à informação pública, *accountability* e a identificação de novas formas de prestação destes serviços (REZENDE; CUNHA; CARDOSO, 2010; UPPING e OLIVER, 2011; SOUZA, BARROS e SILVA, 2013).

As dimensões de eficiência, eficácia e efetividade foram inseridas no contexto do controle governamental quando a Constituição Federal (Brasil, 1988) incluiu, entre as fiscalizações, a operacional, e atribuiu a sua responsabilidade ao Tribunal de Contas da União (TCU), que, em atendimento, criou a auditoria operacional (ANOp). Segundo Barros, Silva e Barros (2014) e novas tendências de administração pública, e de gestão das políticas públicas sinalizam e exigem da função controle uma evolução e adaptabilidade tempestiva a esse mundo em mudanças (BARROS, SILVA e BARROS, 2014).

O TCU realiza ANOps, da qual a avaliação de programas é uma modalidade, que se constitui na coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e impactos de programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar o desempenho da ação de governo (BRASIL, 2012).

Para Barzelay (1992), a NPM oferece um arcabouço teórico para ampliar a competência legal das instituições de auditoria governamental de forma a incluir a avaliação de programas, como uma das formas de auditoria de desempenho, atividade profissional de revisão governamental *ex-post* que visa promover uma melhoria do desempenho dos programas governamentais.

Alinhando-se a tendência mundial, o TCU criou, no ano 2000, sua unidade especializada, nominada Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

(Seprog), seguindo os passos de organizações de natureza análoga, quais sejam: no Reino Unido, a Comissão de Auditoria para a Inglaterra e País de Gales (*Audit Comission for England and Wales*), o *National Audit Office (NAO)*, O *Office of Standards in Education* (Scott, 1995; Hood, 1996). Nos Estados Unidos da América (EUA), os Escritórios dos Inspectores Gerais (*Office of Inspectors General*) e o Escritório do Auditor Geral (*General Accounting Office – GAO*) (Walsh, 1996; Trodden, 1996) e das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), como a Agência Nacional de Auditoria da Suécia, além da Corte de Contas da Alemanha, o Escritório do Auditor Geral do Canadá e a Corte de Contas da França.

Rist (1989), um dos mais citados em pesquisas de avaliação de programas, comparou os pontos fortes e fracos de auditoria e da avaliação como meio de monitoramento da prestação de contas (*accountability*), concluiu que o Escritório do Auditor Geral (*General Accounting Office – GAO*) tem priorizado avaliação de programas em relação à auditoria tradicional.

Neste panorama emerge a seguinte questão-problema: **Como o Tribunal de Contas da União tem realizado a Avaliação de Programas Públicos, e se elas contribuem para a melhoria da Administração Pública Federal Brasileira?** É, portanto, objetivo desta pesquisa analisar a atuação do TCU na avaliação de programas governamentais nas diversas áreas/funções de governo durante a existência da sua unidade especializada, a Seprog, período 2000-2012, revelando se há contribuições de melhorias ofertadas à Administração Pública Federal Brasileira (APFB), além de desvendar a forma que o TCU usa para desenvolvê-las, apresentando os critérios, padrões, estratégias metodológicas, técnicas de diagnóstico, formação de equipes, participação externa, Homens Dia Fiscalização (HDF), deliberações expedidas e o seu cumprimento (monitoramento).

A relevância da pesquisa consiste em revelar em números as contribuições do TCU para o aperfeiçoamento das políticas públicas, decorrentes dos resultados das avaliações de programa e do esforço do TCU para que a APFB implemente suas deliberações, além de apresentar as minúcias dessas avaliações, que foram selecionados pelo TCU, nas mais diferentes funções de governo, considerados pelo controle externo brasileiro como básicos e estratégicos do governo federal. O PPA atual (2012-2015), registra 314 programas de governo, sendo 65 Programas Temáticos, 492 Objetivos e 2.417 metas.

Em sua dimensão social, a pesquisa vem atender ao clamor da sociedade brasileira que, insatisfeita com os rumos das políticas públicas, manifesta-se por meio de protestos e custeia um órgão de controle (TCU) para auxiliá-la na fiscalização da boa e regular aplicação dos recursos públicos, dirimir os conflitos de interesse e exercer um papel na concretização da governança republicana como sistema de proteção ao interesse público.

Cabe destacar como papel relevante na produção desta pesquisa o fato de que seus resultados, além de serem reveladores para a sociedade - cidadãos e cidadãs usuários dos equipamentos e serviços públicos e que esperam diuturnamente a melhora na qualidade desses bens e serviços -, proverá o meio científico de informações e subsídios a serem utilizados na discussão e formulação das políticas públicas e de novas abordagens teóricas sobre a avaliação das ações governamentais implementadas pelo governo brasileiro, resultados estes fundamentados em critérios e padrões utilizados pelo controle externo brasileiro, enquanto única Entidade de Fiscalização Superior (EFS) no Brasil, isto é, o TCU.

## **2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Avaliação de programas é um tema recente no Brasil, institucionalizado pela Constituição de 1988, e tem como marco inicial de referencial teórico brasileiro o livro organizado pelo TCU - “O Controle Externo e a Nova Administração Pública: uma visão comparativa”, formado com textos apresentados, em julho/2002, no seminário com a mesma intitulação (BASTOS, 2002; VIEIRA; GOMES, 2002; GAETANI, 2002).

Em consequência da NPM, o governo federal lançou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que criou, entre suas atribuições, o SIG - Sistema de

Informações Gerenciais, com o objetivo de acompanhar os 42 programas prioritários integrantes do plano de metas “Brasil em Ação”, que passaram a exigir metas físicas a ser atingidas ao longo de cada exercício e o estabelecimento de pelo menos um indicador de desempenho por programa. O referido modelo de gestão passa a exigir um controle governamental baseado no exame dos resultados da gestão pública, nas dimensões de eficiência, eficácia, economia e efetividade, nascendo a necessidade da ANOp, e com ela a avaliação de desempenho e a avaliação de programas.

Bastos (2002, p. 8) define ANOp, como sendo uma:

“avaliação de fatores relacionados à qualidade da gestão, e busca aferir até que ponto os administradores públicos gerenciam os recursos sob sua responsabilidade com economia e eficiência, e se as atividades e os programas implementados atingem os objetivos pretendidos e as metas esperadas” (BASTOS, 2002, p. 8).

Baseado nas pesquisas (Light, 1993; Hood *et al.*, 1999), realizadas nas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), Gomes (2002) conclui que as organizações públicas de controle externo da burocracia estatal devem balancear e integrar duas espécies de *accountability* democrática: a de conformidade e a de desempenho (*performance auditing*).

