

# Opinião

## Os pilares da estratégia de análise de dados e consumo de informações no TCU

Eficiência e efetividade: palavras que resumem necessidades fundamentais impostas a todas as organizações, públicas ou privadas – ou seja, entregar resultados relevantes com a menor utilização de recursos. Fazer o melhor possível aquilo que deve ser feito torna eficiência e efetividade conceitos fortemente conectados. O desalinhamento entre os dois pode representar excelência ao inverso: estar fazendo muito bem algo que não deveria estar sendo feito. O TCU, com a missão de aprimorar a administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo, também deve buscar fazer mais e melhor o que a ele compete.

Especificamente sobre o TCU, enquanto auxiliar do poder de fiscalizar a legalidade e legitimidade dos gastos, bem como o bom funcionamento das políticas públicas, pode-se sintetizar eficiência e efetividade como a necessidade de “fazer melhor e escolher melhor o que fazer”. Dada a limitação de recursos, é cada vez mais importante ser certo na fase de planejamento, projetando ações de controle com base no risco, materialidade e relevância identificados em cada um dos objetos. O “fazer melhor” representa o bom funcionamento dos processos de trabalho relacionados às atividades de controle externo, em que se demanda o pleno funcionamento dos métodos e disponibilidade das ferramentas e de profissionais capacitados.

Para planejar e executar da maneira desejada, um dos insumos fundamentais é a informação. É o uso correto e tempestivo da informação que permite que as organizações tomem decisões mais apropriadas sobre o que fazer e como fazer.

Em que pese o desafio da eficiência e efetividade ser perene no mundo corporativo, o cenário atual nos exige pensar em novas alternativas. Considerando que a quantidade de sistemas de informação tem crescido a ponto de os principais atos e fatos administrativos (contratações, licitações, pagamentos, concessões de benefícios etc.) poderem ser representados digitalmente, informações sobre o funcionamento do Estado e de interesse do controle externo estão cada vez mais disponíveis, prontas para serem analisadas e consumidas.

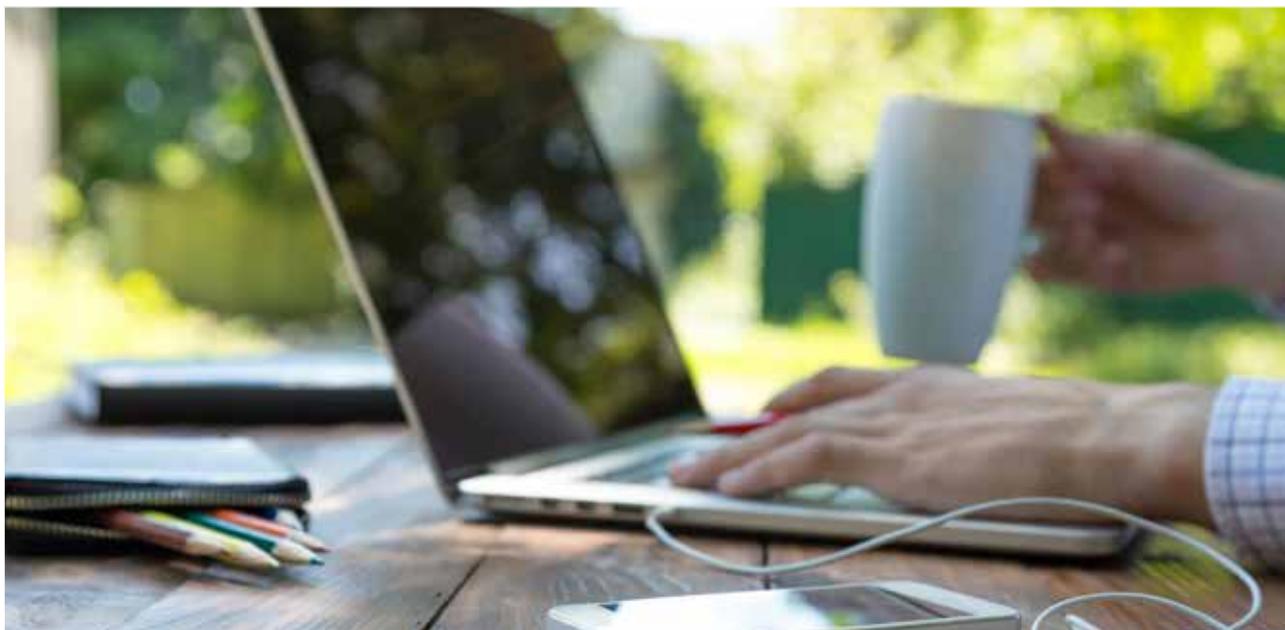
A tendência de utilização maciça dos dados públicos está posta e é similar à realidade atual das organizações privadas. A informação está e estará cada vez mais abundante, distribuída e fluída, adaptável à interpretação de diversos atores. Por isso será cada vez mais difícil (se não impossível) reter as informações ou impedir que elas sejam combinadas para gerar outras. *A abundância das informações, somada às infinitas formas de combiná-las, nos impõe outro desafio: consumi-las.* Ter à sua disposição a rota mais rápida para se locomover de um ponto a outro em dias de chuva torrencial é alentador, mesmo sabendo que aquilo só ocorre porque existe uma comunidade de usuários que contribuem produzindo e consumindo informações, de maneira simples e barata. Efetivo e eficiente, não?

