

INTRODUÇÃO

A necessidade de tornar a administração pública mais ágil e flexível para responder aos novos desafios impostos, principalmente, pela redução de 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 administrativa a partir da década de 1970,

Esse movimento, que foi denominado de Nova Administração Pública (NAP) 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 (2006, p.28) alega que a administração gerencial busca um realinhamento do Estado voltado 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 (2006), a NAP se fundamenta em pressupostos básicos para a melhoria do desempenho da administração pública, as 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.

Desta forma, 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 ao processo de 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.

Atualmente, a avaliação dos programas constantes no Plano Plurianual do Governo Federal é realizada pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), pelos Gerentes dos Programas, pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – SCIEF e pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Especificamente, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que é o foco deste trabalho, tem sua competência legal definida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), através do inciso I, do art. 74, cabendo ao SCIEF: “avaliar o cumprimento das

metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União”.

Tomando por base esses pressupostos, o presente trabalho tem por objetivo analisar quais os níveis de evolução das práticas de avaliação das Unidades Institucionais da Controladoria Geral da União, face à adaptação do paradigma da Administração Gerencial – Nova Administração Pública.

ABORDAGEM CONTEMPORÂNEA DA ATIVIDADE DE AVALIAÇÃO

De acordo com Oliveira et al (2005, p.166) no novo ambiente organizacional o controle deve abandonar a função de incriminador para adotar uma função mais avaliativa, com o intuito de melhorar a gestão das organizações, atuando, como um consultor, sem perder, contudo, sua independência.

Essa é uma das novas condições que se está exigindo da administração pública contemporânea e que implica na forma de atuação dos órgãos responsáveis pelo controle da ação governamental. As premissas da NAP apontam para necessidade de aperfeiçoamento e inovação das ferramentas e técnicas utilizadas, bem como, para adaptações culturais e flexibilidades orientadas para a consecução de objetivos sociais e institucionais do Estado.

Nesse sentido, Bresser Pereira (2006, p. 28-30) ressalta a necessidade do controle gerencial, onde o foco da atuação desloca-se do controle dos processos para focalizar nos resultados da ação governamental, priorizando, a prevenção de falhas e fraudes, ao invés da punição dos gestores responsáveis, já que esta última é mais difícil.

Enfatizando-se os meios de obtenção de resultados, Barzelay (2002, p. 16) identifica pelo menos, três correntes doutrinárias que norteiam a configuração e práticas orientadas para a gestão de resultados: doutrina das organizações que aprendem, gestão da qualidade e gestão responsável. Essas doutrinas estão explicitadas a seguir.

Favorecer o aprendizado organizacional

Existe uma diversidade de conceitos de aprendizado organizacional, já que esse termo é objeto de estudo de várias áreas do conhecimento. De acordo com Betencourt e Azevedo (2006, p. 110) essa multiplicidade de enfoques acaba gerando contradições que oferecem margem a críticas, as quais, em geral, “consideram a aprendizagem organizacional como algo vago e utópico”.

Apesar da amplitude do tema, Fleury e Fleury (2000, p. 29-30) observa que o conceito mais comum de organizações que aprendem “ênfaticamente sua capacidade de adaptação às taxas aceleradas de mudança que ocorrem atualmente no mundo”.

Ainda, segundo Fleury e Fleury (1995, p. 16) essa capacidade de adaptabilidade das organizações é apenas a primeira etapa do processo de aprendizagem, pois o desejo de aprender vai além e é criativo e produtivo.

Calmon (1999, p. 6) afirma que “a prática da avaliação [de programas] pode gerar o aprendizado organizacional na medida em que permite a detecção de erros e sinaliza para alternativas concretas de ação que gerem incremento da eficiência e da eficácia”.

Ainda, segundo Calmon (1999) as informações decorrentes dessas avaliações podem acarretar dois tipos de aprendizagem para a organização: aprendizagem single-loop, quando as organizações utilizam essas informações para melhorar seu desempenho, mas mantêm a mesma estrutura dominante de conhecimento e a aprendizagem double-loop, quando as informações geradas são utilizadas para se realizar reflexões mais profundas na organização gerando transformações no conjunto de objetivos, normas e comportamentos, conforme ilustrado na Figura 1.

