



Discussão sobre Fragmentação, Sobreposição e Duplicidade no Governo Brasileiro: uma abordagem para o TCU

Carlos Renato Araújo Braga

Graduado em Engenharia de Computação pelo Instituto Militar de Engenharia (1988-1992), especialista em Contabilidade e Orçamento Público pela Universidade de Brasília (2006-2007) e em Educação de Adultos pela Intosai Development Initiative (2010-2011). Possui as certificações CISA® (*Certified Information Systems Auditor*), CIA® (*Certified Internal Auditor*), CGAP® (*Certified Government Auditor Professional*), CCSA® (*Certified in Control Self Assessment*), CRMA® (*Certification in Risk Management Assurance*), CFE® (*Certified Fraud Examiner*) e CCI (Conselheiro de Administração certificado pelo IBGC). Auditor Federal de Controle Externo do TCU

Brian James

Diretor Assistente do *Government Accountability Office* (GAO) dos Estados Unidos. Bacharel em Antropologia e mestre em Estudos de Política Urbana pela *Georgia State University*. Tem mais de 18 anos de experiência avaliando o governo federal norte-americano em várias áreas, incluindo tributação internacional, serviços financeiros e avaliações de desempenho de programas.

RESUMO

O TCU busca constantemente desenvolver métodos para identificar oportunidades e promover uma melhor eficiência orçamentária. Tal fator se torna particularmente crítico uma vez que o Brasil procura aprimorar e expandir os serviços governamentais sob os limites de gastos impostos pela Emenda Constitucional de 2017. Este trabalho busca avaliar a possibilidade de se usar a abordagem adotada pelo GAO para identificar e relatar casos de fragmentação, sobreposição e duplicidade (FSD) nos objetivos e atividades governamentais, e irá explorar dois grupos temáticos: (1) como o TCU poderá incluir a metodologia FSD em suas auditorias; e (2) como o TCU poderá relatar casos fundamentados em um relatório anual consolidado. São propostas nove ações a fim de auxiliar o TCU a superar desafios na inclusão de revisões de FSD em seu Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP). Tais propostas incluem o estabelecimento de diretrizes gerais, um guia para a identificação e condução de auditorias de desempenho que abordam casos de FSD, a redefinição de conteúdo e testes de novas abordagens para alavancar o desempenho do TCU com base nas chamadas Organizações Exponenciais. Este estudo também registra algumas fontes que o TCU poderia considerar a fim de implementar as ações recomendadas, inclusive sua própria experiência em auditoria previamente realizada em 2016.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Fragmentação. Sobreposição. Duplicidade. Metodologia.



1. INTRODUÇÃO

O Novo Regime Fiscal estabelecido no Brasil no final de 2016 pela Emenda Constitucional No. 95, também chamada de “Teto dos Gastos Públicos”, criou desafios urgentes para as agências do governo federal. Em resumo, o regramento determina que nos próximos 20 anos fiscais, as despesas públicas primárias não poderão exceder o valor gasto no ano anterior, corrigido pela inflação. A legislação federal aprovada em maio de 2017 criou o Regime de Recuperação Fiscal, estimulando estados e municípios a adotarem medidas semelhantes. Como resultado, diversos estados brasileiros aprovaram regras análogas de limites de despesas. Tais mudanças constitucionais e legislativas buscam administrar os problemas decorrentes do amplo e crescente déficit público fiscal brasileiro, porém tendem a criar desafios significativos na prestação de serviços públicos à população do Brasil.

Um efeito chave da moratória é que qualquer expansão nos serviços públicos – e até mesmo sua manutenção nos níveis atuais – irá depender de uma prestação mais eficiente e efetiva dos mesmos.

Nesse contexto, o Banco Mundial publicou um relatório em novembro de 2017 avaliando a eficiência e equidade das despesas públicas no Brasil. O relatório identificou uma potencial sobreposição de iniciativas de políticas sociais, como programas na área social, tais como serviços de saúde e desemprego (Banco Mundial, 2017, p. 85)

O relatório do Banco Mundial indica que há oportunidades para aprimorar o desempenho estatal, inclusive nos casos em que atividades ou programas federais são fragmentados, sobrepostos ou duplicados, tanto no âmbito interno quanto externo das organizações federais.

A entidade fiscalizadora dos Estados Unidos, GAO, conduziu auditorias de desempenho a fim de identificar programas e iniciativas federais que apresentassem objetivos ou atividades fragmentadas, sobrepostas ou duplicadas, e, desde 2011, tem consolidado os resultados em um relatório anual para o Congresso dos EUA. Esse relatório também inclui oportunidades para alcançar uma redução de despesas ou aumentar o recolhimento de receitas do governo. O GAO monitora, ainda, a implementação de suas recomendações às agências governamentais e ao Congresso. Nos oito primeiros relatórios anuais, o GAO identificou 329 áreas e 805 ações com oportunidades de melhoria. Até maio de 2019, 621 ações (77%) haviam sido parcial ou completamente abordadas pelo Congresso e agências do poder executivo, resultando em cerca de US\$ 262 bilhões em benefícios financeiros (GAO, 2019).

O GAO publicou, ainda, um guia em 2015 a fim auxiliar agências federais, analistas e legisladores a identificar e abordar programas com fragmentação, sobreposição ou duplicidade. O conhecimento especializado e as lições aprendidas pelo GAO proporcionam percepções e abordagens que o TCU poderia utilizar para melhorar o governo brasileiro, que se encontra em um estado particularmente crítico diante do atual cenário de limitações fiscais.

Em agosto de 2017, o Congresso Nacional brasileiro incluiu uma previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias para que o Tribunal de Contas da União, Entidade Fiscalizadora Superior do Brasil, envie informações sobre a execução de programas a fim de subsidiar a discussão sobre



o orçamento federal. Diante disso, o TCU produziu seus primeiros Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePP) em setembro de 2017 e novembro de 2018, e, desde então, tem aprimorado seu processo de trabalho a fim de fornecer informações mais efetivas ao Congresso.

Conseqüentemente, o TCU tem buscado desenvolver métodos para identificar oportunidades e promover uma maior eficiência governamental. O objetivo geral deste artigo é debater a possibilidade de se usar a abordagem do GAO para identificar e relatar casos de fragmentação, sobreposição e duplicidade (FSD) nos objetivos e atividades governamentais, e propor ações a fim de superar os desafios de tal implementação, assegurando que tais esforços sejam sustentáveis ao longo do tempo. Portanto, este estudo irá explorar dois grupos temáticos: (1) como o TCU poderá incluir a metodologia FSD em suas auditorias; e (2) como o TCU poderá relatar casos fundamentados em um relatório anual consolidado.

Os objetivos específicos são:

- a. Descrever a abordagem usada pelo GAO para identificar casos de fragmentação, sobreposição e duplicidade nos objetivos e atividades governamentais;
- b. Identificar os recursos usados pelo GAO em suas análises sobre casos de FSD;
- c. Desenvolver uma proposta para consideração do TCU que permita integrar análises de casos de FSD em suas atividades de auditoria;
- d. Descrever o processo adotado pelo GAO para desenvolver um relatório anual consolidado de suas avaliações sobre FSD;
- e. Apresentar uma proposta para desenvolver um processo sustentável para relatar e monitorar análises sobre FSD e encaminhar tais informações ao Congresso Nacional.

Este artigo não tem a intenção de ser um guia de auditoria ou de estabelecer um processo para o desenvolvimento do Relatório de Políticas e Programas de Governo. Seu único intuito é apresentar potenciais sugestões para superar os desafios que possam surgir caso o TCU adote as avaliações sobre FSD nas políticas e processos das agências.

A metodologia usada neste estudo inclui a pesquisa de documentos e relatórios do GAO e do TCU, bem como entrevistas com funcionários do GAO. Uma nova e breve pesquisa exploratória foi realizada sobre as práticas adotadas pelas chamadas Organizações Exponenciais.

O artigo está organizado em 5 seções, incluindo esta introdução.

A Seção 2 descreve as definições adotadas pelo GAO sobre fragmentação, sobreposição e duplicidade, redução de despesas e aumento de receitas.

A Seção 3 descreve a abordagem adotada pelo GAO para desenvolver análises sobre FSD, bem como oportunidades e desafios potenciais para adaptar tal abordagem ao contexto do TCU.



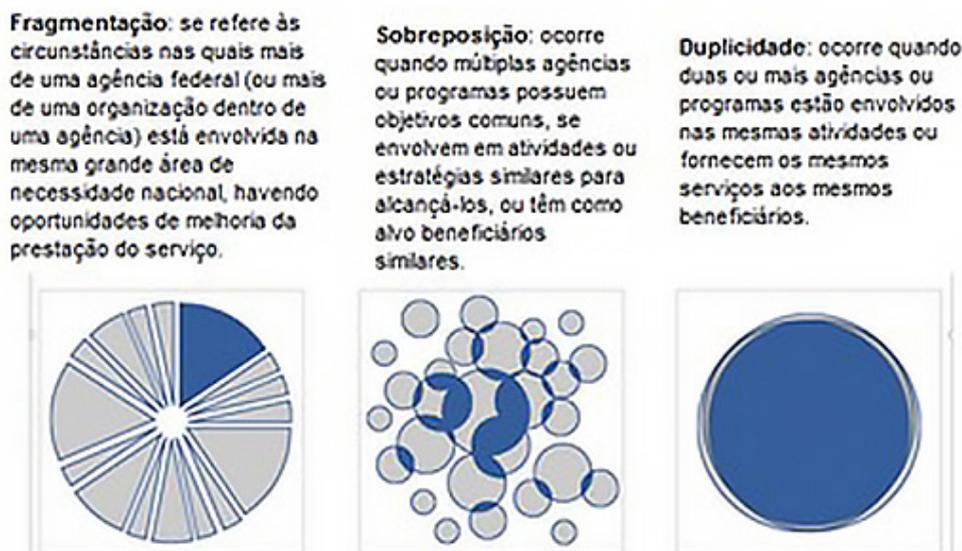
A Seção 4 apresenta estratégias para promover uma abordagem abrangente a fim de identificar oportunidades significativas de redução de despesas.

A Seção 5 traz as conclusões, incluindo obstáculos potenciais e as oportunidades para superá-los, em uma abordagem sob a ótica da administração de riscos.