Considerando que a utilização correta da informação abundante sobre o funcionamento do Estado é condição fundamental para a boa gestão dos recursos públicos, como fazer que órgãos públicos, incluindo os de controle, consigam utilizar plenamente esse insumo para viabilizar o aumento da sua eficiência e efetividade a custos possíveis? Em outras palavras, o que é preciso fazer, de maneira pragmática, para que as instituições públicas se adaptem à realidade atual de exigência de melhores produtos e serviços e funcionem melhor, sob a ótica do uso de informação como recurso essencial? Como lidar com as dificuldades já conhecidas



**Wesley Vaz Silva**  
Secretário

Secretaria de Gestão de Informações  
para o Controle Externo



e avançar na direção da instrumentalização dos processos de trabalho com informações necessárias e suficientes para cumprirem a sua finalidade?

A seguir, apresenta-se três pilares inspirados no funcionamento de instituições públicas e privadas nacionais e internacionais que têm servido como base da estratégia do TCU, visando o pleno uso da informação em prol do controle. A execução de ações coordenadas tem permitido ao TCU avançar na utilização de técnicas de análise de dados, na produção e no consumo de informações úteis ao planejamento e à execução das ações de controle. Acredita-se que os fundamentos aqui apresentados possam ser considerados por outros órgãos de controle, bem como por qualquer instituição pública brasileira que deseje repensar seu funcionamento a partir do consumo intensivo de informação.

Duas premissas foram fundamentais para o estabelecimento dos pilares. Ambas colidem frontalmente alguns mitos da Administração Pública e, por essa razão, podem ser contraintuitivas em uma primeira leitura. Aos mitos:

**1. A estabilidade.** Há que se questionar se, como era (ou ainda é) amplamente entendido, as

instituições públicas gozam de uma estabilidade institucional e de recursos suficientes para executar as políticas públicas sob sua responsabilidade. O ambiente corporativo mundial, público e privado, é de incerteza, submetido a mudanças constantes e cada vez mais drásticas.

**2. A infalibilidade.** É preciso reconhecer que soluções complexas estão naturalmente sujeitas à falhas e insucessos. Em determinados ambientes, em especial para as instituições públicas que atuam em ambiente altamente regulado, as falhas podem gerar desconforto e, em última instância, responsabilização. A reação a isso se impõe na forma de inibição ao surgimento de novas iniciativas por medo do fracasso. Nesse contexto, uma nova relação com os riscos deve ser estabelecida sem que se afronte, por óbvio, o princípio da legalidade ao qual todas as iniciativas públicas se vinculam.

Portanto, é preciso encontrar soluções que forneçam novos produtos e serviços para o bom funcionamento das instituições,

caracterizadas pela inovação em *um ambiente de incerteza*. Apresentado por Eric Ries no seu livro *Lean Startup*, esse é precisamente o conceito de startup, sobre o qual os pilares de fomento ao uso pleno de informações pelo controle e para o controle estão sendo sedimentados na estratégia do TCU. Vamos aos pilares:

### I. Governança

Apoio da alta administração e liderança. Esses costumam ser os viabilizadores mais importantes da governança corporativa, por representarem os pré-requisitos para as diretrizes superiores que suportam a missão. Sem o claro apoio da alta direção, iniciativas transformadoras não são mais do que boas ideias prestes a serem vencidas pelo cansaço.

Contudo, somente o direcionamento não basta. É preciso que as diretrizes se transformem em estratégias. No caso do TCU, que contou com direcionamento voltado ao estímulo da utilização de informações para a atividade de controle, a escolha foi a de incentivar a descentralização das atividades de análise de dados para as unidades técnicas. As secretarias de controle externo passaram a capacitar auditores do seu corpo para iniciar os trabalhos de análise

de dados, bem como a buscar acesso a informações úteis ao seu trabalho, utilizar ferramentas tecnológicas de suporte e compor um grupo de interesse e pesquisa no assunto.