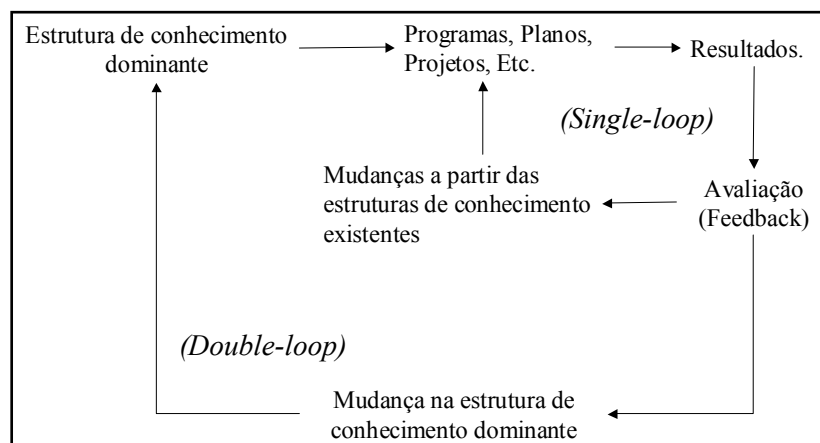


Figura 1 – Estrutura de Conhecimento, Avaliação e Aprendizagem Organizacional.

Fonte: CALMON, 1999, p. 33.

Independente de ser a forma transitória (single-loop) ou menos transitória (double-loop) a avaliação de programas pode contribuir para o aprendizado organizacional, favorecendo inovações contínuas no processo de gestão e nas normas e procedimentos inerentes ao planejamento e implementação dos programas governamentais.

Favorecer a melhoria contínua da gestão dos programas governamentais

Segundo o Manual de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (BRASIL, 2007, p. 12), uma das finalidades da avaliação de programas governamentais é “assegurar o aperfeiçoamento contínuo dos programas e dos planos, visando à melhoria de seus resultados e a otimização dos recursos públicos.”

Nesse sentido, as avaliações podem fornecer informações relativas às falhas e estrangulamentos dos programas, de forma a propiciar a adoção de alternativas saneadoras necessárias para a melhoria das ações governamentais.

Para Schauf (2006, p. 20-21) as avaliações pressupõem a comparação da situação encontrada com padrões normativos ou técnicos, desse modo, poderá indicar oportunidades de melhorias quando as situações de não-conformidades forem encontradas. Assim, as lacunas mais importantes, poderão servir de subsídios para a organização aprimorar suas práticas de gestão, ou introduzir novas, visando à melhoria dos seus resultados.

Nesse sentido, Bozzi (2001, p. 31) ressalta que a avaliação como técnica administrativa, pode ajudar a melhorar a gestão porque possibilita a produção de informações necessárias para identificar e entender as causas dos sucessos e dos fracassos ou de problemas de desempenho individual ou coletivo.

Portanto, as avaliações, se realizadas de forma contínua, podem oferecer subsídios capazes de sinalizar aos gestores, oportunidades de melhorar sistematicamente a gestão dos programas governamentais. Além disso, permite identificar periodicamente o grau de adequação da gestão dos órgãos públicos às normas vigentes e à evolução do desempenho dos programas ao longo dos anos.

Favorecer o incremento da transparência na gestão dos programas

Derlien (2000) atribui três funções à atividade de avaliação de políticas públicas: de informações; de subsídio à realocação orçamentária; e de legitimação. Para o autor, embora o NAP tenha mudado a ênfase política da avaliação da função de informação para a de realocação orçamentária, permanece imutável a importância de legitimação da avaliação, levando-se em conta o contexto político na qual se insere.

No atual estágio de desenvolvimento da administração pública brasileira, onde a transparência, o controle social e a gestão responsável são requisitos indispensáveis, pelo menos no campo teórico-legal, a atividade de avaliação apresenta-se como uma forma de legitimar a gestão de um programa, de uma organização, ou até de um governo.