A Auditoria de desempenho vem sendo rapidamente aceita no mundo como uma atividade profissional de revisão governamental *ex-post* (RIST, 1989; BARZELAY, 1992; GOMES, 2002), e tem sido utilizada para demarcar a distinção entre atividade de revisão governamental e/ou auditoria tradicional e a avaliação de programas.

Ainda não há um consenso mundial quanto ao conceito de auditoria de desempenho (BARZELAY, 1997; VIEIRA; GOMES, 2002), visto que os estudiosos definem esta auditoria como forma de refletir as realidades institucionais de seus países. Os governos do sistema *Westminster* (Inglaterra, Canadá e Nova Zelândia) tendem a estabelecer uma distinção entre política e administração, já os Estados Unidos, Alemanha, Holanda e Suécia definem em um contexto de um regime de poder partilhado entre o executivo e o legislativo.

Alguns órgãos centrais de auditoria tendem a destacar as semelhanças entre auditoria tradicional e auditoria de desempenho (SEDGWICK, 1993), provavelmente para manter ou expandir a revisão governamental. Já os especialistas em avaliação caracterizam a auditoria de desempenho como uma forma de avaliação (RIST, 1989).

Pollitt *et al.* (1999) desenvolveu um modelo no qual a auditoria de desempenho pode estar relacionada com o atendimento dos seguintes critérios: economia, eficiência, efetividade, boa prática de gestão, boa governança, qualidade de serviço e atendimento de metas. Os autores testaram o modelo nas EFS da Inglaterra, França, Holanda, Finlândia e Suécia, concluindo que o critério da “boa prática de gestão” constitui a grande parte dos trabalhos de auditoria. Para eles “boa prática de gestão” consiste em testes que verificam se um auditado possui um bom sistema de contabilização, procedimentos de determinação de metas, se existe uma boa relação com os clientes; consideram a função recursos humanos como a mais alta prioridade da organização e utiliza *benchmarking* para criar modelos ou padrões de bom gerenciamento.

Para Barzelay (1997), auditoria de desempenho é um nome incompleto para definir todos os modelos cognitivos mentais que essa atividade de avaliação e controle governamental incorpora. Segundo o autor, os critérios de auditoria podem ser vistos como subcategorias ou tipos de auditoria de desempenho, tendo identificado os seguintes: eficiência, efetividade, capacidade de gerenciamento do desempenho, informações de desempenho, revisões da melhor prática de gestão, avaliação de risco e revisões gerais de gestão. O modelo foi testado em 13 países da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Avaliar serviços ou programas no sentido de intervenção social e de forma sistemática é definida por Aguilar & Ander-Egg (1994, p. 23) que cita: “procedimentos que, apoiados no uso de método científico, servem para identificar, obter e proporcionar a informação pertinente e julgar o mérito e o valor de algo de maneira justificável”.

A avaliação, segundo Weiss (1998, p. 4), é um termo bastante abrangente que acomoda muitas definições. No entanto, o que todas elas têm em comum é a noção de julgamento de mérito, baseado em critérios, segundo um método específico. Para Weiss (1998, p. 4), a avaliação é “uma análise sistemática do processo e/ou dos resultados de um programa ou política, em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento”.

Esta definição pode ser decomposta em cinco elementos: o primeiro diz respeito à análise sistemática, onde se enfatiza a natureza metodológica do trabalho; o segundo e o terceiro referem-se ao foco da investigação, ou seja, o processo de execução ou os resultados do programa e/ou política; o quarto trata dos critérios, que são os padrões de comparação; e o quinto se relaciona ao propósito da avaliação: contribuir para a melhoria do programa e/ou política, por meio da utilização dos resultados (WEISS, 1998, p. 4).

Conforme Calmon (1999), a avaliação é um dos mais importantes instrumentos de *feedback* capaz de contribuir para aprendizagem organizacional, uma vez que os decisores públicos dependem dos dados da avaliação para implementar programas e aperfeiçoar a gestão das políticas públicas.

Estimulando a pesquisa e com o intuito de ampliar o debate para o fortalecimento das práticas de avaliação de programas, o TCU, por meio do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), integrante de sua estrutura organizacional, lançou, em 2003, o concurso de monografia sobre o tema “Avaliação de Programas Públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União”, que constitui um representativo acervo da evolução do Estado da Arte em Avaliação de Programas no Brasil (LIMA, 2005).

São raros os trabalhos dedicados à avaliação de programas utilizando como fonte de pesquisa as avaliações realizadas pelo TCU. Dentre estes, destaca-se a tese de Hedler (2007), que produziu uma meta-avaliação das avaliações de programas realizadas pelo Tribunal de Contas da União, verificando sua validade e confiabilidade, aplicando como metodologia a abordagem qualitativa por meio dos procedimentos: análise de conteúdo, síntese de categorias da análise de conteúdo, checagem de critérios do *Joint Committee*, comparação dos resultados das análises e síntese de estudos qualitativos, concluindo que as avaliações estão associadas a variáveis como contexto político, características dos programas sociais, enfoques, métodos e técnicas de auditoria.

Batista *et al.* (2014), realizou em 2013, uma pesquisa semelhante a esta, tendo o TCU e sua Seprog, como campo de observação, no entanto, restringiu-se as avaliações de programas realizadas na área da saúde. A pesquisa revelou a realização de 17 avaliações que contaram com 121 auditores, sendo 65,29% do gênero masculino e o emprego de 17 tipos de técnicas de diagnóstico, predominando a entrevista e a pesquisa postal/eletrônica. Concluiu que as avaliações de programas realizadas pelo TCU converteram-se em subsídios para o aperfeiçoamento dos rumos da gestão pública na área da saúde, uma vez que delas resultaram 305 recomendações, tendo o TCU demonstrado à capacidade de concretizar até quatro avaliações anuais nesta área, e os monitoramentos, realizados em número de dez, foram considerados tímidos e impontuais, cobrando da APFB recomendações realizadas até 2007.

### **3 METODOLOGIA**

Com base em Raupp e Beuren (2012), o delineamento foi construído em três categorias: (i) quanto aos objetivos, (ii) procedimentos e (iii) abordagem do problema. Quanto aos (i) objetivos, caracteriza-se como pesquisa de natureza exploratória. Investigam-se as ANOps, na modalidade de Avaliação de Programas, realizadas pelo TCU, no período de atuação da Seprog (criação - dezembro/2000 e extinção – Portaria 253, em 21 de dezembro de 2012), observando o tipo de suporte oferecido aos programas avaliados.