A soma do apoio da alta direção com a formação de times de auditores tem gerado bons resultados e reforçado o fomento à construção de uma nova cultura, em que a descentralização e a coordenação entre os papéis estimulam o consumo de informações para as atividades de controle externo. O sucesso dessa estratégia depende, entre outros fatores, da clareza dos papéis e responsabilidades de cada um dos envolvidos, da confiança entre os atores, da experimentação e testes ágeis de procedimentos sobre os dados e da avaliação rápida dos resultados, positivos ou negativos.

Em dois anos, várias unidades técnicas do TCU lideraram trabalhos de fiscalização utilizando técnicas de análise de dados. Sem a pretensão de ser exaustivo, cita-se:

- Acórdão 539/2015-Plenário, derivado de Fiscalização de Orientação Centralizada liderada pela Secretária de Controle Externo do Mato Grosso (Secex-MT) e sob a relatoria do ministro Benjamin Zymler, que tinha como objetivo validar a seleção de objetos de controle com base em análise preditiva de dados relativos a transferências voluntárias.
- Acórdão 718/2016-Plenário, realizado pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi) sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que objetivava estruturar fiscalização contínua de benefícios previdenciários quanto à sua concessão, manutenção e pagamento no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social.

Em 2016, algumas unidades técnicas do TCU (Secex-MT, SecexPrevi, Secex-CE e Secex Educação, por exemplo) formalizaram

a existência de um núcleo próprio de análise de dados, composto por auditores capacitados para utilizar técnicas de análise de dados nos seus trabalhos. O trabalho desses núcleos se baseia na colaboração e integração com as demais unidades de apoio do TCU, visando inserir nos processos de trabalho cotidianos novos métodos e ferramentas, com uma estrutura leve e voltada a resultados.

No âmbito externo, novos grupos institucionais têm surgido para intensificar a colaboração e os trabalhos conjuntos relacionados à análise de dados. Destaca-se a rede nacional de informações estratégicas para o controle externo – Rede Infocontas, criada em 2013 e que, recentemente, fomentou a criação de uma unidade de análise de informações em cada um dos tribunais de contas estaduais do Brasil. Em nível internacional, destaca-se a criação, no último congresso internacional das entidades de fiscalização superior realizado em dezembro de 2016, de um grupo de trabalho sobre Big Data e Analytics, composto por diversos países, entre eles o Brasil. O objetivo é estimular a colaboração e a troca de boas práticas, além de discutir e fomentar o desenho de novas estratégias e o uso de novos métodos e ferramentas baseadas em informação para a melhoria da efetividade e eficiência das entidades de fiscalização

superior. Além disso, a exemplo do que já existe no TCU com o papel atribuído à Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo (Seginf), as entidades de fiscalização superiores dos EUA, Índia e China criaram estruturas organizacionais responsáveis pelo estabelecimento e execução da estratégia corporativa para o uso de informações e de técnicas de análise de dados no âmbito das suas operações.

Estabelecidas as diretrizes, definida a estratégia, capacitados os profissionais e definidos os objetivos, é preciso conseguir as ferramentas e os insumos.

## II. Plataforma

Nas palavras do pesquisador Doug Laney, a “informação só é útil quando pode ser plenamente utilizada”. Se informação é o insumo, a matéria-prima, o seu pleno uso não depende somente da sua existência ou disponibilização. A tarefa de tornar verdadeiramente simples o consumo da informação implica desenvolver novos métodos, ferramentas e competências profissionais, mas antes é preciso obter as informações e torná-las plenamente disponíveis para o uso.

Essa é a essência do Labcontas, ambiente virtual criado e gerenciado pelo TCU, que permite aos auditores terem acesso a



informações internalizadas a partir de dezenas de bases de dados oriundas de acordos de cooperação entre instituições da Administração Pública Federal e o próprio TCU.

No intuito de se consolidar como uma plataforma colaborativa de fato, o Labcontas também é utilizado por parceiros externos, principalmente tribunais de contas estaduais (TCEs). Atualmente, já existem 25 desses parceiros, sendo 20 TCEs, que utilizam os softwares e as informações públicas da plataforma e, em contrapartida, contribuem trazendo informações públicas sobre o funcionamento de instituições de sua jurisdição e de interesse mútuo dos parceiros de controle (contratações de determinado estado da federação, por exemplo).