Conforme alerta Carvalho (2001, p. 62-3), avaliar os programas governamentais executados é um dever ético dos gestores, já que “organizações que atuam na esfera pública precisam apresentar à sociedade os resultados/produtos de sua ação”.

Tal argumento é reforçado por Bresser Pereira (2006, p. 34), quando afirma que na configuração da administração gerencial é preciso que o governo compartilhe com a sociedade a tarefa de controlar a gestão pública, por meio do controle social.

Essa premissa é traduzida com maior clareza por Paula (2005) que descreve as características da administração pública societal, a qual enfatiza a participação social e busca a implantação de uma gestão social, cuja ênfase recai na “elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas”.

Contudo, independente da concepção teórica, gerencial ou societal, para que esse controle social possa ser exercido é necessário que a sociedade seja dotada de informações quantitativas e qualitativas dos programas governamentais realizados e conseqüentemente da gestão das organizações que os implementam, a fim de que possa cobrar do Estado ações corretivas e/ou punitivas.

ATIVIDADE DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

Levando-se em conta a diversidade de enfoques da avaliação de programas no âmbito da administração pública, bem como as características da CGU, para realizar os objetivos da pesquisa, será utilizada neste trabalho a classificação descrita no Manual de Avaliação do Plano Plurianual (MAPPA) 2004-2007 (BRASIL, 2007, p. 8), o qual as categoriza em três tipos, quais sejam: avaliação de resultado, avaliação de processos e avaliação de impacto. Além disso, a pesquisa alcançara também um quarto tipo de avaliação que é recomendada pela NAP, designada de avaliação de eficiência.

Avaliação de resultados

De acordo com o MAPPA (BRASIL, 2007), a avaliação de resultados visa identificar “o nível de transformação da situação a qual o programa se propõe a modificar. Expressa[ndo] o grau em que os objetivos do programa foram alcançados.”

Segundo Costa e Castanhar (2003) esse tipo de avaliação é a mais tradicional e tem como propósito mensurar o grau de êxito que um programa obtém em relação ao conjunto de metas e objetivos previamente estabelecidos.

Nesse sentido, as informações produzidas por tais avaliações podem ser usadas para a reformulação de uma atividade ou dos procedimentos e mecanismos de avaliação empregados para determinar a realização das metas. (WORTHEN *et al*, 2004)

Avaliação de processo

Para Costa e Castanhar (2003, p.980) a avaliação de processo procura investigar, de forma sistemática, o desenvolvimento de programas, tendo como finalidade a detecção de possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificação de barreiras e obstáculos à sua implementação e a geração de dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades.

Segundo o MAPPA (BRASIL, 2007), esse tipo de avaliação tem por finalidade: “a identificação dos aspectos da implementação (insumos, processos e produtos) que podem gerar ganhos ou perdas no atendimento às metas do programa junto ao seu público-alvo”. Trata-se, portanto, de uma avaliação de caráter formativo que tem o objetivo de analisar a sistemática de implementação do programa, a fim de identificar pontos fracos ou falhas que possam impactar ou que estão impactando a execução de um determinado programa. Costa e Castanhar (2003, p. 980) enfatizam que a aplicação requer o desenho dos fluxos e dos procedimentos do programa avaliado, além disso, que haja um adequado sistema de informações gerenciais, para servir de base ao trabalho dos gestores e dos avaliadores na época oportuna.

Avaliação de impacto

A avaliação de impacto, segundo Costa e Castanhar (2003, p.980), trata-se de uma avaliação de caráter somativo, que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa, entretanto, a análise vai além do atendimento das metas pactuadas, busca-se também verificar se os resultados finais que se esperavam de um programa foram alcançados.

Este aspecto da avaliação de impacto já é contemplado, em parte, no MAPPA (BRASIL, 2007), ao estabelecer que a referida avaliação deva evidenciar os efeitos produzidos pelo programa quando da sua execução.

De acordo com Baker (2000, p. 1) esse tipo de avaliação destina-se a verificar se foram produzidos os efeitos desejados nas pessoas, locais e instituições e se esses efeitos podem ser atribuídos à intervenção de um dado programa.