Com relação aos procedimentos (ii), tem-se um estudo de caso, que para Raupp e Beuren (2012) esse tipo de pesquisa é realizado de maneira mais intensiva, em decorrência de os

esforços dos pesquisadores concentrarem-se em determinado objeto de estudo, neste caso em virtude da pesquisa proposta estar circunscrita a uma determinada entidade: o TCU, por meio da Seprog, que centralizou e institucionalizou as avaliações de programas no setor público brasileiro. Quanto à abordagem do problema (iii), a pesquisa é qualitativa e quantitativa (quali-quantitativa).

Para entender o Universo da pesquisa, faz-se necessário historiar a gênese das avaliações de programas no TCU. Bastos (2002) menciona que em 1985 o TCU promoveu treinamento ministrado por dois especialistas do *US General Accounting Office* (GAO), reconhecido com EFS com liderança em ANOp. Na década de noventa o TCU realizou um programa de intercâmbio enviando auditores para o GAO e o NAO. Em 2000, enviou dois auditores para treinamentos de longa duração (9 meses) onde foram apresentadas todas as modalidades praticadas pela Auditoria Geral do Canadá.

Após receber da Constituição Brasileira (Brasil, 1988) a ampliação de suas competências, inserindo atribuições de ANOp, o TCU intensificou treinamento realizando trinta cursos em ANOp, capacitando 600 servidores, entre técnicos, assessores e dirigentes e representantes dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. Construiu os primeiros normativos e executou 44 auditorias operacionais, o que denomina-se de 1ª fase.

Objetivando se adequar ao cenário mundial, em 1996, o TCU capacitou 26 auditores, realizando treinamento em Washington (EUA), o qual denominou “Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos”, desenvolvido com o apoio (convênio) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em parceria com a *Virginia Polytechnic Institute and State University* e a *National Academy of Public Administration* (NAPA). Após o treinamento (1997) foram realizadas nove avaliações-piloto, denominada de 2ª fase. O referido projeto proporcionou uma palestra de tema “A Avaliação de Programas no GAO”, ministrada por especialista do GAO e foi elaborado o Manual de Auditoria de Natureza Operacional (Silva & Freitas, 2005).

Em abril/1998, o TCU firmou o Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução das Desigualdades (CERDS), que se materializou por meio do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo do Brasil e o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, denominado Projeto TCU/Reino Unido, para a implantação do Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de ANOps, nas áreas de Saúde, Educação, Meio Ambiente, Assistência Social e Agricultura, com vigência de abril/1998 a dezembro/2002 e com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho do Setor Público e para melhor utilização de recursos, mediante a implementação de recomendações decorrentes de auditoria operacional (Júnior Benjamin, 2005).

O Projeto TCU/Reino Unido contabilizou 24 auditorias-piloto (3ª fase) e desenvolveu e disseminou as técnicas de ANOp para oitenta auditores, tendo patrocinado viagens de estudo ao Reino Unido para nove auditores, que no seu retorno desenvolveram: (a) sete documentos sobre técnicas aplicadas às auditorias de natureza operacional (SWOT, Matriz de Verificação de Risco, *Benchmarking*, Mapa de Produtos, Indicadores de Desempenho (ID), Mapa de Processo, Análise *Stakeholder*, RECI e Marco Lógico); (b) a realização de dois seminários; e (c) vários workshops; e (d) dez cursos sobre auditoria operacional (Bastos, 2002; Júnior Benjamin, 2005).

Como Universo da pesquisa, tem-se 154 avaliações de programas, sendo 44 (1ª fase) + 9 (2ª fase) + 24 (3ª fase) Projeto/Reino Unido (1998-2002) + 73 realizadas pela Seprog (2000-2012) e quatro realizadas em 2013, após a extinção da Seprog. Como Amostra da pesquisa, tem-se as 73 avaliações de programas governamentais realizadas pela Seprog, uma vez que as outras 77 (1ª + 2ª + 3ª fases) são consideradas como de estudo/aprendizagem, e as quatro avaliações feitas em 2013 não foram executadas pela secretaria especializada.

A coleta de dados será obtida por meio dos relatórios e das publicações obtidos no sítio: [WWW.http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao). Foi

adotado nesta pesquisa como ano da avaliação o da apreciação (*decisum*) pelo TCU (Decisão – até 2001 e Acórdão, a partir de 2002).

Para a análise dos dados, realiza-se uma pesquisa documental, investigando o corpo dos relatórios em busca de identificar as técnicas de diagnóstico utilizadas. Passou-se sobre os Relatórios de Avaliação e Acórdãos a função localizar, utilizando o nome das técnicas de auditoria (SWOT, “Árvore de Problemas”, *Coso*, *Ishikawa*, DVR, “Mapa Cognitivo”, “Matriz de Riscos”, *Benchmarking*, “Mapa de Produtos”, “Indicadores de Desempenho” (ID), “Mapa de Processo”, *Stakeholder*, RECI e “Marco Lógico”). Realizou-se, também, uma leitura do capítulo metodologia, com o objetivo de identificar as estratégias metodológicas empregadas e a forma de coletar e analisar os dados usadas pela Seprog.

Verificou-se, que é praxe da Seprog realizar o Painel de Referência, que é dividido em dois momentos, um ao final da fase de planejamento, para validar os papéis de trabalho elaborados e a matriz de planejamento, e o outro ao final da fase de execução, com o intuito de validar os achados. Para os painéis, são convidados especialistas, geralmente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), fundação pública federal, vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, com 48 anos de existência e reconhecido por “pensar o Brasil” e por funcionar como um organismo de planejamento, pesquisa e assessoria do Estado brasileiro

Nas contracapas e a primeira folha dos Relatórios de Avaliação foram investigadas com o intuito de identificar as equipes de auditoria, separando por gênero, bem como indicando se houve a participação de membros externos e de onde vieram (Tribunal de Contas dos Estados (TCE), Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG) etc.). Os Acórdãos foram lidos e analisados identificando a quantidade de recomendações, sendo expurgado as determinações internas ao TCU.

O TCU desenvolveu a variável HDF (Homem Dia Fiscalização), para medir a relação entre os dias trabalhados e os auditores (equipe) utilizados em fiscalização/auditoria (Tabela 1). As informações do HDF foram colhidas do Sistema Sinergia, desenvolvido pelo TCU para disponibilizar suas informações nos sistemas corporativos.