2. HISTÓRICO: DEFINIÇÃO DE DUPLICIDADE E REDUÇÃO DE DESPESAS

Com base na Constituição Federal, os governos federal, estadual e municipal são os responsáveis por fornecer os serviços públicos no Brasil, abrangendo milhares de agências distribuídas nestes três níveis de governo, em um modelo bastante complexo. Tal disposição tem sido um obstáculo para a integração das ações governamentais, tanto horizontal (políticas federais) quanto verticalmente (políticas governamentais de multinível). Tal sistema é análogo ao sistema federal adotado nos Estados Unidos, que possui as esferas federal, estadual, local (cidade, condado e outras jurisdições), porém com diferenças significativas quanto às responsabilidades e autoridades legais, administrativas e jurisdicionais.¹

Figura 1: Definições do GAO para fragmentação, sobreposição e duplicidade



Fonte: GAO, Fragmentação, Sobreposição e Duplicidade: Uma Avaliação e Guia Administrativo. GAO-15-49SP.

Esta complexa rede de prestadores de serviço público frequentemente implica em múltiplas agências ou entidades envolvidas na mesma área de programas ou políticas. Embora em algumas ocasiões isso possa ser apropriado ou benéfico, muitas vezes essa multiplicidade de

1 Palestra sobre “Análise Federal, Estadual e Local”, apresentada durante o evento da Associação Internacional de Segurança Alimentar (IAFP) em 26/3/2018.



prestadores pode apresentar características de fragmentação, sobreposição ou duplicidade, resultando em uma prestação de serviço ineficiente ou ineficaz.

A Figura 1 apresenta as definições do GAO para esses três conceitos: fragmentação, sobreposição e duplicidade (FSD).

A breve lista a seguir exemplifica casos concretos de FSD identificados em objetivos e atividades governamentais relatados pelo GAO e que também podem ocorrer na Administração Pública Brasileira:

- **Sobreposição:** foi identificada entre o seguro desemprego e o seguro em caso de deficiência, havendo, em algumas circunstâncias, beneficiários recebendo benefícios dos dois programas. Embora não seja necessariamente ilegal, tal cenário pode causar dificuldades desnecessárias para se atingir objetivos e programas². A recomendação quanto à sobreposição já foi encerrada, pois a agência envolvida incluiu uma proposta legislativa para reduzir ou eliminar os benefícios do seguro em caso de deficiência em qualquer mês em que houver o recebimento de benefícios do seguro desemprego³.
- **Sobreposição e duplicidade:** foram identificadas em serviços e recursos similares oferecidos por diversos centros federais de processamento de dados^{4,5,6,7}. A consolidação de centros federais de processamento de dados oferece a oportunidade de aprimorar a eficiência governamental e o GAO relatou redução e eliminação de despesas de \$3.9 bilhões nos anos fiscais de 2011 a 2018, com base em sua análise dos dados relatados pelas agências⁸.

2 GAO, Segurança de Renda: A sobreposição de benefícios de desemprego e em caso de deficiência pode ser avaliada na busca por oportunidades de economia. GAO-12-764.

3 Consulte o status da recomendação em https://www.gao.gov/products/GAO-12-764#summary_recommend (acesso em 27/4/2018).

4 GAO, Relatório Anual de 2011 – Oportunidades adicionais para reduzir a fragmentação, sobreposição e duplicidade e alcançar outros benefícios financeiros. GAO-11-318SP.

5 Segurança da Informação: diretriz no âmbito governamental necessária para auxiliar agências na implementação do armazenamento em nuvem. GAO-10-855T.

6 Segurança da Informação: diretriz federal necessária para abordar questões de controle na implementação do armazenamento em nuvem. GAO-10-513.

7 Administração do Seguro Social: gestão efetiva da tecnologia da informação como ferramenta essencial para iniciativa do centro de processamento de dados. GAO-09-662T.

8 Fonte: GAO, Relatório Anual 2018 – Oportunidades adicionais para reduzir fragmentação, sobreposição e duplicidade e alcançar outros benefícios financeiros. GAO-18-371SP (página 11).



- **Fragmentação:** foi identificada em programas federais de transporte de superfície, visto que estes incluem uma variedade de abordagens e estruturas que não resultavam de uma base lógica ou plano específico, mas sim de uma aglomeração de políticas e programas estabelecidos há mais de meio século sem uma visão global bem definida acerca do interesse nacional e do papel do governo federal no sistema de transporte de superfície norte-americano. Tal cenário resultou em uma abordagem fragmentada, tendo em vista que cinco agências do Departamento de Transporte contavam com 6.000 empregados administrando mais de 100 programas distintos, com fluxos de financiamentos também distintos, destinados a rodovias, trânsito, ferrovia e ações de segurança, impedindo uma tomada de decisão efetiva e limitando a habilidade dos tomadores de decisões de vislumbrar soluções abrangentes para desafios complexos. Por exemplo, o governo federal tem uma grande deficiência de mecanismos para auxiliar projetos que abrangem múltiplas jurisdições e implementar projetos que envolvam mais de um patrocinador estadual ou local ou múltiplos meios de transporte.

Os relatórios anuais do GAO também incluem sugestões de ações para atingir redução adicional de despesas ou aumentar as receitas. A lista a seguir, relatada pelo GAO, traz casos concretos de oportunidades de melhoria de desempenho das ações estaduais, mesmo não sendo identificados casos de fragmentação, sobreposição e duplicidade, casos, estes, que também podem estar ocorrendo na Administração Pública brasileira:

O uso do *strategic sourcing* poderia alavancar o poder de compra das agências e alcançar economias adicionais⁹. Em 2013, o GAO recomendou que agências selecionadas direcionassem seus gastos com compras públicas a contratos existentes sob a ótica do *strategic sourcing*, expandindo o uso dessa metodologia nas categorias mais elevadas de gastos com compras públicas¹⁰. Por exemplo, o Departamento de Veteranos, ao avaliar oportunidades de *strategic sourcing*, estabeleceu objetivos e métricas como o aumento da gestão dos gastos por parte do setor de compras destinado a produtos e serviços de tecnologia da informação (TI), resultando em uma redução de despesas de cerca de \$3.6 bilhões dos anos fiscais de 2013 a 2015, de acordo com as estimativas da agência¹¹.

Caso o governo norte-americano **substitua a cédula de US\$1 pela moeda de US\$1**, poderá alcançar um benefício financeiro estimado de \$4.4 bilhões ao longo de 30 anos¹².

9 GAO, Relatório Anual de 2011 - Oportunidades adicionais para reduzir a fragmentação, sobreposição e duplicidade e alcançar outros benefícios financeiros. GAO-11-318SP.

10 *Strategic Sourcing*: seu uso aprimorado e expansivo poderia trazer economias significativas nas compras públicas. GAO-13-765T.

11 Fonte: GAO, Relatório Anual de 2018 - Oportunidades adicionais para reduzir fragmentação, sobreposição e duplicidade e alcançar outros benefícios financeiros. GAO-18-371SP (page 11).

12 GAO. Moedas dos EUA: a substituição da cédula de \$1 pela moeda de \$1 traria um benefício financeiro ao governo. GAO-11-281.



Há diversas áreas nas quais o governo federal pode aumentar seus esforços de arrecadação, como adotando ações visando limitar a emissão de passaportes aos solicitantes, impondo pagamentos por parte dos prestadores do programa *Medicaid*, ou identificando os solicitantes de credenciais de segurança com impostos federais pendentes de pagamento. Estima-se que tais ações poderiam aumentar as receitas de impostos em centenas de milhões de dólares durante um período de cinco anos¹³.

A revisão frequente das **taxas e tarifas federais cobradas pelo uso de serviços públicos** pode auxiliar o Congresso e as agências federais na identificação de oportunidades para lidar com abordagens inconsistentes de financiamento federal e aumentar o financiamento por parte do usuário, reduzindo, assim, a dependência em apropriações do fundo geral¹⁴. Para auxiliar as agências, o GAO publicou um Guia para definição de tarifas para usuários¹⁵.

Embora o guia realizado pelo GAO afirme não incluir informações sobre como identificar oportunidades de redução de despesas ou aumento na arrecadação de receitas que não estejam associadas a casos de fragmentação, sobreposição e duplicidade¹⁶, o guia oferece algumas sugestões nesse sentido¹⁷. Além disso, recursos adicionais foram encontrados durante esta pesquisa¹⁸ e todos esses recursos para lidar com oportunidades adicionais não relacionadas a FSD foram considerados neste artigo.

3. GUIA PARA AVALIAÇÃO DE PROBLEMAS DE FSD

3.1 DESCRIÇÃO DO GUIA ELABORADO PELO GAO

O relatório GAO-15-49SP – “Fragmentação, sobreposição e duplicidade: um guia de avaliação e gestão (GUIA)”, contém duas partes: uma com foco nas revisões dos programas e outra nos tomadores de decisões.

13 GAO, Relatório Anual de 2014 - Oportunidades adicionais para reduzir fragmentação, sobreposição e duplicidade e alcançar outros benefícios financeiros. GAO-14-343SP.

14 GAO, Relatório Anual de 2012: oportunidades para reduzir fragmentação, sobreposição e duplicidade e aumentar as receitas. GAO-12-342SP.

15 GAO, Tarifas federais para o usuário: uUm guia de definição. GAO-08-386SP.

16 Consultar a nota de rodapé 3 da página 2 do GAO-15-49SP.

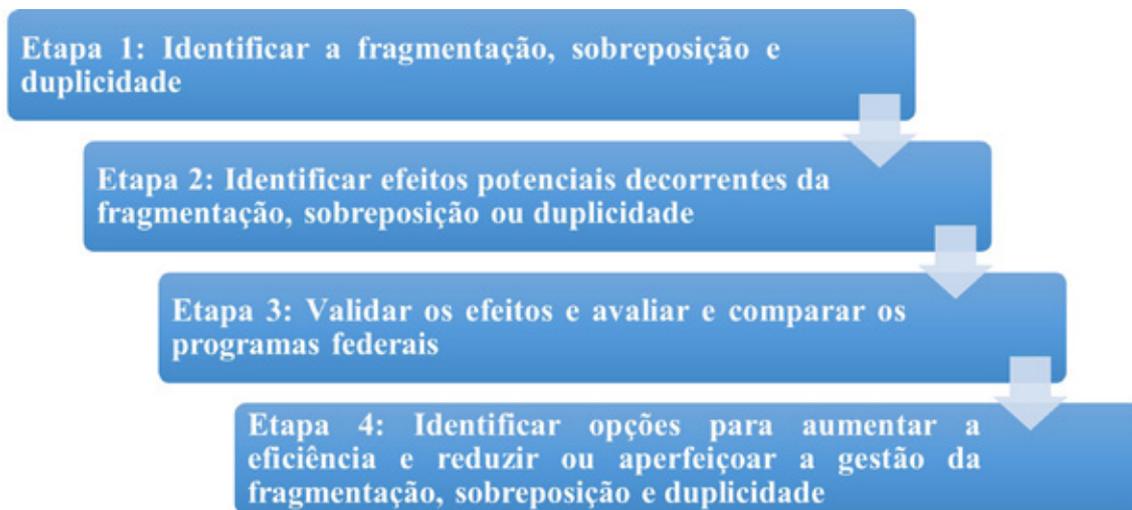
17 Consultar a tarefa 4.1 do guia do GAO (GAO-15-49SP).