No entanto, apesar da avaliação de impacto focar-se na efetividade das políticas públicas, que é a preocupação dos governos e dos cidadãos, a verificação do nexo de causalidade entre as mudanças provocadas na sociedade e a implementação de um determinado programa é de difícil determinação, tendo em vista que sua aplicabilidade depende de se identificar e isolar uma série de fatores que influenciam a situação sócio-econômica dos usuários dos programas governamentais.

Para Cano (2006, p.13):

“[...] mesmo que a mudança tenha acontecido na direção prevista [pelo programa], isso não garante automaticamente que ela seja causada pelo programa. Isso porque as dimensões consideradas não são estáticas, podendo receber influência de uma série de fatores.”

Além disso, outro aspecto a ser considerado é relativo ao tempo necessário para que os programas possam produzir os efeitos esperados na sociedade. Segundo Carvalho (2001, p.66) os “impactos da ação social nem sempre são perceptíveis imediatamente após o término da ação, sendo às vezes necessário, para tal verificação, meses ou anos, dependendo do tipo de programa”.

Todos esses fatores tornam a avaliação de impacto uma atividade desafiadora para os órgãos de controle, pois deve ser amparada por métodos quantitativos consistentes e exige dos avaliadores uma visão sistêmica, que vai além da análise das variáveis identificadas pelos planejadores dos programas.

A mensuração de impacto materializa, de certo modo, o anseio do governo em identificar a real modificação provocada por um determinado programa na sociedade, seja para lhe render bônus político, para fazer as modificações necessárias ou ainda para propiciar a escolha de alternativas mais efetivas para enfrentar o problema e solucioná-lo.

Avaliação da eficiência dos programas governamentais

De acordo com Araújo (2001, p. 39) eficiência “é a capacidade de fazer as coisas direito. É apresentar um desempenho satisfatório sem desperdício, ou seja, gastar bem”. (grifo original)

No Plano Diretor da Reforma Administrativa (BRASIL, 1995, p. 43) eficiência é definida como: “relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público”.

O termo eficiência, no contexto da administração pública gerencial ganhou relevância, tendo em vista à necessidade de melhoria da qualidade dos serviços públicos e de controlar os custos das ações governamentais. Assim, anseia-se que a atuação do Estado seja efetuada de forma que haja uma relação ótima entre: os resultados, a qualidade e os custos envolvidos.

No entanto, a mensuração do grau de eficiência de um dado programa não é algo simples, pois pressupõem analisar os resultados (metas e objetivos) do programa e correlacioná-los com os custos necessários para se atingir esses resultados. Essa situação, esbarra na dificuldade de se mensurar, na área pública, os resultados das atividades realizadas, bem como os custos inerentes a elas, em especial, aquelas ligadas à área social (BAKER, 2000, p. 13; TANAKA e MELO, 2004, p. 43).

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS: ATRIBUIÇÃO INSTITUCIONAL

A principal atribuição do SCIEF consiste em avaliar os programas governamentais executados com recursos oriundos do orçamento federal. Desta forma, as informações produzidas pelo SCIEF devem subsidiar os formuladores e implementadores de políticas públicas, especialmente para a adoção de medidas que visem à melhoria da gestão governamental. Além disso, servem, também, de auxílio ao Tribunal de Contas da União (TCU) no julgamento das contas dos gestores de recursos públicos.

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. A CGU é vinculada a Presidência da República e desempenha, além das funções de controle interno, que é o foco desse trabalho, atividades ligadas à correição, prevenção e controle de corrupção e ouvidoria.

As atividades de controle interno são exercidas pela Secretaria Federal de Controle – SFC, que é responsável pela atividade de planejamento das ações de controle e pelas Controladorias-Regionais da União (CGU-Regionais), as quais são responsáveis pela operacionalização das ações nos respectivos Estados.

Atividade de avaliação de programas do SCIEF

Para operacionalizar as atividades de avaliação de programas governamentais federais, a SCIEF utiliza-se da técnica de controle denominada de fiscalização. Segundo a IN nº. 01/2001/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.

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 2, resume as etapas do processo de planejamento da avaliação de programas no âmbito do SCIEF.