**Tabela 1 Homens Dia Fiscalização e sua Fórmula Estatística**

HDF	O QUE REPRESENTA	FÓRMULA ESTATÍSTICA
Quantidade de homens-dia de fiscalização	Soma das quantidades dos HDFs considerando as fases de planejamento, execução e relatório.	$\sum$ (HDF útil das fiscalizações iniciadas no período - até o último dia do período de cálculo).
Índice de HDF em Anop.	Soma das quantidades dos homens-dias úteis de fiscalização em ANOp, considerando as fases de planejamento, execução e relatório, em relação ao total de HDF.	$[\sum$ (HDF útil das auditorias de natureza operacional) / $\sum$ (HDF útil das fiscalizações iniciadas até o último dia do período de cálculo)] x 100.

Fonte: adaptado do TCU, 2013

O art. 71 da Constituição Federal expressa que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional (CN), será exercido com o auxílio do TCU, portanto, é importante conhecer as demandas oriundas do CN para as avaliações de programa. Os dados para esta pesquisa foram extraídos das publicações “TCU em Números”, edições 2000-2009, e do Sinergia (2010-2012).

As informações coletadas foram trabalhadas em planilhas do Microsoft Excel acompanhadas de procedimentos analíticos que acompanharam o transcorrer da pesquisa desde o momento em que se verificou a pertinência da questão selecionada ao objeto da pesquisa até as considerações finais.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

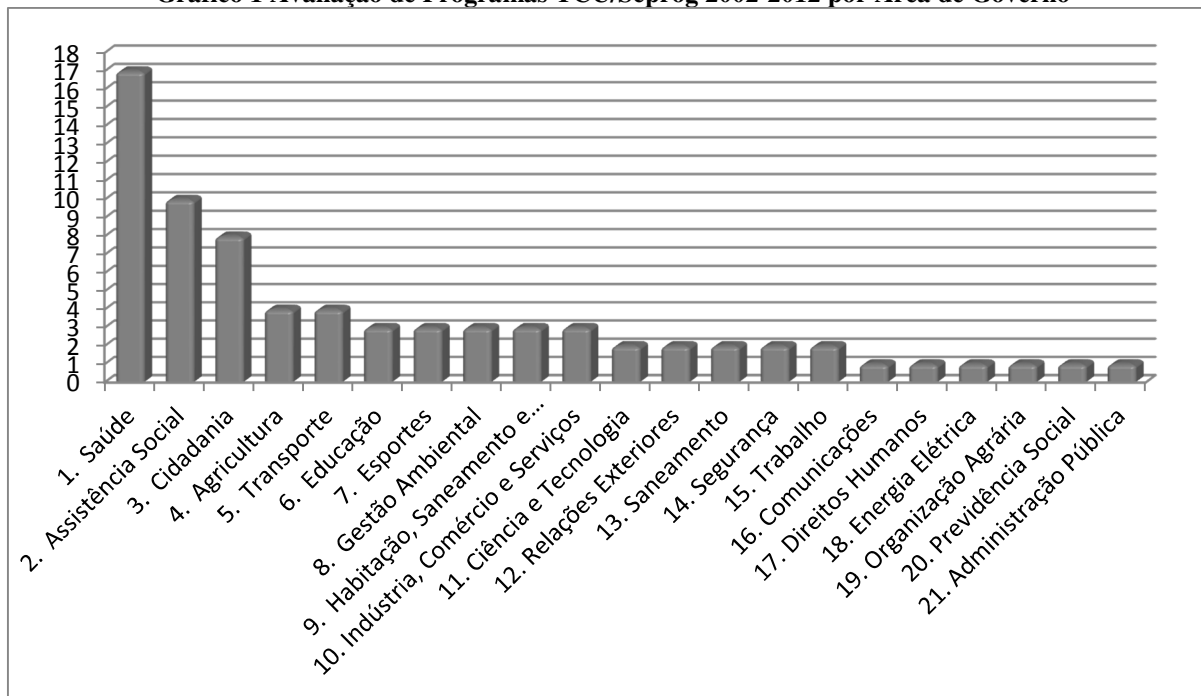
### 4.1 Os Programas Avaliados pelo TCU

O TCU realizou 73 avaliações de programas, que se encontram hospedados na página principal do TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), parte inferior do site, com o título “Programas de Governo”, agrupadas em 21 áreas/funções definidas pelo próprio TCU, levando em



consideração a classificação das funções de governo estabelecida pela Lei 4.320/1964. Comparando-se ao PPA 2012-2015 (vigente), que conta com cerca de 314 Programas, tem-se que o TCU avaliou 23,24%. O Gráfico 1 apresenta, por área e em ordem decrescente, a quantidade de avaliações de programas realizadas pelo Tribunal e Contas da União.

**Gráfico 1 Avaliação de Programas TCU/Seprog 2002-2012 por Área de Governo**



Fonte: elaborado pelos autores, 2013

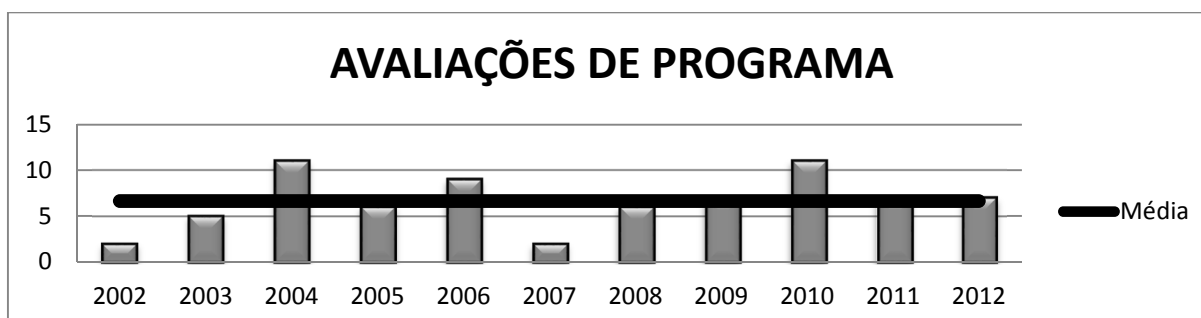
Entre as áreas avaliadas o TCU priorizou a saúde (17 avaliações), seguida da Assistência Social (10) e Cidadania (7), o que, na concepção da Seprog, são as áreas básicas e estratégicas do Governo Federal. A média de avaliação por função de governo registra 3,47 avaliações por área/função (Memória média: total avaliações/área = 73/21 = 3,47).

Ficaram abaixo da média as funções de Educação, Esportes, Gestão Ambiental, Habitação, Saneamento e Urbanismo, Indústria, Comércio e Serviços, que registraram 3 avaliações, Ciência e Tecnologia, Relações Exteriores, Saneamento, Segurança e Trabalho, com 2 avaliações, e Administração Pública, Ciência e Tecnologia, Comunicações, Direitos Humanos, Energia Elétrica, Previdência Social, com 1 avaliação.