18 Consultar a subseção 3.2.



As avaliações que fazem uso de uma revisão de FSD podem seguir um processo de quatro etapas e cada etapa proposta contém orientações sobre qual informação deve ser considerada e quais passos devem ser tomados.

Figura 2: Parte 1 do GUIA (revisão FSD)



Fonte: GAO, Fragmentação, sobreposição e duplicidade: um guia de avaliação e gestão. GAO-15-49SP (adaptado).

A figura 3 descreve as tarefas envolvidas na primeira etapa.

Figura 3 – Tarefas para a etapa 1: Identificar fragmentação, sobreposição e duplicidade



Fonte: GAO, Fragmentação, sobreposição e duplicidade: um guia de avaliação e gestão. GAO-15-49SP.

A fim de desempenhar a tarefa 1.1, os programas podem ser selecionados para serem examinados a partir de cinco abordagens distintas (ou uma combinação destas):

- A partir de seus objetivos e resultados (ex.: programas destinados a promover o aquecimento da economia);
- A partir dos grupos de beneficiários, clientes ou outro público alvo para o qual se espera que os programas tragam resultados (ex.: programas destinados a estimular determinado segmento econômico, como a indústria automotiva);

- A partir de seus principais benefícios, serviços ou produtos, alinhados aos objetivos ou resultados primários de um programa a ser desenvolvido (ex.: programas que forneçam auxílio financeiro);
- A partir da estrutura organizacional responsável pelos mesmos (ex.: programas sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura);
- A partir da estrutura de apropriações ou orçamentária em que foram propostos (ex.: programas pertencentes ao orçamento presidencial)¹⁹.

A fim de identificar os programas a serem revisados (tarefa 1.2), a previsão é de que as informações já existentes sejam consultadas ou que uma nova pesquisa seja conduzida. Caso a informação seja limitada, não confiável ou inexistente, uma nova pesquisa deverá ser conduzida. Para os propósitos dessa revisão, variações na definição ou escopo do termo “programa” poderão levar a diferentes listas de programas e usos potenciais da análise.

Para a tarefa seguinte (1.3), é necessário reunir informações dos programas sob revisão, havendo a sugestão de uma ferramenta para documentar o histórico obtido (Ferramenta 1 do anexo III).

Para a tarefa 1.4, a fim de se comparar os programas e encontrar sinais da presença de casos de FSD, tanto abordagens qualitativas quanto quantitativas podem ser adotadas. Métodos qualitativos podem ser usados para reunir e avaliar descrições detalhadas das semelhanças e diferenças entre os programas, enquanto que os métodos quantitativos podem produzir resultados dos níveis de semelhança entre os programas. Há, ainda, a ressalva de que pode ser necessário um exame complementar das fontes de informações existentes e a realização de uma nova pesquisa para identificar problemas de FSD.

A Figura 4 traz um exemplo de uma abordagem qualitativa para identificar problemas potenciais de FSD. Exemplos adicionais de métodos quantitativos e qualitativos estão disponíveis no Anexo 1 – Exemplos de comparações entre os programas do GAO.

Figura 4 – Resultado da abordagem qualitativa para levantar problemas de FSD (exemplo)

Exemplos de bens de consumo regulados por mais de uma agência.

Produto	Agência reguladora ou de supervisão								
	CPSC	FDA	EPA	PHMSA	NIST	ATF	FCC	NHTSA	CDC-NIOSH
Medicamentos e outros produtos com embalagens resistentes ao uso infantil	●	●	●						
Sabonetes e detergentes	●	●	●						
Armas de brinquedo a laser	●	●			●				

19 Tendo em vista a singularidade do orçamento no Brasil, tal abordagem não é aplicável ao contexto brasileiro.

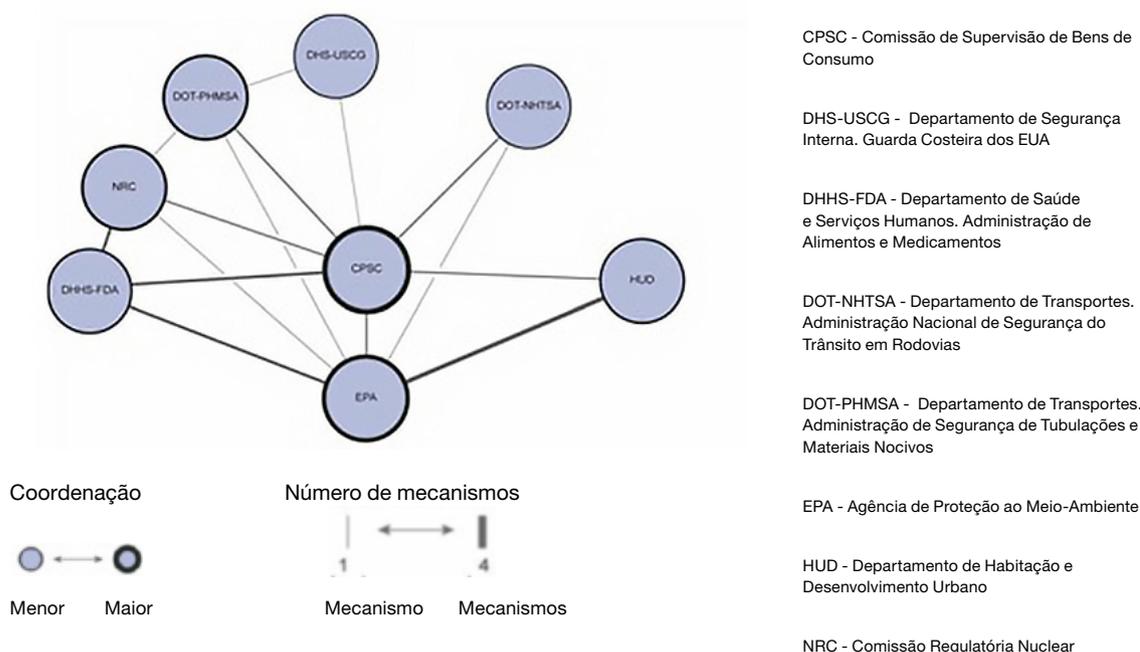


Produto	Agência reguladora ou de supervisão								
	CPSC	FDA	EPA	PHMSA	NIST	ATF	FCC	NHTSA	CDC-NIOSH
Fogos de artifício para consumo	●			●		●			
Aparelhos de celular/sem fio	●	●					●		
Grades portáteis para camas para adultos	●	●							
Embalagens em contato com alimentos	●	●							
Baterias de lítio	●			●					
Cadeiras infantis para carro/portátil	●							●	
Respiradores		●							●

Fonte: GAO, Supervisão da segurança de bens de consumo: oportunidades para fortalecer a coordenação e aumentar a eficiência e efetividade.GAO-15-52.

A Tarefa 1.5 compreende a definição da relação entre os programas, que pode auxiliar a determinar se existem casos de fragmentação, sobreposição ou duplicidade e se seus efeitos são potencialmente positivos ou negativos. Diagramas dessas relações podem ajudar em uma melhor compreensão e análise. Conforme a Figura 5, tais diagramas podem representar a relação de vários elementos: programas, objetivos, agências, produtos, etc.

Figura 5 – Identificação das relações entre programas (exemplos)

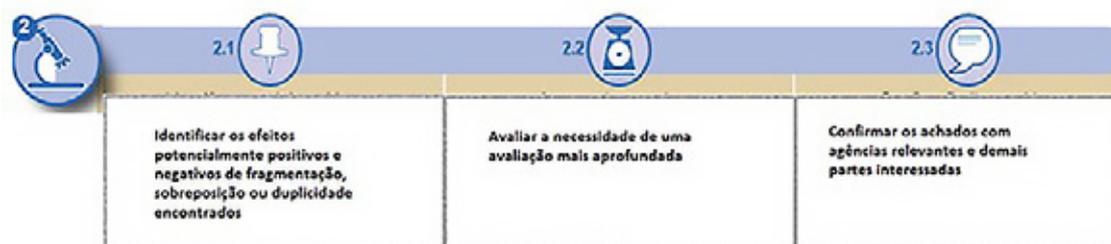


Fonte: GAO, Supervisão da segurança de bens de consumo: oportunidades para fortalecer a coordenação e aumentar a eficiência e efetividade.GAO-15-52.

Na última tarefa da primeira etapa (tarefa 1.6), os achados devem ser confirmados com os principais atores (agências relevantes e demais partes interessadas). Os seguintes achados poderão ser apresentados: (1) lista de programas e informações relacionadas, especialmente no que se refere às agências responsáveis por administrar e supervisionar os programas; (2) sinais de casos identificados de fragmentação, sobreposição e duplicidade; (3) relação entre programas.

A segunda etapa para uma revisão de FDS é identificar efeitos potencialmente positivos e negativos de qualquer fragmentação, sobreposição ou duplicidade encontrados na etapa 1. Conforme a Figura 6, há três tarefas nesta etapa.

Figura 6 – Tarefas para a etapa 2: Identificar efeitos potenciais de fragmentação, sobreposição e duplicidade



Fonte: GAO, Fragmentação, sobreposição e duplicidade: um guia de avaliação e gestão. GAO-15-49SP.

A segunda etapa (tarefa 2.1) começa com a identificação dos efeitos potenciais (positivos e negativos) da fragmentação, sobreposição ou duplicidade, incluindo: (1) a implementação do programa, (2) resultados e impacto e (3) relação custo-efetividade. O GUIA identifica questões a serem consideradas ao avaliar os efeitos potenciais desses três níveis a partir de exemplos²⁰. Além disso, sugere-se uma ferramenta para coletar e avaliar as informações durante a execução desta tarefa (Ferramenta 2 do Anexo III).