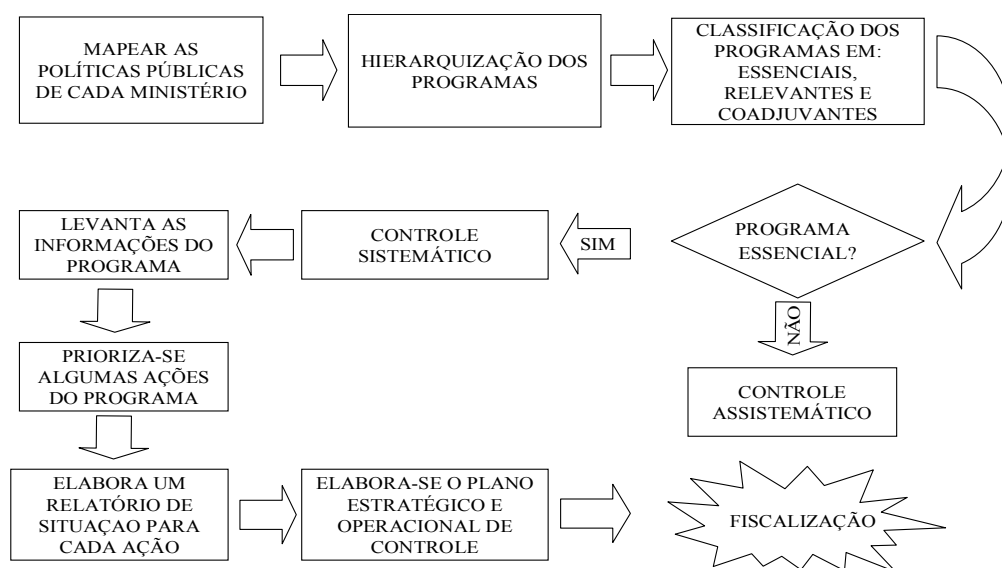


Figura 2 – Processo de planejamento da avaliação de programas pela SCIEF.

Fonte: Figura constituída a partir de conceitos extraídos da IN/SFC N.º 01/2001.

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

De acordo com a referida IN/SFC N.º 01/2001, 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.

Os programas classificados como essenciais pelo SCIEF 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 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.

Após essa fase, 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.

Já os programas classificados como relevantes ou coadjuvantes, na fase de planejamento pelo SCIEF, 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.

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 emitidos pela SFC para as CGU-Regionais executarem as fiscalizações planejadas.

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 SCIEF 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.

Para o TCU (2007, p.29) o SCIEF, a partir dessa nova metodologia, buscou incorporar as dimensões de combate às fraudes e a desvios, bem como de fomentar o controle social nas suas linhas de atuação. Entretanto, essa inovação trouxe duas fragilidades às atividades de avaliação: mudança do foco da avaliação para a atuação do gestor municipal, em detrimento do acompanhamento da gestão dos programas governamentais; perda do rigor estatístico na escolha dos municípios. Apesar de a escolha ter caráter aleatório e probabilístico, há dúvidas sobre se o número de fiscalizações realizadas possibilita uma inferência com razoável grau de segurança, quanto aos resultados alcançados por um determinado programa e a respectiva política pública a qual ele está vinculado.

Feedback e disseminação das informações das avaliações do SCIEF

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.

Os 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 programa.

COLETA, TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS.

População e amostra

Os questionários foram enviados por meio eletrônico a 980 (novecentos e oitenta) servidores lotados nas CGU-Regionais de todos os Estados da Federação. Desse total, apenas 70 (setenta) retornaram adequadamente respondidos, ou seja, 7,15% (sete vírgula quinze por cento) da população.

Procedimento metodológico da coleta de dados

Por meio dos questionários procurou-se captar a percepção dos servidores lotados nas Unidades Regionais da CGU quanto aos seguintes assuntos:

- função contemporânea da avaliação;
- avaliação de desempenho dos programas governamentais; e
- resultado das avaliações de programas realizadas.