#### 4.2 Quantidade de auditorias por exercício (ano)

O Gráfico 2 apresenta, em forma de coluna, a produtividade do TCU/Seprog em avaliações de programas no período avaliativo.

**Gráfico 2 Avaliação de Programas Realizadas pela Seprog (2002-2012)**



Fonte: elaborado pelos autores, 2013

As avaliações variaram em quantidade por exercício de 2 a 11 avaliações/ano. A Média Aritmética é 6,6364, Mediana 7 e Moda 7. A variação da quantidade mínima e da quantidade máxima registra 9 avaliações (11 – 2 = 9), o que representa em relação à média um crescimento

de 35,61%. Nos exercícios de 2004, 2006 e de 2009 a 2012 a produtividade ficou acima da média. Verifica-se que somente as áreas de Saúde (17), Assistência Social (10) e Cidadania (7) foram avaliadas acima da média, o que revela baixo índice de avaliação por áreas específicas, se comparado à quantidade de avaliações realizadas pela própria Seprog/TCU, fator este que não contribui para a expansão deste tipo de auditoria.

#### 4.3 Quanto às técnicas de diagnóstico

A pesquisa revela que, nas 73 avaliações foram empregadas 14 técnicas de diagnóstico, que são apresentadas na Tabela 2, juntamente com a frequência de uso. A variação de frequência de uso oscilou entre 1 a 59, registrando um total de 161 frequência de uso.

**Tabela 2 Quantidade de Técnicas Utilizadas nas Avaliações de Programas (2002-2012)**

Técnicas	Frequência De Uso	Percentual (%) Sobre Avaliações
1. Análise de <i>Stakeholder</i>	14	19,17
2. Árvore de Problemas	04	5,48
3. Benchmarking	05	6,84
4. Coso	11	15,06
5. Diagrama de <i>Ishikawa</i>	04	5,48
6. DVR	13	17,80
7. Indicador de Desempenho (ID)	59	80,82
8. Mapa Cognitivo	01	1,36
9. Mapa de Processos	18	24,66
10. Mapa de Produtos e Impactos	06	8,21
11. Marco Lógico	03	4,10
12. Matriz de Riscos	02	2,73
13. RECI	01	1,36
14. <i>SWOT</i>	20	27,39
<b>TOTAL DE FREQUÊNCIA</b>	<b>161</b>	

Fonte: elaborado pelos autores, 2013

A técnica mais utilizada foi o ID com frequência de 59, figurando em 80,82% das avaliações, seguido da técnica *SWOT*, com uma frequência de 20, que está presente em 27,39% das avaliações de programas. Depois vem o Mapa de Processos (frequência -18, representando 24,66%) e Análise *Stakeholder* (frequência -14, representando 19,17%).

A média de frequência de uso das técnicas por avaliação é de 2,2054794 (Memória da média: 161 frequências de uso das técnicas/ 73 avaliações = 2,2054794). Constata-se que onze técnicas de diagnóstico foram utilizadas acima da média (2,2054794), oscilando em uma frequência que vai de 3 a 59 e 3 foram utilizadas abaixo da média (2,2054794), variando de uma a duas, são elas Mapa Cognitivo e RECI, com frequência de uso (01) e Matriz de Riscos (02).

#### 4.4 Quanto às estratégias metodológicas

A pesquisa revela 6 tipos diferentes de estratégias metodológicas, que são apresentadas na Tabela 3, juntamente com a frequência de uso. A variação de frequência de uso oscilou entre 1 a 73, registrando um total de 216 frequência de uso.

**Tabela 3 Quantidade de Estratégias Metodológicas Utilizadas nas Avaliações de Programas (2002-2012)**

Estratégias Metodológicas	Frequência De Uso	Percentual (%) Sobre Avaliações de Programa – 73
1. Análise Bibliográfica	73	100
2. Análise Normativo	73	100
3. Estudo de Caso	23	31,50
4. Pesquisa Quase Experimental	01	1,37
5. Teste Piloto	10	13,70
6. Visitas de Estudo ou Visitas Exploratória	36	49,31
<b>TOTAL DE FREQUÊNCIA</b>	<b>216</b>	

Fonte: elaborado pelos autores 2013

A Análise Bibliográfica e a Análise Normativa foram utilizadas em 100% das avaliações de programas. A frequência máxima da Análise Normativa reflete o comprometimento do órgão de controle com a legislação (normativa) e expressa um reflexo da auditoria de conformidade, que tem a legislação como critério, já a bibliográfica reflete o esforço da Seprog em inserir um aspecto com base científica.

#### 4.5 Quanto à coleta de dados

A pesquisa revela 4 formas distintas de coletar os dados, que são apresentadas na Tabela 4, juntamente com a frequência de uso. A variação de frequência de uso oscilou entre 6 e 73, registrando um total de 181 frequência de uso.

**Tabela 4 Formas de Coletar os Dados Usadas nas Avaliações de Programas TCU (2002-2012)**

Técnicas	Frequência De Uso	Percentual (%) Sobre Avaliações de Programa - 73
1. Entrevistas estruturada, semi-estruturada e não-estruturada	55	75,34
2. Grupo Focal	06	8,22
3. Painel de Referência	73	100
4. Pesquisa Postal, <i>web-mail</i> e eletrônica	47	64,38
<b>TOTAL DE FREQUÊNCIA</b>	181	

Fonte: elaborada pelos autores em 2013

A Seprog utiliza o painel de referência em todas as avaliações com o intuito de validar os papéis de trabalho elaborados e os achados, o que demonstra zelo, imprime o aspecto científico e gera credibilidade. O Grupo Focal foi o instrumento de coleta de dados menos utilizado, estando presente em 8,22% (6).

#### 4.6 Quanto à forma de análise dos dados

Nas 73 avaliações foram empregadas seis formas de análise dos dados, que são apresentados na Tabela 5, juntamente com a frequência de uso.

**Tabela 5 Formas de Análise dos Dados Usadas nas Avaliações de Programas TCU (2002-2012)**

Métodos de Pesquisa	Frequência De Uso	Percentual (%) Sobre Avaliações de Programa - 73
1. Análise de Conteúdo	01	1,37
2. Análise de Conglomerados ( <i>cluster analysis</i> )	01	1,37
3. Análise de Frequência	47	64,38
4. Análise Envoltória de Dados (DEA)	01	1,37
5. Análise Qualitativa	55	75,34
6. Cruzamento de Bases de Dados	02	2,73
<b>TOTAL</b>	107	

Fonte: elaborada pelos autores em 2013

Para análise dos dados, o TCU tem priorizado a Análise Qualitativa (55) e a Análise de Frequência (47), o que coincide com as práticas do mundo científico. As demais formas utilizadas para analisar os dados foram usadas esporadicamente em uma ou duas avaliações, o que não é representativo.