A tarefa 2.2 leva à etapa seguinte do processo de avaliação. Caso aspectos negativos sejam identificados ou não seja possível identificar se os efeitos da FSD são positivos ou negativos, a etapa 3 deverá ser realizada para uma avaliação mais aprofundada e para comparar o desempenho dos programas sob revisão. Caso contrário, a revisão deverá ser continuada a partir da etapa 4.

Na última tarefa desta etapa (tarefa 2.3), os achados devem ser confirmados com as principais partes interessadas.

A Terceira etapa para uma revisão de FSD envolve a validação dos efeitos dos problemas de FSD identificados, e a avaliação e comparação dos programas que apresentem fragmentação,

²⁰ Consultar a Tabela 3: Questões e exemplos para auxiliar na identificação de potenciais efeitos da fragmentação, sobreposição e duplicidade no GAO-15-49SP.



sobreposição ou duplicidade, a fim de determinar seu desempenho relativo e relação custo-efetividade. A Figura 7 apresenta quatro tarefas desta etapa.

Figura 7 – Tarefas para a etapa 3: Validar os efeitos e avaliar e comparar programas federais



Fonte: GAO, Fragmentação, sobreposição e duplicidade: um guia de avaliação e gestão. GAO-15-49SP.

A tarefa 3.1 começa com a identificação de avaliações existentes sobre programas que apresentam sinais de problemas com FSD. De maneira geral, as avaliações desses programas são uma análise das operações ou resultados dos programas e sobre os diversos atores que podem conduzi-los (GAO, inspetor geral, instituição acadêmica, etc.). Uma vez encontradas as avaliações, é necessário definir se estas são relevantes para determinar os efeitos potenciais positivos e negativos dos problemas de FSD identificados. A fim de completar essa tarefa, a integridade (ou seja, confiabilidade e validade) deve ser avaliada, havendo uma série de questões sugeridas no GUIA para auxiliar nessa atividade (Lista de sugestões 3 no Anexo III).

A tarefa 3.2 será executada caso a tarefa anterior conclua que as avaliações existentes não estão disponíveis, não são relevantes ou coerentes. Nesse caso, uma nova avaliação é necessária a fim de complementar as revisões e o GUIA apresenta sugestões de recursos a fim de dimensionar, esboçar e conduzir uma avaliação (Lista de sugestão 4 do Anexo III).

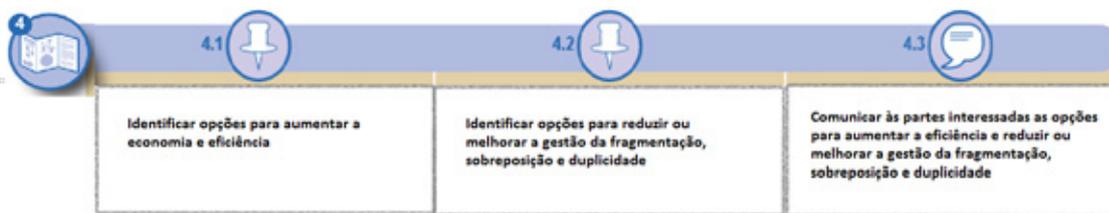
A tarefa 3.3 consiste em duas atividades. A primeira se refere à validação dos efeitos concretos positivos e negativos dos problemas identificados na etapa 1. A segunda envolve a avaliação e comparação do desempenho relativo e da relação custo-efetividade dos programas identificados, que pode resultar em uma avaliação de um único programa, comparação de dois ou mais programas, avaliação de um sistema (ou grupo) de programas ou avaliação de interações ou relações entre programas.

Na tarefa 3.4, os achados devem ser confirmados com as principais partes interessadas.

A quarta e última etapa para uma revisão de FSD envolve a identificação de opções para aumento da eficiência e redução ou melhoria da gestão dos efeitos negativos da fragmentação, sobreposição e duplicidade. A Figura 8 apresenta três tarefas para essa etapa.



Figura 8 – Tarefas para a etapa 4: Identificar opções para aumentar a eficiência e reduzir ou melhorar a gestão da fragmentação, sobreposição e duplicidade.



Fonte: GAO, Fragmentação, sobreposição e duplicidade: um guia de avaliação e gestão. GAO-15-49SP.

Mesmo quando não houver qualquer efeito negativo aparente de problemas de FSD, pode haver uma oportunidade para melhorar a eficiência, e o GUIA contém duas sugestões de fontes para ajudar a encontrar tais oportunidades. Uma das fontes²¹ destacou algumas abordagens de gestão, como, por exemplo, a reestruturação de operações e organizações governamentais que se encontravam ultrapassadas. A outra fonte²² contém algumas das práticas principais usadas nas iniciativas eficientes identificadas, como, por exemplo, o engajamento dos funcionários a fim de ter acesso às suas ideias e promover a participação dos mesmos no processo de transformação. Ambas as fontes podem oferecer percepções de como melhorar a eficiência.

Caso haja qualquer efeito negativo causado por algum problema de FSD na Etapa 2, a tarefa 4.2 deverá ser executada a fim de identificar opções para reduzir ou melhorar a gestão de tais efeitos nos beneficiários, clientes e outras partes envolvidas, assim como em relação aos benefícios e tradeoffs de tais opções.

As opções incluem:

- Melhoria da coordenação e colaboração dentro e fora das agências (a Lista de Sugestões 2 do Anexo III contém informações das melhores práticas na colaboração de agências);
- Envolvimento em atividades de gestão de desempenho (consultar a Lista de Sugestões 5 do Anexo III para mais informações sobre gestão de desempenho);
- Mudanças no estatuto, regulamento ou orientação a fim de revisar ou definir explicitamente os papéis e responsabilidades das agências e administradores dos programas;
- Consolidação ou otimização dos programas (consultar a Lista de Sugestões 6 do Anexo III para informações sobre a consolidação de programas);
- Eliminação de programas.

21 GAO, Otimização do Governo: oportunidades para fortalecer a abordagem da Secretaria de Gestão e Orçamento na melhoria da eficiência. GAO-10-394.

22 GAO, Otimização do Governo: práticas principais de iniciativas seletas sobre eficiência deveriam ser compartilhadas entre os governos. GAO-11-908.



A tarefa 4.3 apresenta ações específicas que devem ser adotadas a fim de implementar essas opções. Ações específicas bem como quaisquer tradeoffs relacionados devem ser comunicados às partes interessadas cabíveis. Além da identificação das opções para aumentar a eficiência e melhorar a gestão de problemas de FSD, também deve haver o detalhamento dos resultados esperados ou benefícios das mudanças propostas e qualquer tradeoff que deva ser considerado antes da implementação das mudanças.

A parte 2 do GUIA é dedicada a oferecer aos legisladores – tanto os tomadores de decisão do Congresso quanto os líderes do poder executivo – orientações sobre a tomada de decisões com base em informações produzidas a partir das avaliações de FSD, estando dividida em duas seções, uma para cada grupo dessas partes interessadas. Ambas as seções oferecem orientações sobre como avaliar as informações e implementar as recomendações contidas nas revisões. Além disso, a seção dedicada aos tomadores de decisão do Congresso inclui informação sobre como tomar decisões diante da ausência de recomendações dos analistas (principalmente quando há informação limitada sobre o desempenho dos programas).

Figura 9 – Orientações para os legisladores



Source: GAO, Fragmentação, sobreposição e duplicidade: um guia de avaliação e gestão. GAO-15-49SP.

3.2 PROPOSTA – DIRETRIZES PARA IDENTIFICAR PROBLEMAS DE FSD DURANTE AUDITORIAS DE DESEMPENHO

O TCU poderia desenvolver um guia para ajudar os auditores e legisladores a avaliar e administrar casos de fragmentação, sobreposição e duplicidade nos programas e políticas, levando em consideração o guia elaborado pelo GAO (GAO-15-49SP), outras fontes registradas neste Artigo e sua experiência prévia.

O Guia elaborado pelo GAO e descrito na seção anterior contém um processo completo que permite uma avaliação abrangente focada em problemas de FSD, que vai desde a definição da abordagem para selecionar programas até a maneira como solicitantes e legisladores podem usar as informações disponíveis nos relatórios para reduzir ou melhorar a gestão dos problemas identificados.

O TCU teve uma experiência no uso da abordagem FSD em 2016, quando a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio-Ambiente fez uma auditoria sobre a preparação



do governo federal brasileiro para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)²³. Embora os problemas de FSD não tenham sido o foco principal da auditoria, tal abordagem ajudou a equipe a alcançar os objetivos da auditoria. Em 2017, o TCU compartilhou essa abordagem com outras 11 EFS da OLACEFS. As lições aprendidas pela equipe do TCU incluem²⁴:

- Necessidade de considerar a “lacuna” como outra categoria de problemas de FSD, de maneira separada da fragmentação²⁵;
- Possibilidade de considerar a abordagem FSD para lidar com problemas de contradições, que podem ocorrer quando houver dois ou mais regulamentos em direções opostas;
- Necessidade de as equipes de auditoria terem um roteiro detalhado, além do guia elaborado pelo GAO, para identificar problemas de FSD;
- Elaboração de roteiro detalhado para a aplicação, na auditoria em questão, do guia sobre FSD elaborado pelo GAO.

O guia elaborado pelo GAO corresponde a um bom passo inicial para o desenvolvimento do guia do TCU, porém há algumas tarefas, especialmente na Etapa 1, que poderiam ser mais detalhadas e explicadas a fim de serem executadas de uma forma mais sistemática. Dessa forma, o TCU poderia desenvolver orientações complementares para auxiliar auditores a lidar com problemas de fragmentação, sobreposição e duplicidade, conforme resumo apresentado na Tabela 1. Para maiores esclarecimentos, também foram apresentadas informações úteis.

Tabela 1 – Sugestões para desenvolver orientações na Etapa 1 (identificação de problemas de FSD)

Descrição das tarefas da Etapa 1 do GUIA	Desafios	Sugestões
1.1 Identificar uma abordagem para selecionar programas	Abrangência do processo do GAO	A abordagem pode ser completa ou parcial Informar sobre as diferentes possibilidades de detalhamento (programas, ações, processos, etc.)

23 Acórdão 1968/2017 – Plenário, disponível em <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-auditoria-preparacao-do-governo-federal-brasileiro-para-implementacao-dos-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel-ods.htm> (acesso em 4/27/2018).