Na montagem do questionário foi utilizado o método conhecido como Escala de Likert, sendo composto de 10 (dez) questões, por meio das quais foi solicitado ao respondente que identificasse o grau de concordância ou de discordância em relação à afirmação feita: concordo totalmente (CT) = peso 5; concordo parcialmente (CP) = peso 4; não concordo, nem discordo (NCD) = 3; discordo parcialmente (DP) = peso 2; e discordo totalmente (DT) = peso 1. Foi solicitado também que o respondente expressasse sua opinião sobre o grau identificado em cada questão.

A escolha da amostra foi por acessibilidade, sendo os questionários enviados para o endereço eletrônico funcional, de 980 (novecentos e oitenta) servidores lotados nas CGU-Regionais de todos os Estados da Federação e no órgão central da CGU.

O procedimento de coleta de dados não identifica os respondentes, contudo, sabe-se que são servidores ocupantes dos cargos de Analistas e Técnicos de Finanças e Controle da CGU, portanto, são servidores que possuem formação escolar mínima (ensino fundamental) e que foram submetidos a treinamentos específicos, conforme prevê os regulamentos internos da carreira de cada categoria funcional.

Resultado e discussão

O Quadro 1 apresenta os resultados consolidados dos questionários, discriminando as 10 (dez) afirmativas, bem como a pontuação obtida em cada uma delas.

Variável	Afirmativa	Quantidade de Respondentes				
		DT	DP	NCD	CP	CT
Q1	As atividades de avaliação de programas realizadas pela CGU contribuem, efetivamente, para a melhoria da gestão dos programas governamentais.	6	4	4	42	14
Q2	A atividade de avaliação realizada pela CGU tem favorecido o aprendizado organizacional na administração pública.	5	9	12	27	17
Q3	A postura polícialesco-punitiva está presentes nas avaliações de programas realizados pela CGU	12	14	8	28	8
Q4	A atividade de avaliação executada pela CGU está orientada para o resultado dos programas governamentais.	9	11	6	27	17
Q5	Os resultados das avaliações de programas executadas pela CGU são comparados com as avaliações realizadas pelo órgão em exercícios anteriores.	10	10	35	8	7
Q6	As informações geradas por meio das avaliações de programas empreendidas pela CGU são capazes de indicar o grau de eficiência e efetividade dos programas avaliados.	9	13	7	27	14
Q7	As avaliações realizadas pela CGU dão grande ênfase a aspectos legais e formais dos programas.	2	1	4	27	36
Q8	Os resultados das avaliações de programas executadas pela CGU contribuem para a melhoria da transparência e da responsabilidade da gestão (accountability).	4	3	7	31	25
Q9	Os resultados das avaliações oferecem informações inteligíveis e relevantes que contribuem para o exercício do controle social.	6	11	7	30	16
Q10	Os resultados das avaliações de programas executadas sinalizam quais programas estão atingindo seus objetivos.	6	12	7	30	15

Quadro 1 – Base de dados da pesquisa

Com o intuito de verificar a consistência do questionário, utilizou-se o cálculo do Alfa de Cronbach, onde se obteve o valor superior a 0,8 pontos, o que indica que o questionário apresentou a consistência mínima recomendada pelo método, que é de 0,7 pontos.

Reliability Statistics		
Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,812	,810	10

Figura 3 – Cálculo do Alfa de Cronbach mediante o Programa SPSS.

As assertivas que obtiveram o maior grau de concordância e de discordância foram àquelas concernentes às questões números 7 e 5, respectivamente.

A Figura 4 revela as *médias aritméticas* e *moda* do grau de concordância das assertivas calculadas com base nos dados da Tabela 1.