#### 4.7 Quanto à formação das Equipes

As 73 avaliações foram executadas por 490 auditores, o que representa em média 6,71 auditor/avaliação (Memória da média:  $490/73 = 6,7123287$ ). Quanto ao gênero, tem-se que 319 são do sexo masculino, o que representa 65,10% e 171 do feminino, o que equivale a 34,90%.

As equipes de auditoria foram formadas utilizando o mínimo de dois auditores, como nos Programas “Levantamento da Função Avaliação”, da área de Administração Pública e “Farmácia Básica”, da área de Saúde, e no máximo 30 auditores, o que ocorreu na avaliação da “Ação Alfabetização Solidária”, da área da Educação. Verifica-se que o TCU tem o cuidado de manter pelo menos dois auditores, o que segue os padrões de auditoria internacional (GAO, INTOSAI) e credita confiabilidade, afastando ou diminuindo os conflitos de interesses que podem ser gerados de acordo com a Teoria da Agência.

Entre os 490 auditores, 12 pertencem a outras entidades: 5 são do Tribunal de Contas da Bahia, 5 do Tribunal de Contas de Pernambuco, 1 do Tribunal de Contas do Ceará e 1 da AGE/MG, e eles participaram de 10 avaliações, sendo 5 em 2005 e 5 em 2006. Verifica-se que, nos exercícios de 2002-2004 e 2007-2012, o TCU manteve-se fechado ao intercâmbio com outros entes governamentais quanto à compartilhar as suas avaliações de programa, o que não contribuiu para o avanço da propagação das ANOps de avaliação no Brasil.

Tem-se que 2,04% dos componentes das equipes são membros externos, o que demonstra, que apesar de tímida, o TCU tem colaborado em disseminar entre outros órgãos a auditoria governamental (avaliação de programas). Cabe registrar que a avaliação “Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani”, envolveu os governos da Argentina, Paraguai e Uruguai.

#### 4.8 Quanto aos HDFs (Homem Dia Fiscalizações)

O TCU utiliza a variável HDF para medir a relação tempo com os auditores (equipe de auditoria) em cada avaliação (Tabela 6)

**Tabela 6 Quantidade de HDF e de Avaliações por Exercício - Seprog (2002-2012)**

EXERCÍCIO	AValiaÇÃO DE PROGRAMAS (ANOp)	HDF (Avaliação de Programas)	Média de HDF por Avaliação Programa
2002	02	188	94,00
2003	05	421	84,20
2004	11	695	63,18
2005	06	408	68,00
2006	09	520	57,77
2007	02	350	175,00
2008	06	1380	230,00
2009	07	975	139,28
2010	11	1628	148,00
2011	07	1146	16371
2012	07	891	127,28
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>	<b>8.602</b>	<b>117,83</b>

Fonte: elaborada pelos autores com dados obtidos nos Sistemas do TCU – Sinergia, 2013

A Tabela 6 revela que no período de 2002-2012 os HDFs das 73 avaliações de programas oscilaram no intervalo de 188 (2002) a 1.628 (2010) e registra um total de 8.602 HDFs, o que em média representa 117,83 HDF/avaliação de programa.

De modo geral, o TCU tem adotado como padrão da auditoria tradicional (conformidade, legalidade ou regularidade) a utilização de uma equipe formada por 2 auditores, em um prazo de 15 dias úteis, sendo 5 para planejamento, 5 para execução e 5 para relatório, o que resulta em torno de 30 HDFs.

As avaliações de programas não adotam padrões fixos de tempo nem de quantidade de membros da equipe (multidisciplinar), e caso considere a média (117,83), em comparação com uma auditoria padrão de conformidade, a avaliação de programas consome 392,76% a mais de HDF, o que faz com que a avaliação seja de longa duração, além de custo elevado para o TCU. Comparações como esta são realizadas nas pesquisas desenvolvidas por SEDGWICK (1993).

#### 4.9 Quanto às solicitações emanadas pelo Congresso Nacional (CN)

No período de 2002-2012 o CN solicitou ao TCU a realização de 3 avaliações de programas, sendo 1 em 2008 e 2 em 2009, o que evidencia uma baixa demanda, por parte dos congressistas, seja pelo desconhecimento deste tipo de auditoria ou pela tímida atuação da Seprog/TCU junto aos parlamentares, contrariando uma tendência mundial (SCOTT, 1995; HOOD, 1996; WALSH, 1996; TRODDEN, 1996), que afirma que em outros países há grande interesse pelo parlamento da avaliação de programa, inclusive, o GAO prioriza este tipo de auditoria em relação à auditoria tradicional (RIST, 1989).

#### 4.10 Quanto as Deliberações (Recomendações/Determinações)

Nas 73 avaliações de programas o TCU proferiu 1.373 deliberações de melhoria dos programas avaliados, o que em média representa 18,80 (Tabela 7) deliberação/avaliação. A pesquisa revelou ainda que 40 avaliações tem o número de recomendações abaixo da média, o que representa 54,79% e 33 acima da média, representando 45,21%.

As recomendações por avaliação variaram de 0 (em 5 programas) a 45 (no programa “19-Programa Sistema Único de Segurança Pública”, da área de Cidadania). Dos 5 programas que em que não houve deliberações, 4 deles, são levantamentos que direcionaram o TCU para a realização de outras fiscalizações.