A existência de um ponto central que congrega informações e softwares para todos os seus profissionais colaboradores é primordial para que os trabalhos de análise de dados e consumo de informação sejam mais eficientes. O recente estímulo à abertura de dados no poder público, consubstanciado com a publicação de normas que apoiam a troca de informações entre os órgãos públicos (vide Decreto 8.789/2016) e somado ao aumento na quantidade das informações disponíveis (nem sempre de qualidade), sugere o surgimento de iniciativas estruturantes visando a *construção de uma plataforma aberta de dados públicos* do Estado, voltada à análise avançada de informações por parte das organizações públicas e que serviria como ponto de contato para as iniciativas tanto no âmbito das ações de controle como na intenção de se transformar em instrumento efetivo de gestão.

Com o ambiente pronto, informações disponíveis e estrutura montada, é hora dos produtos.

### III. Soluções baseadas em informação

As organizações globais que consolidaram seu funcionamento a partir de produção e consumo de informações possuem verdadeira neurose em tentar manter as suas informações prontas para uso da maneira mais simples possível e a

um custo marginal, próximo de zero. Ou seja, o principal objetivo é permitir que as informações sejam muito fáceis de usar e tenham baixo custo.

O ponto é que, por mais que tenhamos equipes qualificadas e dados a nossa disposição, se o intuito é fomentar o ecossistema interno e externo de consumo de informações, é preciso construir soluções que resolvam o problema (seja planejar uma fiscalização ou ter insumos para responsabilizar ou não determinado gestor) de maneira muito simples, na visão daquele que usará esse insumo para tomar decisões. Mesmo que as soluções utilizem algoritmos complexos baseados em aprendizado de máquina e processamento cognitivo ou técnicas mais recentes de indexação e cálculo de relevância do conteúdo, o que deve importar para o auditor são os resultados que se obtém desses produtos e o quão confiáveis eles são para cada propósito.

No âmbito do TCU, cabe citar o DGI Consultas, solução que provê uma interface de busca às informações custodiadas e produzidas pelo TCU de maneira simples e direta e que exemplifica o modo como um grande volume de informações pode ser acessado por auditores de maneira muito simples e em prol do seu trabalho cotidiano. Inspirado nesse exemplo e viabilizado a partir de uma cooperação com o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, o ALICE (Analisador de Licitações, Contratos e Editais) produz e envia mensagens eletrônicas automáticas contendo um apontamento de riscos sobre as licitações publicadas no dia anterior, considerando aspectos como os valores envolvidos e indícios de irregularidades obtidos diretamente dos textos dos editais em comparação com a jurisprudência do TCU.

Esses são dois exemplos de soluções baseadas em informação que servem como mais uma ferramenta de apoio aos processos de planejamento baseados em risco, além de fornecer insumos relevantes durante a execução de fiscalizações e instruções de processos por meio da utilização abrangente das informações internas e externas à

disposição do TCU. Não tardará o tempo em que até mesmo análises preliminares automáticas das evidências possam – por que não? – ser entregues ao auditor, de forma a subsidiá-lo no seu trabalho de avaliação.

O reconhecimento da importância da utilização plena das informações nas instituições públicas de controle é um fato, mas que carrega consigo muitas dúvidas. A maturidade heterogênea das organizações e o passivo de problemas que afeta o seu pleno funcionamento tomam qualquer estratégia de mudança na forma de trabalhar muito desafiadora. Contudo, as exigências atuais não nos parecem fornecer alternativas a não ser adentrar na realidade que se impõe da quarta revolução industrial, do pensar digital, em que o consumo de bens e serviços é caracterizado pela exigência do baixo custo e da qualidade. E esses desejos da sociedade afloram e, cada vez mais, são direcionados para o funcionamento do Estado.

A necessidade de se moldar a essa nova realidade impõe aos profissionais públicos, além de uma análise crítica sobre o senso comum do funcionamento das organizações públicas, uma honesta reflexão sobre seu papel enquanto parte de uma organização que nunca estará suficientemente pronta, mas que precisa entregar mais e funcionar melhor.

De modo pragmático, já é possível constatar bons resultados oriundos da execução da estratégia de utilização de informações e análise de dados nos processos de trabalho do TCU. Afora os alarmismos de tempos em tempos, mas mantendo viva a capacidade de se inspirar e se comparar a uma realidade global e local, não há alternativa senão o constante repensar a maneira como a missão das instituições públicas deve ser plenamente cumprida. O aumento desejado da eficiência e da efetividade certamente envolve o *pleno uso da informação*, que demanda o envolvimento e o aumento da interação entre profissionais de perfis complementares, a utilização de novas tecnologias, a gestão das informações e, principalmente, uma mudança no modo de planejar e executar os processos de trabalho.