24 Fonte: entrevista com o Secretário da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

25 Verificar na Tabela 4 que a última linha em cada célula da coluna “Fragmentação” corresponde a um problema de lacuna.



Descrição das tarefas da Etapa 1 do GUIA	Desafios	Sugestões
1.2 Identificar os programas a serem examinados para uma revisão de FSD	A informação sobre políticas e programas públicos é dispersa e não-padronizada	Um levantamento preliminar é necessário
1.3 Reunir informações sobre o histórico dos programas identificados	A informação sobre políticas e programas públicos é dispersa e não-padronizada	Analisar informações sobre as práticas de governança nas contas anuais
1.4 Determinar se existe fragmentação, sobreposição ou duplicidade entre os programas selecionados	Ausência de orientação no guia do GAO	Usar informações da Tabela 2.
1.5 Identificar as relações entre os programas com fragmentação, sobreposição e duplicidade	Ausência de orientação no guia do GAO	Apresentar conceitos de modelagem de dados e amostras
1.6 Confirmar os achados com agências relevantes e demais partes interessadas	-	-

Fonte: Autores.

Em um primeiro momento, considerando que o guia elaborado pelo GAO é bastante abrangente, a análise de FSD pode sugerir a necessidade de auditorias extensivas. No entanto, é possível obter resultados parciais e úteis por meio da aplicação de apenas uma parcela do processo, conforme apresentado nos exemplos a seguir.

- A execução de todas as tarefas da etapa 1 e da tarefa 2.1 traz a sinalização da necessidade de uma maior investigação dos programas²⁶. Esse item se encaixa como um processo típico de levantamento do TCU²⁷;
- A execução apenas das tarefas 1.1 e 1.2 traz uma lista dos programas que abordam os mesmos assuntos (mesmos objetivos, mesmo alvo, mesmos beneficiários, ou que estejam produzindo os mesmos serviços/produtos), e pode ser útil, por exemplo, na discussão da criação de novos programas;

26 O GAO elaborou um relatório intitulado de “Programas federais de baixa-renda: elegibilidade e benefícios se diferem em programas selecionados devido à complexidade e variedade das regras” (GAO-17-558), que exemplifica essa abordagem e, de acordo com o item 3 e 4 deste Artigo, apresenta uma situação que pode ser similar à do Brasil.

27 Os padrões para o levantamento realizado pelo TCU estão disponíveis no endereço <http://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/levantamento.htm> (acesso em 27/4/2018).



- O acréscimo de mais duas etapas (tarefas 1.3 e 1.4) pode gerar sinalizações de FSD;
- Dada uma lista de programas, a execução das tarefas 1.4 a 1.5 revela as relações entre os programas.

Uma vantagem adicional da abordagem parcial é que em várias organizações o TCU pode não conseguir reunir dados suficientes para alcançar uma avaliação completa. Avaliações de desempenho e o desenvolvimento de programas com foco em resultados podem não ter maturado suficientemente ao ponto de possibilitar a realização de avaliações de FSD.

Em conclusão, o processo pode ser executado de forma completa ou parcial, e resultados favoráveis podem ser alcançados em ambos os casos. Além disso, orientações adicionais no tocante à variedade de aplicações possíveis das análises de FSD podem ser úteis na execução da tarefa 1.1.

A tarefa 1.2 do GUIA destacou que o termo “programa” deveria ser definido ou esboçado pela equipe de auditoria²⁸, com base nas necessidades e objetivos específicos da avaliação. Além disso, a revisão deverá indicar claramente que, na maioria dos casos, as decisões tomadas pela equipe devem ser consideradas nas decisões sobre a forma adequada de se caracterizar e descrever a lista de programas identificados.

Orientações de como destacar as possíveis abordagens também podem contribuir para uma melhor internalização dessa metodologia. As considerações podem incluir:

- Programas diferentes²⁹;
- Ações, todas dentro de um mesmo programa;
- Ações dentro de programas diferentes;
- Processos dentro de uma organização;
- Processos que vão além das organizações.

Outra questão que deve ser considerada quando há a identificação dos programas a serem examinados para a realização de uma revisão de FSD é que as informações sobre as políticas e programas públicos é dispersa e não-padronizada. Um levantamento preliminar de tais informações é necessário para o desenvolvimento de qualquer orientação nesse assunto, e auditorias de desempenho também poderão ser realizadas a fim de auxiliar o Centro de

28 A ferramenta de sugestão do Anexo III do guia elaborado pelo GAO contém uma variedade de fontes para consulta quanto à definição do termo “programa”.

29 Neste trabalho, programa é definido como uma série de ações.



Governo no fornecimento de um inventário preciso dos programas federais, da mesma forma em que foi realizado pelo GAO^{30,31}.

A fim de reunir informações do histórico dos programas identificados na execução da Tarefa 1.3, além das informações sugeridas pelo guia do GAO (Ferramenta 1 do Anexo III), também podem ser úteis o uso de diretrizes adicionais para levantar informações sobre as práticas de governança. Informações sobre a governança das organizações estão disponíveis nas prestações de contas apresentadas anualmente ao TCU desde 2018.

A tarefa 1.4, usada para determinar se existe fragmentação, sobreposição ou duplicidade entre os programas selecionados, pode ser difícil de ser implementada sem um roteiro sistemático. A fim de aprimorar este item, a Tabela 2 contém alguns sinais de alerta que podem ser considerados durante a revisão dos programas e levantamento de problemas de FSD. Amostras adicionais de métodos quantitativos e qualitativos para desempenhar essa tarefa podem ser úteis e podem ser encontrados no Anexo II - Exemplos de comparações entre programas realizadas pelo GAO.

Tabela 2 – Sinais de alerta sobre problemas de FSD

Perspectiva	Fragmentação	Sobreposição	Duplicidade
Objetivos	O programa possui diversos objetivos. Os objetivos são definidos de maneira demasiadamente ampla ou vaga. O conjunto de objetivos dos programas não abrange de forma completa o principal problema ou questão.	Programas com objetivos similares.	Programas com objetivos iguais ou similares.
Clientes	Os programas possuem vários conjuntos de clientes. O conjunto de clientes é definido de maneira demasiadamente ampla ou vaga. Há um subconjunto de clientes em determinado programa que não está recebendo os serviços.	Os clientes estão recebendo serviços dos mesmos ou de diferentes fornecedores para atingir os mesmos ou diferentes objetivos.	Os clientes estão recebendo serviços de diferentes processos ou atores, decorrentes dos mesmos objetivos ou de diferentes objetivos.

30 GAO. Eficiência e efetividade governamental: definições e informações inconsistentes limitam a utilidade dos inventários de programas federais. GAO-15-83.

31 GAO. Programas federais: a arquitetura de informação oferece uma potencial abordagem para o desenvolvimento de inventários. GAO-17-739.



Perspectiva	Fragmentação	Sobreposição	Duplicidade
Serviços	Os programas ou processos são definidos a fim de oferecer um amplo conjunto de serviços. Os programas especificam os serviços que pretendem fornecer de uma maneira ampla ou vaga. Há uma escassez de serviços para os programas atingirem seus objetivos.	Serviços similares são oferecidos por mais de um fornecedor.	Os mesmos produtos são oferecidos por mais de um fornecedor.
Administrador	A responsabilidade administrativa é dividida entre os administradores. As responsabilidades administrativas são definidas de maneira ampla ou vaga. A responsabilidade administrativa não é designada.	Algumas das responsabilidades administrativas são designadas a várias pessoas.	As mesmas responsabilidades administrativas são designadas a várias pessoas.
Processo	Os programas são desenvolvidos com um excesso de processos. Os processos são definidos de maneira demasiadamente ampla ou vaga. Há um serviço para o qual não foram desenvolvidos processos ou para o qual foram desenvolvidos processo inadequados.	Um processo ou parte de um processo está realizando atividades similares ou possui objetivos similares.	Um processo ou parte de um processo está realizando a mesma atividade ou possui o mesmo objetivo.
Sistemas de Informação (SIs)	Há diversos SIs dando suporte a programas/objetivos/processos. Os SIs (com informações similares ou não) não estão integrados. Não há SIs dando suporte a programas/objetivos/processos.	Os SIs que manipulam informações similares não estão integrados.	Os SIs que manipulam as mesmas informações não estão integrados.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A fim de desempenhar a tarefa 1.5, a modelagem gráfica das relações entre programas pode auxiliar na identificação de potenciais problemas de FSD. Conceitos de modelagem de dados, como os existentes nas relações entre entidades ou nos modelos multidimensionais, podem ser úteis e devem ser incluídos nas orientações, juntamente com exemplos de uso.

Por fim, o TCU poderia estabelecer uma diretriz para as equipes considerarem os problemas de fragmentação, sobreposição e duplicidade quando estiverem planejando todas as auditorias de desempenho.

No contexto do GAO, a responsabilidade inicial para identificar possíveis casos de FSD durante as missões de auditoria permanece com os Diretores de Gestão e as equipes das áreas temáticas, e esta tarefa geralmente ocorre nas fases iniciais das missões (fases de Aceite e Elaboração). A fim de auxiliar nesta tarefa, funcionários de cada equipe de área temática são designados como Pontos de Contato (PDC) para lidarem com problemas de FSD, recebendo



orientações³² e suporte de uma Equipe Central. Adicionalmente, as equipes examinam e realizam determinações durante a realização da missão, informando se os achados estão relacionados a casos de FSD.

Além das diretrizes, o treinamento no uso desta metodologia pode aumentar a capacidade de julgamento profissional dos auditores na identificação de problemas de FSD. O GAO não oferece nenhum treinamento específico sobre FSD, porém as equipes de questões estratégicas treinam as demais equipes sobre tais problemas durante a execução das missões.

4. ESTRATÉGIAS PARA INCORPORAR A METODOLOGIA DE FSD NO REPP

4.1 O PROCESSO DO RELATÓRIO ANUAL DO GAO

Conforme decisão aprovada pelo Congresso Nacional dos EUA em 2010, o GAO conduz “investigações rotineiras para identificar programas, agências, secretarias e iniciativas que apresentem objetivos e atividades em duplicidade no âmbito dos departamentos e das esferas de governo, e produz um relatório anual para o Congresso sobre os achados, incluindo o custo de tal duplicidade, realizando recomendações de consolidação e extinção, com o intuito de reduzir a duplicidade, identificando revogações específicas”³³.