**Tabela 7: Quantidade de Deliberações por Área (2002-2012)**

ÁREA	QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES	AValiaÇÃO POR ÁREA	MÉDIA DELIBERAÇÕES/ÁREA
01.Administração Pública	00	01	00
02.Agricultura	90	04	22,5
03.Assistência Social	246	10	24,6
04.Cidadania	207	07	29,57
05.Ciência e Tecnologia	02	02	01
06.Comunicação	25	01	25
07.Direitos Humanos	16	01	16
08.Educação	62	03	20,67
09.Energia Elétrica	21	01	21
10.Esportes	53	03	17,66
11.Gestão Ambiental	49	03	16,33
12.Habitação, Saneamento e Urbanismo	32	03	10,67
13.Indústria, Com. e Serv.	33	03	11
14.Organização Agrária	41	01	41
15.Previdência Social	17	01	17
16.Relações Exteriores	11	02	5,5
17.Saneamento	41	02	20,5
18.Saúde	303	17	17,82
19.Segurança	47	02	23,5
20.Trabalho	30	02	15
21.Transportes	47	04	11,75
<b>TOTAL</b>	<b>1373</b>	<b>73</b>	<b>368,07</b>
<b>Média (1373/73)</b>	<b>18,80</b>	<b>Média das médias (368,07/73)</b>	<b>5,04</b>

Fonte: elaborada pelos autores, 2014

A Tabela 7 apresenta a quantidade de deliberações por área de atuação do TCU e registra uma média das médias de deliberação de 5,04. Constatou-se que, dentre as 73 avaliações 4 ficaram com deliberações abaixo da média das médias (5,04), o que foi interpretado como ótimo desempenho dos programas, não necessitando de intervenção/colaboração por parte do TCU. A pesquisa também evidencia fator que pode representar perda de oportunidade pelo TCU de sugerir mudanças (contribuição/aperfeiçoamento) na APFB. Nesta constatação, foram excluídos os sete levantamentos, uma vez que neles o TCU tem oportunidades de realizar outras auditorias e assim, contribuir com sugestões de melhoria.

Apesar da área da Saúde possuir o maior número de deliberações (303), seguida das áreas de Assistência Social (246) e Cidadania (207), considera-se que as áreas em que o TCU mais colaborou foram as que apresentam as maiores médias de deliberações, são elas: Organização Agrária (41), Cidadania (29,57) e Assistência Social (24,6).

#### **4.11 Quanto ao Monitoramento das deliberações**

O TCU realizou 73 monitoramentos nas 73 avaliações realizadas pela Seprog, o que representa uma média de 1 Monitoramento/ Avaliação (Memória:  $73/73 = 1$ ). No entanto, os monitoramentos realizados ocorreram conforme a Tabela 8.

**Tabela 8 Monitoramentos Realizados nas Avaliações de 2002-2012 e suas Implementações pela APFB**

MONITORAMENTOS	AVALIAÇÃO	DELIBERAÇÃO	IMPLEMENTADAS					
			SIM	%	NÃO	%	Não Sab e	%
Não Monitorados	32	371	-	-	-	-	371	100
1º Monitoramento	17	348	107	24	241	43	-	-
Até o 2º Monitoramento	16	447	218	50	229	40	-	-
Até o 3º Monitoramento	08	207	110	26	97	17	-	-
<b>TOTAL MONITORAMENTOS</b>	<b>73</b>	<b>1.373</b>	<b>435</b>	<b>32</b>	<b>567</b>	<b>41</b>	<b>371</b>	<b>27</b>

Fonte: elaborada pelos autores, 2014

A Tabela 8 revela que das 1.373 deliberações expedidas pelo TCU nas 73 avaliações pesquisadas, 435 foram implementadas pela APFB, conforme restou comprovado por meio de monitoramentos. Assim, tem-se que o TCU impactou a APFB com 32% de suas determinações/recomendações.

A Tabela 8 registra que das 73 avaliações 32 não foram monitoradas, deixando de ser verificada a implementação (ou não) de 371 deliberações, o que representa 27%, o que pode (ou não) elevar o impacto da aplicabilidade das recomendações emanadas pelo TCU, podendo chegar até 59%.

A pesquisa revela, por fim, que 8 avaliações completaram o ciclo proposto (3 monitoramentos), o que confrontando com o universo (73) tem-se que 10,95% das avaliações de 2002-2012 passam pelo ciclo completo de monitoramento, o que demonstra baixa atuação do TCU em realizar o ciclo completo do monitoramento. Conforme o Manual de ANOp (Brasil, 2010), o início do monitoramento não deve demorar, para que não perca a expectativa de controle, não sendo aconselhável, por outro lado, que se estenda por muito tempo. De acordo com a experiência do GAO, as deliberações são implementadas até três anos após a ANOp.

## 5 CONCLUSÃO

A pesquisa revelou que o TCU/Seprog, por meio de suas avaliações de programa, no período entre 2000-2012, colaborou com o aperfeiçoamento da APFB deliberando 1.373 recomendações, atuação esta que se constitui em freios e contrapesos na resolução dos conflitos de interesses entre gestores públicos e os direitos do cidadão, favorece a busca pela excelência na qualidade dos bens e serviços e agrega valor aos recursos investidos (humanos, financeiros etc), ajuda na tomada de decisão, reduz os riscos e promove o desenvolvimento nacional.

O monitoramento registrou que 435 (32%) das deliberações do TCU já foram implementadas pela APFB, atestando a efetiva contribuição do TCU/Seprog na evolução dos 73 programas avaliados, o que gera, de forma indireta, no universo atual, 314 programas de governo, sendo 65 Programas Temáticos, 492 Objetivos e 2.417 metas - PPA 2012-2015), a expectativa de que a presença do controle externo na avaliação dos programas de governo cumpre um papel significativo, de modo a impor respeito, alerta e inibe ações contrárias à boa e regular prática de gestão dos *stakeholders* envolvidos no processo de formulação, implementação, execução e resultados das ações empreendidas por meio de políticas públicas.

A pesquisa também revela que o TCU, baseado nas experiências vivenciadas em suas auditorias, e com base na literatura acadêmica, utiliza estratégias metodológicas em suas avaliações, dando ênfase nas análises normativa e bibliográfica; realiza a coleta dos dados por meio de entrevistas, pesquisa postal (*web-mail* e eletrônica) e grupo focal, utilizando de praxe o painel de referência com especialistas para validar as fases finais de planejamento e de execução para os papéis de trabalho e os achados; analisa os dados utilizando, em sua maioria, as análises de frequência e qualitativa; e adiciona ao desenvolvimento das avaliações técnicas de diagnóstico de auditorias, o que confere às avaliações um caráter científico em sintonia com os padrões internacionais. No entanto, identificou-se, que a demanda por este tipo de auditoria, por parte dos congressistas brasileiros, não está alinhada ao comportamento mundial (NAO,

GAO, Agência Nacional de Auditoria da Suécia, Corte de Contas da Alemanha, Escritório do Auditor Geral do Canadá e a Corte de Contas da França).

As avaliações de programas não adotam padrões fixos de tempo ou numérico em relação à formação da equipe (multidisciplinar), consumindo em média 117,83 HDFs, o que a torna onerosa e de longa duração, colocando-a em desvantagem quando comparada com as auditorias tradicionais que consomem em uma auditoria padrão 30 HDFs.