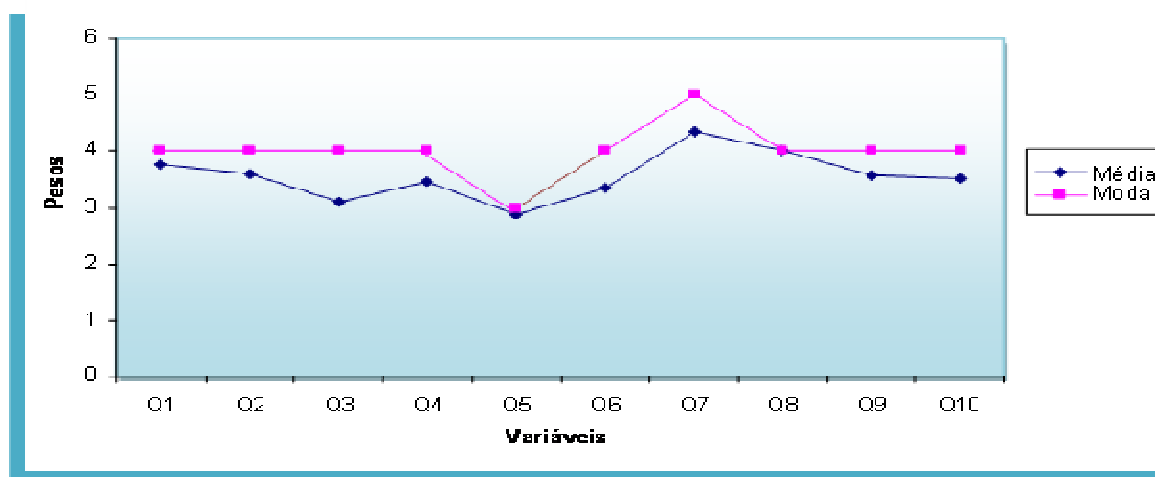


Figura 4 – Média e moda de cada afirmativa.

Observa-se que há concordância parcial de que a avaliação empreendida pelo controle interno tem contribuído para o incremento da transparência e da accountability (moda e média = 4); para a melhoria contínua da gestão dos programas governamentais (moda = 4; média = 3,8); além de favorecer o aprendizado organizacional na administração pública (moda = 4; média = 3,6).

Por outro lado, embora a administração gerencial, proposta por Bresser Pereira (2006), apregoe uma nova filosofia para o controle governamental, este voltado para os resultados da administração pública, racionalizando o enfoque formalista, os resultados da pesquisa indicam que 90% (noventa por cento) dos respondentes concordam (mesmo que parcialmente), sobre uma ênfase em aspectos formais e legalistas na atuação do controle interno.

Embora a pesquisa tenha indicado um relativo grau de concordância quanto às assertivas 4, 6 e 10, ligadas ao controle gerencial, percebe-se que essas médias são inferiores àquelas obtidas pela questão n.º 7 (controle formal e legalista: média = 4,34 e a moda = 5

pontos). Isso denota que o controle interno, apesar de estar incorporando a orientação para o enfoque no resultado da gestão pública, ainda carrega como paradigma de atuação o caráter formal e legalista.

É oportuno observar que a orientação proposta pela Administração Gerencial não propõe a abolição do controle formal, até porque, os princípios constitucionais que regem a atuação dos gestores públicos, não permitem que o processo de avaliação ignore os aspectos concernentes à legalidade e moralidade. Entretanto, o que a NAP apregoa uma maior ênfase na avaliação dos resultados das ações governamentais.

Outro ponto revelado pela pesquisa refere-se ao aspecto “punitivo/policial” da atuação do controle interno, pois, embora a *moda* indique que a maioria das respostas foi pela concordância parcial (40% dos respondentes), observa-se que não há uniformidade quanto a essa postura, fato expresso pela média de 3,08 pontos, que revela a existência da postura em menor grau, ou seja, neste ponto há contradição.

Na análise da tendência dos resultados, abordada na questão n.º 5, o valor da *moda*, igual a 3 pontos, é consequência do elevado percentual de respondentes, aproximadamente 48% (quarenta e oito por cento), que não expressaram opinião em relação à afirmação feita, fato que revela o desconhecimento dos respondentes sobre os procedimentos adotados em todas as etapas do processo de avaliação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia utilizada para analisar como as práticas de avaliação das Unidades Institucionais da CGU evoluíram em face de adaptação aos desafios dos paradigmas da Administração Gerencial - Nova Administração Pública no Brasil possibilitou identificar concordância parcial sobre o aspecto de que a estratégia de adaptação que leva em conta os pressupostos da NAP deve ser buscada continuamente. Assim pode-se concluir que a avaliação empreendida pelo Controle Interno da CGU, tem contribuído para o incremento da transparência e da *accountability*, para a melhoria contínua da gestão dos programas governamentais, bem como para favorecer o aprendizado organizacional na administração pública.