Como resultado, o GAO havia encaminhado relatórios ao Congresso Nacional americano em oito ocasiões até a conclusão deste Artigo. Nos primeiros oito relatórios anuais, o GAO identificou 329 áreas e 805 ações com oportunidades de melhoria. Até maio de 2019, 621 ações (77%) haviam sido parcial ou completamente abordadas pelo Congresso e agências do poder executivo, resultando em cerca de US\$ 262 bilhões em benefícios financeiros (GAO, 2019). O GAO também elaborou o guia metodológico abordado na subseção 3.1.

O trabalho do GAO sobre duplicidade está dividido em duas grandes frentes. Uma delas corresponde à identificação de nova áreas de duplicidade e redução de despesas, e a outra se dedica ao monitoramento dos esforços das agências na abordagem dos problemas previamente identificados. O GAO possui uma página wiki interna³⁴ com uma ampla gama de recursos sobre o desenvolvimento de seu trabalho sobre duplicidade e redução de despesas, porém todas as páginas wiki e vários dos documentos com links são acessíveis apenas pelos funcionários do GAO.

32 GAO, Identificando novas e potenciais propostas de fragmentação, sobreposição e duplicidade, redução de despesas e aumento de receita – Orientações para os Pontos de Contato (PDC) das equipes das áreas temáticas. Julho de 2017 (disponível apenas off-line).

33 Pub. L. No. 111-139, § 21, 124 Stat. 8, 29 (2010), codificado no 31 U.S.C. § 712.

34 https://wiki.gao.gov/wiki/index.php/Duplication_Mandate_Work, (acesso em 20/4/2018).



Tendo em vista que a maioria de suas missões de auditoria são desempenhadas mediante um requerimento do Congresso, o GAO não seleciona previamente quais delas irão indicar problemas de FSD e farão parte do relatório anual. Dessa maneira, as missões consolidadas nos relatórios anuais são identificadas de diversas formas. Em alguns casos, o linguajar das instruções oficiais ou dos requerimentos do congresso sinalizam que as equipes irão lidar com questões potenciais de fragmentação, sobreposição, duplicidade ou redução de despesas e aumento de receitas. Em outros casos, algumas questões podem surgir à medida em que as equipes desempenham seus objetivos e metodologia, ou até mesmo quando conduzem o trabalho de auditoria. Cada equipe da área temática possui um Ponto de Contato (PDC) responsável por ajudar as equipes com questões de FSD.

Atualmente, a equipe do GAO responsável pelas questões estratégicas lidera o desenvolvimento do relatório sobre duplicidade, e uma equipe central é designada para esta tarefa. Esta equipe central auxilia na coordenação do desenvolvimento dos relatórios anuais, das atualizações do Rastreador de Ações do GAO e das solicitações de assistência técnica. A equipe central trabalha juntamente com as equipes de áreas temáticas ao longo do ano a fim de auxiliar na identificação de problemas potenciais de fragmentação, sobreposição e duplicidade, bem como de contenções de gastos e aumento de receitas. Mantém, ainda, um canal de comunicação com os agentes e clientes sobre a execução do trabalho.

Dessa forma, a equipe central apoia os pontos de contato das equipes das áreas temáticas que, por sua vez, apoiam as equipes encarregadas da missão de auditoria.

O GAO elaborou um guia³⁵ para informar as equipes das áreas temáticas sobre como submeter propostas para o relatório anual sobre duplicidade. Este guia contém: (1) uma agenda com as principais datas referentes ao relatório consolidado de 2018; (2) orientações sobre novas propostas; (3) orientações sobre a implementação de matrizes do rastreador de atividades; (4) orientações sobre a reunião de informações sobre programas para o trabalho sobre duplicidade. O guia também traz etapas detalhadas com exemplos para cada atividade, além de modelos de todos os documentos solicitados para envio de nova proposta.

De maneira geral, as etapas estabelecidas pelo guia sobre novas propostas são: (1) as equipes das áreas temáticas elaboram e revisam seus envios (há uma lista de verificação no guia para auxiliar as equipes), e os encaminham para a equipe central de duplicidade (2) a equipe central de duplicidade revisa as propostas e as envia à Equipe de Certificação de Qualidade das Políticas de Auditoria (APQA), ao Chefe de Operações (COO) e ao Controlador-Geral (CG) para revisão e aprovação da versão a ser enviada para os comentários das agências; (3) a equipe central de duplicidade coordena a fase de comentários das agências; (4) as aprovações finais para cada proposta são conduzidas pela equipe central de duplicidade, pela APQA, pelo COO e pelo CG.

35 GAO, Fragmentação, sobreposição e duplicidade – Orientações para novas propostas. Agosto de 2017 (disponível somente off-line).



O GAO publica as recomendações incluídas em todos os relatórios anuais anteriores sobre duplicação e redução de despesas em uma ferramenta interativa chamada de Rastreador de Ações, bem como em arquivos em formato para download (XLSX ou CVS)³⁶.

O status das recomendações é atualizado no Rastreador de Ações por meio do monitoramento do progresso feito pelas agências federais e pelo Congresso em relação às ações incluídas na ferramenta. A fim de realizar tais atualizações, o GAO elaborou outro guia³⁷. Este guia trata sobre como as equipes devem fornecer as informações para a atualização do Rastreador de Ações, que, de maneira geral, ocorre com a realização de uma matriz previamente preenchida pela equipe central de duplicidade.

Três etapas estão previstas para serem realizadas pelas equipes das áreas temáticas: (1) revisar cada coluna da matriz enviada pela equipe central de duplicidade para fins de precisão; (2) providenciar uma atualização do progresso de cada ação; (3) providenciar uma avaliação por meio da categorização do progresso alcançado para cada item da ação por meio da seleção de uma das três categorias: “atendido”, “parcialmente atendido” ou “não atendido”.

O guia estabelece que as equipes devem obter a verificação, com documentações para fundamentação, de que as ações relatadas pela agência estejam sendo adequadamente implementadas antes de avaliar uma ação como atendida.

O GAO não treina regularmente seus funcionários para a condução específica de avaliações de FSD. Conforme mencionado anteriormente, como parte dos processos normais de auditoria, as equipes determinam se há a presença ou não de problemas de FSD no momento em que esboçam e implementam a missão. Caso haja problemas de FSD, a equipe pode usar o guia descrito na subseção 3.1 para fundamentar sua abordagem. Até o momento, houve apenas uma sessão de treinamento, em outubro de 2015, apenas alguns meses após a elaboração do guia^{38,39}.

4.2 O RELATÓRIO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO (REPP) DO TCU

Em agosto de 2017, o Congresso Nacional incluiu a previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias⁴⁰ para que o TCU envie informações sobre a execução dos programas a fim

36 O Rastreador de Ações pode ser acessado em http://www.gao.gov/duplication/action_tracker/all_areas (acesso em 17/4/2018).

37 GAO, Orientações para completar o acompanhamento das matrizes do Rastreador de Ações. Outubro de 2017 (disponível somente off-line).

38 Vídeo disponível somente para os funcionários do GAO em <https://intranet.gao.gov/home/gaotv/917> (acesso em 25/4/2018).

39 O material em PowerPoint está disponível somente off-line (ALL_STAFF-#468874-v1-FOD_GUIDE_BB_SLIDES.ppt).

40 Lei 13.473/2017, art. 123 (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13473.htm, acesso em 17/4/2018).



de fundamentar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. A Lei requer que o TCU envie “um quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas ⁴¹”.

Portanto, até o momento, o TCU elaborou dois Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePP) e os encaminhou à Comissão no final de 2017 (Brasil, 2017) e 2018 (Brasil, 2018).

Ambos os Relatórios possuem duas seções principais: (1) questões de governança do centro de governo e (2) resumo das auditorias de desempenho realizadas.

No que se refere às questões de governança do centro de governo, enquanto o primeiro relatório possui avaliação e recomendações, o segundo relatório registra o monitoramento das ações adotadas pelo governo.

O RePP de 2017 descreve as questões principais da atuação do Estado como deficiências na estratégia, coordenação e articulação, governança orçamentária, monitoramento e gestão de risco, sendo que decisões do TCU apontaram que todas estas questões traziam consequências transversais e sistemáticas que podem afetar a coerência e efetividade das ações do Estado (TCU, 2017, Capítulo II). De acordo com o relatório, essas lacunas institucionais do Estado brasileiro foram avaliadas por meio do uso de boas práticas nacionais e internacionais sobre governança, sendo que as deficiências podem causar e perpetuar uma baixa qualidade dos gastos públicos. As auditorias que forneceram informações contidas no capítulo em comento usaram como critério as práticas contidas nos três guias anteriormente desenvolvidos pelo TCU: Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo, Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas e Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública.

O RePP de 2018 contém o monitoramento das principais ações implementadas pelo governo a fim de promover a melhoria do quadro institucional de planejamento e políticas públicas (governança do centro de governo), e conclui que a União tem implementado medidas visando uma conformidade efetiva com as recomendações, demonstrando iniciativa na adoção de melhorias em todos os pilares das ações estatais analisadas (TCU, 2018, Capítulo I).

Ambos os RePPs também apresentam um quadro-resumo das auditorias de desempenho realizadas pelo TCU em políticas, programas e ações governamentais nos últimos anos, e promovem uma análise consolidada das informações obtidas. O relatório de 2017 contém um resumo de sete auditorias, enquanto que o relatório de 2018 resume dezesseis auditorias. Os resumos sintetizam informações a fim de proporcionar uma visão geral da realidade das políticas públicas auditadas, descrevendo os riscos, irregularidades e deficiências recorrentes do conjunto de políticas fiscalizadas.

O TCU selecionou auditorias de desempenho que já haviam sido concluídas na elaboração de ambos os RePPs, embora estes não tenham sido conduzidos com o propósito de consolidação.

41 Lei nº 13.473, art. 123.



Consequentemente, houve uma ausência de informações necessárias para consolidação. Em alguns casos, as equipes conseguiram preencher as lacunas com trabalhos adicionais. Em outros casos, há aspectos que não foram avaliados.

O RePP de 2017 trouxe uma visão mais abrangente de como melhorar seu próprio processo de elaboração a fim de auxiliar na elaboração de futuros RePPs:

- Estabelecer uma abordagem sistemática para selecionar programas e ações para auditoria;
- Elaborar auditorias mais integradas, resultando em questões transversais de abordagem para a solução de problemas complexos;
- Padronizar: (1) análises, gerando a possibilidade de consolidar resultados sobre aspectos comuns dos programas e ações auditados; (2) o cronograma para o escopo e para as auditorias; (3) o detalhamento do objeto de controle selecionado;
- Considerar solicitar que as agências façam a auto avaliação;
- Convidar os estados a participarem do processo.