Por meio da Portaria TCU 253, de 21/12/2012, a Seprog foi transformada em Seaud (Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria), modificando o seu foco de secretaria especializada em programa para uma secretaria repassadora de metodologias que age de forma tutorial, o que na visão da gestão (TCU 2013-2014), alinha-se à nova forma de atuação do TCU, que adotou como carro-chefe a auditoria de Governança Pública.

Como sugestão de nova pesquisa recomenda-se verificar como o TCU passou a realizar suas avaliações de programas de governo após a extinção de sua secretaria especializada – Seprog.

## **REFERÊNCIAS**

AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. Avaliação de Serviços e Programas Sociais. 2ª ed. Petrópolis:Vozes, 1994.

BARROS, Célio da Costa; SILVA, José Dionísio Gomes da; BARROS, Filipe Machado da Costa Barros. A nova tendência do controle: auditoria de governança. In: VIII Anpcont, ANAIS... Rio de Janeiro, 2014.

BARROS, Célio da Costa; SILVA, José Dionísio Gomes da; BARROS, Francisca Machado. Avaliação Econômica do Maior Hospital Universitário do Rio Grande do Norte. In: III AdCont, ANAIS... Rio de Janeiro, 2012.

BARROS, Célio da Costa. O impacto da auditoria de governança na Administração Pública Federal Brasileira: o caso do Acórdão/TCU 1.603/2008. 2014. 169p. Dissertação (Mestrado) - Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (UnB/UFRN/UFPB), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

BARZELAY, Michael. Breaking through bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. Berkeley; University of California Press, 1992.

\_\_\_\_\_. Central Audit Institutions and Performance Auditing: A comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD. Governance, v.10, n. 3, 1997.

BASTOS, Glória M. Merola da Costa. A experiência do tribunal de contas da união em auditoria operacional e avaliação de programas governamentais. In: TCU. O Controle Externo e a nova administração pública: uma visão comparativa. Brasília, p.7-24, 102p., 2002.

BATISTA, Edimilson Monteiro; BARROS, Célio da Costa; BARROS, Filipe Machado da Costa; MELO, Olga Aguiar; SOUZA, Fabia Jaiany Viana. As avaliações de programas públicos realizadas pelo TCU na área da saúde. IN: XIV Congresso Controladoria e Contabilidade USP, ANAIS...São Paulo, 2014.

BRASIL. Constituição (1988): Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas emendas constitucionais 1/92 a 68/2011. Ed. Atual. Brasília: Senado Federal, 2012.

\_\_\_\_\_. TCU Histórico da ANOp. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo)>. Acesso em 5 jan. 2013.

CALMON, Kátia Maria Nasiaseni. A avaliação de programas como instrumento de aprendizagem organizacional: o caso do PROSEGE. Mimeografado. Dissertação de Mestrado, Dep. de Administração da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados da Universidade de Brasília – UnB. Brasília, DF: 1997. Revista Planejamento e Políticas Públicas, nº 19, jun., 1999.

GAETENI, Francisco. Políticas de gestão pública para o próximo governo. In: TCU. O Controle Externo e a nova administração pública: uma visão comparativa. Brasília, p.7-24, 102p., 2002.

GOMES, Marcelo B. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Revista do Serviço Público, n. 2, p. 36-78, abr./jun. 2002.

HEDLER, Helga Cristina. Meta-avaliação em de Auditorias de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União: Um estudo sobre auditorias de Programas Sociais. 2007. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações (Psto)) - Universidade de Brasília, 2007.

HOOD, Christopher C. Bureaucratic regulation and new public management in the UK: Mirror Image Developments? Bureaucratic Gamekeeping Discussion Paper Nº 2. London: London School of Economics, 1996.

HOOD, Christopher *et al.* Regulation inside government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters. New York: Oxford University Press. 1999.

JÚNIOR BENJAMIN, Lima. O TCU e a busca pelo aprimoramento das avaliações de políticas públicas no Brasil. In: TCU. Prêmio Serzedello Corrêa 2003: monografias vencedoras. Tribunal de Contas da União.- Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 167p., 2005.

LIGHT, Paul. Monitoring Government. Washington: brookings Institute.1993.

LIMA, Dagomar Henrique. Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental. In: TCU. Prêmio Serzedello Corrêa 2003: monografias vencedoras. Tribunal de Contas da União.- Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, p. 43-71,167p., 2005.

MATIAS PEREIRA, José. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.

MOORE, Mark. Creating public value: management in government. Cambridge: Havard University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. Revista do Serviço Público Brasília 58 (2): 151-179, abr./jun. 2007.

POLLIT, Christopher *et al.* Performance or compliance? Performance Audit and Public management in Five Countries. Oxford: Oxford University Press: Addison-Wesley, 1999.



RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável as ciências sociais. in: Beuren, I. M. (org.). Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: atlas. p. 76-97, 2012.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; CARDOSO, R. L.. Custos no setor público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 44, n. 4, p. 789-790, jul/ago. 2010.

RIST, Ray C., "Management accountability: the signals sent by auditing and evaluation". *Journal of Public Policy*, 9, 3: 355-369, 1989.

SCOTT, W. Richard. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

SEDGWICK, Steve., "When Does an Audit Become an Evaluation?". *Canberra Bulletin of Public Administration*, september, p. 148-151, 1993.

Silva, Artur Adolfo Cotias; Freitas, Carlos Alberto Sampaio. Avaliação de programas públicos no Brasil o papel do Tribunal de Contas da União. In: 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/ Tribunal de Contas da União.- Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 167p., 2005.

SOUZA, Fabia Jaiany Viana; BARROS, Célio da Costa. Eficiência na alocação de recursos públicos destinados à assistência hospitalar nos estados brasileiros. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v. 3, p. 71-89, 2013.

TRODDEN, Stephen A. The objectives and performance of performance auditing: the perspective of a United States Inspector General. In *Performance Auditing and Public Sector Modernization*. Paris: OECD, 1996.

UPPING, P; OLIVER, J. Accounting Change Model for the Public Sector: Adapting Lüder's Model for Developing Countries. *International Review of Business Research Papers*, v. 7. n. 1. p. 364 – 380, jan. 2011.

VIEIRA, Adriana Monteiro; GOMES, Marcelo Barros. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. Tradução do artigo de Barzelay Michael. In: TCU. O Controle Externo e a nova administração pública: uma visão comparativa. Brasília, p.7-24, 102p., 2002.

WALSH, Annmarie H. Performance Auditing and Legislative Oversight in the Contexto of Public Management Reform. In *Performance Auditing and Public Sector Modernization*. Paris: OECD, 1996.

WEISS, Carol. *Evaluation. Methods for studying Programs and Policies*. 2 ed., Upper Sadle River:Prentice-Hall, 1998.