Em que pese à constatação de certa prevalência dos aspectos formais nos processos de avaliação, os efeitos percebidos na pesquisa indicam a busca pela transição do controle focado no controle gerencial.

Assim, os resultados alcançados nesta pesquisa sinalizam que a atividade de avaliação de programas empreendida pelas Unidades do Controle Interno da CGU tem contribuído para a incorporação de inovações conceituais apregoadas pela administração Gerencial, quais sejam: transparência e *accountability*; aprendizado organizacional; melhoria contínua da gestão; controle social; e controle de resultados, embora a pesquisa indique a existência de algumas práticas que ainda primam pelo controle formal e punitivo.

REFERÊNCIA

- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Introdução à auditoria operacional. 1a edição – Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.
- BAKER, Judy L. Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza: Manual para profesionales. Banco Mundial, Washington, D.C, 2000. Disponível em <<https://www.worldbank.org>>, consulta realizada em 16/07/2007.
- 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.
- BETENCOURT, Claudia Cristina. AZEVEDO, Débora. O futuro da aprendizagem organizacional: possibilidades e desafios. Revista de Administração de Empresa. Rio de Janeiro, volume 46 – edição especial, 2006.
- BOZZI, Sonia Ospina. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Revista do Serviço Público, Brasília: Ano 52, n. 1 (Jan-Mar), p. 25-55, 2001.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. In: Diário Oficial da União, Brasília, 05/10/88.
- _____. Manual de Avaliação: Plano Plurianual 2004-2007. Exercício 2007-Ano Base 2006. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>> , consulta realizada em 14/06/2007.
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, Presidência da República, Imprensa Nacional, nov. 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. 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, 2006.
- CALMON, Kátia Maria Nasiaseni. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. Revista Planejamento de Políticas Públicas – PPP, edição n.º 19 – junho de 1999, IPEA.
- CANO, Ignacio. Introdução à avaliação de programas sociais. 3a Edição – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação de Projetos Sociais. In: ÁVILA, Célia M. de. Gestão de projetos sociais. Associação de Apoio ao Programa de Capacitação Solidária, 2001.
- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: Ano 37, n.5 (Set-Out), p. 969-92, 2003.
- DERLIEN, Hans-Ulrich. Uma comparación internacional em la evaluación de las políticas públicas. Revista do Serviço Público, Brasília: Ano 52, n.1 (jan-mar), p. 105-123, 2000.
- 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 carta lation-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.

FLEURY, Afonso Carlos Correa. FLEURY, Maria Tereza Leme. Estratégias Empresariais e formação de competências. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. Os desafios da aprendizagem e inovação organizacional. Revista de Administração de Empresa. Rio de Janeiro, volume 35, 1995. Fleury e Fleury (2000, p. 29-30)

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. Revista do Serviço Público, Brasília: Ano 49, n.4 (Out-Dez), p. 148-162, 1998.

OLIVEIRA, Luís Martins et al. Controladoria Estratégica. 3a Edição – São Paulo: Atlas, 2005.

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

SCHAUFF, Carlos A. Ferramentas de apoio ao processo de avaliação da Gestão Pública. In: BRASIL. Cadernos GESPÚBLICA - Artigos sobre o Prêmio Nacional de Gestão Pública – Ciclo 2006 – Brasília: MP, GESPÚBLICA, SEGES, Versão 1 / 2006

SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE. Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 06.nov.2006.

TANAKA, Oswaldo Y. MELO, Cristina. Avaliação de Programas de Saúde do Adolescente: um modo de fazer – 1a edição – São Paulo: Editora da USP, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TC-015.390/2005-1: avaliação da atuação do controle interno do poder executivo federal na fiscalização de irregularidades e desvios de recursos públicos. Disponível em: < <http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 06.jun.2007.

WORTHEN, Baine R et al. Avaliação de programas: concepções e práticas – São Paulo: Editora Gente, 2004.