4.3 PROPOSTA – ABORDAGEM ABRANGENTE PARA ELABORAÇÃO DO REPP

Na comparação entre o conteúdo do relatório anual do GAO e o RePP elaborado pelo TCU, observa-se que ambos apresentam seus achados com todos os elementos previstos pelas ISSAIs (condição, critério, causa e efeito), porém com enfoques distintos. Enquanto o GAO foca em consequências, uma vez que destaca fortemente os benefícios que podem ser obtidos por meio das recomendações propostas, o TCU foca nas causas, especialmente por apresentar uma análise das deficiências nas práticas de governança.

O RePP pode ser mais útil tanto para os membros do congresso quanto para os dirigentes das organizações públicas caso contenha informações mais bem articuladas sobre as causas e efeitos dos achados de auditoria. Tal cenário poderia auxiliar e fundamentar as tomadas de decisão sobre custos e beneficiar os tradeoffs no momento em que o achado for abordado. Um relatório mais balanceado pode ser alcançado por meio da abordagem apresentada na Tabela 4.

Em resumo, além da introdução e conclusão, as três seções principais contêm (1) a identificação de oportunidades de redução de despesas, de maneira similar à relatada pelo GAO; (2) práticas frágeis de governança em três perspectivas diferentes – centro de governo, políticas públicas e organizações – que podem ter causado, podem estar causando ou irão causar um baixo desempenho do Estado; e (3) status das recomendações realizadas previamente incluídas nos RePPs anteriores, acompanhado, se possível, dos benefícios financeiros obtidos.



Tabela 4 – Conteúdo dos programas e relatório de avaliação das políticas (proposta)

Título da seção ou subseção	Conteúdo específico	Observações
(1) Introdução	-	-
(2) Melhoria do desempenho das ações do Estado		
(2.1) Novas oportunidades	Auditorias em novas áreas com problemas de redução de despesas.	Áreas nas quais as ações são necessárias para melhorar o desempenho do Estado e os efeitos de tais deficiências.
(2.2) Oportunidades adicionais	Auditorias em áreas já presentes no RePP que acrescentam recomendações sobre redução de despesas.	
(3) Problemas de governança		
(3.1) Governança do centro de governo	Avaliação das práticas de governança do centro de governo.	A avaliação deve ser mais abrangente e o menos prejudicial possível para a gestão.
(3.2) Governança nas políticas públicas	Avaliação das práticas de governança de políticas públicas.	Também deve considerar a abordagem de Autoavaliação de Controles o máximo possível a fim de atingir um custo-benefício razoável para o TCU.
(3.3) Governança das organizações públicas	Avaliação das práticas de governança de políticas públicas.	
(4) Status das recomendações realizadas		Resumo do status de todas as recomendações realizadas (RePPs atuais e anteriores).
(5) Conclusão	-	-

Fonte: Autores.

O TCU poderia elaborar um guia para as Secretarias gerarem informações padronizadas para o Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP).

Os dois primeiros RePPs foram elaborados com base em auditorias que não haviam sido planejadas para serem consolidadas, fato que limitou o panorama geral obtido.

Este guia deve ajudar as equipes a produzirem informações padronizadas sobre os programas durante a realização de auditorias de desempenho, como, por exemplo, a coleta de dados básicos sobre os programas auditados, o registro de problemas na governança tanto de políticas públicas quanto de órgãos e entidades da administração pública, e, ainda, o registro de problemas de FSD ou redução de gastos e aumento da receita.



O guia deve conter, ainda, tarefas e modelos de documentos para futura inclusão no RePP. Os recursos mapeados na subseção 4.1 podem ajudar em sua elaboração.

Além disso, **o TCU poderia estabelecer uma abordagem para elaboração do RePP voltada para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).**

Uma grande deficiência identificada no primeiro RePP é a ausência de uma abordagem integrada da gestão do governo (*whole-of-government*).

O modelo de desenvolvimento proposto na Agenda 2030 é baseado nos três pilares da sustentabilidade: social, econômico e ambiental. Um alinhamento entre as diversas políticas públicas é um fator crítico para o alcance dos objetivos desta Agenda, pois estes possuem características transversais, que levam a uma oportunidade para o Brasil alinhar suas diversas políticas públicas.

Caso adote uma abordagem para o RePP orientada para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), O TCU poderá ter uma influência mais efetiva sobre o Estado brasileiro na busca por um planejamento e tomada de decisão mais convergentes e sinérgicos. Se o TCU adotar a abordagem voltada aos ODS para selecionar programas ou ações a fim de revisar problemas de FSD (Tarefa 1.1 do GUIA), isto é, se selecionar programas que contribuam para os mesmos ODS, o RePP poderá ajudar os governos brasileiros a estabelecerem um plano para a conclusão da Agenda 2030.

4.4 PROPOSTA – RASTREAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES REALIZADAS

O TCU poderia desenvolver uma ferramenta útil para rastrear as recomendações realizadas e o status de sua implementação

Tendo em vista que qualquer recomendação é efetiva somente quando é implementada, outra frente para a melhoria do desempenho estatal é o aumento da implementação das recomendações realizadas.

De acordo com o relatório anual do GAO de 2019 sobre redução de despesas (GAO, 2019), 77% das ações recomendadas foram parcial ou completamente abordadas pelo Congresso e pelas agências do poder executivo, uma porcentagem alta, especialmente considerando que o GAO não possui uma autoridade coercitiva sobre as agências.

O GAO publica e monitora suas recomendações sobre FSD por meio da ferramenta Rastreador de Ações, que aumenta a responsabilidade das partes interessadas e torna mais transparentes as ações que buscam a redução de despesas⁴², fator que pode estar contribuindo para a sua porcentagem de recomendações implementadas. Desde 2017, o

42 A página sobre o Rastreador de Ações em duplicidade alcançou aproximadamente 30.000 visitas no ano fiscal de 2017 (fonte: relatório interno do GAO sobre o acesso às páginas online, disponível apenas off-line).



GAO também tem publicado todas essas recomendações e seu status em arquivos para download em formato aberto (XLS e CVS).

Em contrapartida, embora o TCU frequentemente monitore suas recomendações, essas informações – recomendações e seu status – estão espalhadas pela base de dados do TCU, resultando em uma baixa efetividade devido ao escasso monitoramento das partes interessadas e, ainda, levando a uma baixa transparência e responsabilidade tanto para o TCU quanto para aqueles que recebem as recomendações.

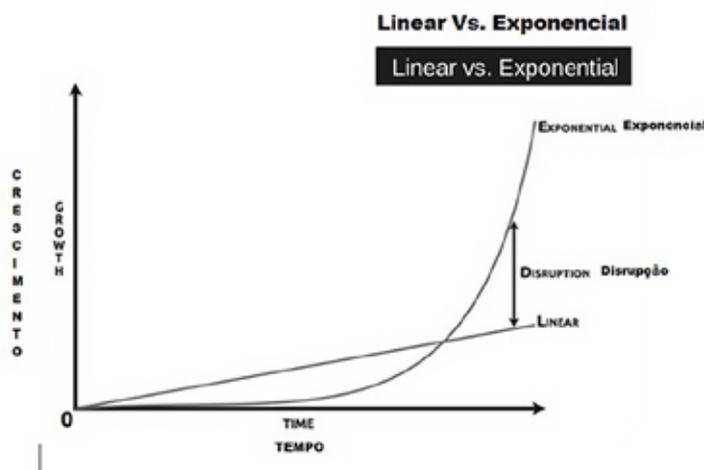
4.5 PROPOSTA – ABORDAGENS EXPERIMENTAIS PARA ALAVANCAGEM

O TCU poderia adotar abordagens inovadoras sobre Organizações Exponenciais para alavancar suas contribuições e desempenho e, assim, aprimorar a governança.

Os gastos de toda a Administração Pública brasileira estarão restritos nos próximos vinte anos como consequência da Emenda Constitucional aprovada em 2017 e sua legislação correlata. Ao mesmo tempo em que isso pode ser considerado uma ameaça para os objetivos do Estado brasileiro, pode também ser considerado uma oportunidade para a experimentação de novas abordagens no setor público. A OCDE (OCDE, 2018) apoia a ideia de que as organizações do setor público precisam de novas abordagens para lidarem melhor com as mudanças, sendo o livro “Organizações Exponenciais” uma de suas fontes citadas.

Uma Organização Exponencial (ExO) é “aquela cujo impacto (ou resultado) é desproporcionalmente maior – ao menos dez vezes – quando comparada a seus pares devido ao uso de novas técnicas organizacionais que alavancam tecnologias em aceleração” (GEEST, 2015). Para analisar a trajetória de tecnologias exponenciais, os autores de ExO apresentaram os 4 D’S – Digitalização, Disrupção, Demonetização e Democratização – e o que ocorre na fase de Disrupção é apresentado na Figura 11.

Figura 11 – Organizações lineares e exponenciais



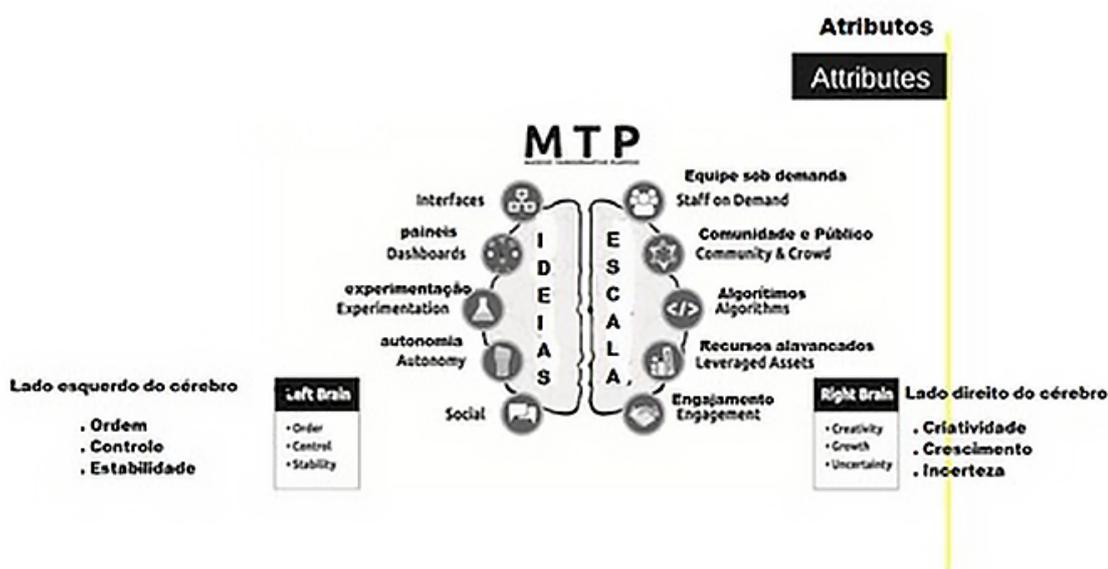
Fonte: Slides disponíveis em <https://www.slideshare.net/vangeest/exponential-organizations-h>.



Em resumo, uma organização começa sua trajetória exponencial quando passa por um processo de digitalização, ou seja, quando organiza seus negócios em uma perspectiva baseada na informática. Posteriormente, quando a organização precisa mudar de uma condição de deficiência para uma condição de abundância de recursos, ela altera o paradigma de seus negócios. Basicamente, a combinação de abundância de recursos e digitalização das informações sobre tais recursos cria um ambiente de disrupção, levando a um crescimento exponencial desproporcionalmente maior que o crescimento linear. Por exemplo, a junção da existência de informações digitalizadas sobre hospedagem com uma abundância de propriedades disponíveis criaram a condição para que o AirBnB gerasse uma disrupção nos moldes de hospedagem.

A Figura 12 representa um modelo com características que as ExO devem ter em comum. Para os objetivos deste Artigo, apenas três desses elementos serão brevemente descritos: equipe sob demanda, comunidade e público, e experimentação.

Figura 12 – Modelo de Organização Exponencial



Fonte: Os slides estão disponíveis em <https://www.slideshare.net/vangeest/exponential-organizations-h>.

Equipe sob demanda é uma prática que consiste na alocação de pessoal externo para desempenhar atividades – simples ou complexas, de apoio ou de finalização – de maneira temporária, resultando em uma maior velocidade, funcionalidade e flexibilidade para a ExO, quando comparada à opção de contratação de funcionários. Um exemplo desta prática ocorre quando uma rede de lojas realiza uma pesquisa com os clientes, geralmente por meio da oferta de cupons de desconto, averiguando sobre a situação das lojas e o quanto estas são frequentadas.

Comunidade pode ser entendida como os seguidores, parceiros e as partes envolvidas na organização, enquanto que público são as pessoas afetadas pelos negócios da organização



ou interessadas nos mesmos. A ExO pode alavancar a participação da comunidade e do público em diversas funções tradicionalmente desempenhadas dentro da empresa, incluindo a geração de ideias, financiamento, esboço, distribuição, marketing e vendas. A prática consiste no desenvolvimento de projetos compartilhados com pessoas de determinado lugar, visto que elas possuem propósitos comuns ou similares com a organização, além de tempo livre. Isso pode causar disrupção, pois tempo livre em um mundo conectado pode significar uma grande fonte inexplorada, como explicado pelo professor universitário e guru de mídias sociais Clay Shirky⁴³: “O mundo possui mais de um trilhão de horas anuais de tempo livre para uso no comprometimento com projetos compartilhados”. O desenvolvimento de software de código aberto é um grande exemplo de comunidade, enquanto que as recentes Ofertas Iniciais de Moedas (ICO) usadas para financiar as criptomoedas são um exemplo de público.

Por sua vez, a **experimentação** corresponde à implementação da metodologia da startup enxuta⁴⁴ e outras técnicas que afirmam que novas ideias e conceitos deveriam ser implementados o mais rápido possível em um ambiente controlado, e tanto os testes quanto a implementação devem crescer tão logo seus riscos sejam controlados. A experimentação possibilita a existência de uma cultura organizacional que tome riscos e aceite falhas, estimulando seus funcionários a serem inovadores.

Os autores do livro Organização Exponencial afirmam que qualquer organização, pública ou privada, grande, média ou pequena, pode aplicar os conceitos de ExO, e também apresentam algumas abordagens que as organizações existentes podem usar para se adaptarem a esse novo paradigma.

A Tabela 5 apresenta duas propostas de abordagens baseadas nos conceitos de ExO que podem ajudar o TCU a aumentar o número de revisões de FSD para serem incluídas no RePP.

Tabela 5 – Abordagem proposta com base nos conceitos de ExO

Recomendação	Observação
O TCU poderia experimentar realizar uma revisão coordenada de FSD com os tribunais de contas dos estados.	- É possível avaliar os programas implementados sob o quadro de governança multinível com a abordagem proposta neste Artigo. - Por exemplo, o GAO conduziu um exame de concessões federais de moradia em parceria com auditores locais e de 25 estados em dois estados, e relatou sinais de fragmentação e sobreposição em ambos os estados ⁴⁵ .

43 TED talk “Como o superávit cognitivo irá mudar o mundo”, por Clay Shirky (acesso em 1/5/2018).

44 Disponível em <http://theleanstartup.com> (acesso em 1/5/2018).

45 GAO, Propriedades com aluguel acessível: o auxílio é fornecido pelos programas federais, estaduais e locais, porém as informações estão incompletas quanto ao desempenho da arrecadação. GAO-15-645.



Recomendação	Observação
<p>O TCU poderia experimentar a abordagem de Autoavaliação de Controles (CSA) ao convidar organizações públicas maduras, atuando em coordenação com seus órgãos de controle interno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Autoavaliação de Controles (CSA) é um processo no qual os gestores avaliam seus próprios controles e no qual o papel da auditoria é tipicamente o de facilitar o processo. - o TCU tem adotado a abordagem CSA desde 2007, por meio de pesquisa das práticas de governança e gestão em algumas áreas do setor público (por exemplo, tecnologia da informação, recursos humanos, compras públicas, saúde e segurança pública). - A CSA pode fazer uso das diretrizes propostas na subseção 3.3. - Ao compartilhar o conhecimento dessa abordagem metodológica com os órgãos de auditoria interna e com a equipe de gestão, o TCU pode criar um ambiente no qual esta comunidade aumente o número de revisões de FSD. - O primeiro RePP já traz a possibilidade de introdução da CSA no relatório⁴⁶.

Fonte: Autores.

5. CONCLUSÕES

Os objetivos deste Artigo foram explorar dois grupos de problemas:

- No médio prazo, como o TCU pode incluir a perspectiva da FSD em suas auditorias;
- No longo prazo, como o TCU pode relatar casos fundamentados de FSD em um relatório anual consolidado.

Este artigo inclui nove propostas para o TCU melhorar seu desempenho:

- (P1) Desenvolver um guia para ajudar os auditores e legisladores a avaliar e administrar casos de fragmentação, sobreposição e duplicidade entre os programas e políticas, levando em consideração o guia elaborado pelo GAO (GAO-15-49SP), outras fontes especificadas neste artigo e sua experiência prévia (seção 3.3).
- (P2) Desenvolver orientações complementares para ajudar os auditores a lidar com problemas de fragmentação, sobreposição e duplicidade (seção 3.3).
- (P3) Estabelecer diretrizes para as equipes considerarem os problemas de fragmentação, sobreposição e duplicidade quando estiverem planejando todas as auditorias de desempenho (seção 3.3).
- (P4) Reformular o conteúdo do Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) por meio do equilíbrio entre as informações das causas e efeitos dos achados (seção 4.3).
- (P5) Estabelecer uma abordagem para elaborar o RePP com uma orientação para os Objeto-

⁴⁶ Consultar a seção 4.3.



tivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (seção 4.3).

- (P6) Desenvolver uma ferramenta útil para rastrear o status de implementação das recomendações anteriores (seção 4.4).
- (P7) Considerar a adoção da abordagem das Organizações Exponenciais para alavancar as contribuições e o desempenho a fim de aprimorar o governo (seção 4.5).
- (P8) Experimentar a adoção de uma revisão coordenada com base na FSD com os tribunais de contas dos estados (seção 4.5).
- (P9) Experimentar a abordagem de Autoavaliação de Controles (CSA) por meio do convite a uma organização pública federal madura, atuando em coordenação com os órgãos de controle interno (seção 4.5).

A Tabela 6 apresenta a conexão entre as propostas e os objetivos deste Artigo, incluindo uma primeira abordagem para analisar os efeitos de sua implementação, com base no julgamento profissional dos autores.

Tabela 6 – Impacto e esforço das propostas

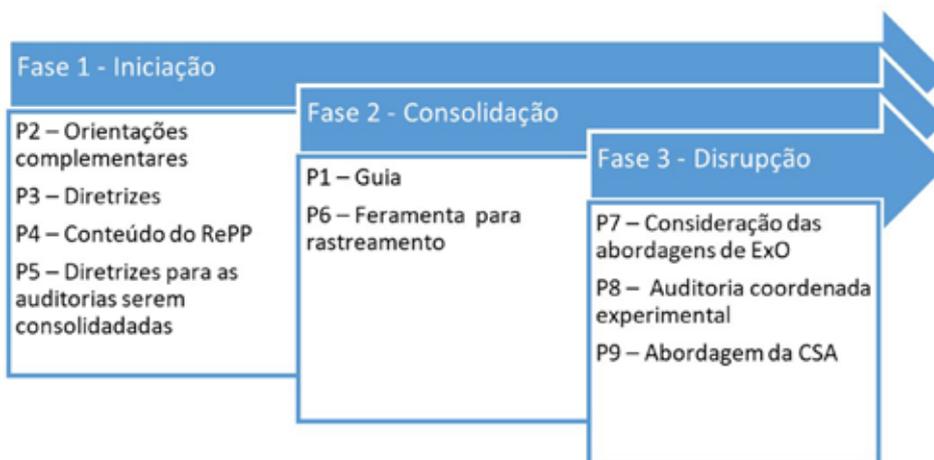
Proposta	Visão	Impacto	Esforço
P1 – Guia	Médio prazo	Alto	Médio
P2 – Orientações complementares	Médio prazo	Médio	Baixo
P3 – Diretrizes	Médio prazo	Médio	Baixo
P4 – Conteúdo do RePP	Médio prazo	Alto	Baixo
P5 – RePP com orientação para os ODS	Médio prazo	Alto	Baixo
P6 – Ferramenta para rastreamento	Longo prazo	Alto	Alto
P7 – Consideração das abordagens de ExO	Longo prazo	Alto	Médio
P8 – Experimentação com revisão coordenada com base em FSD	Longo prazo	Alto	Alto
P9 – Abordagem de CSA	Longo prazo	Alto	Alto

Fonte: Elaborado pelos autores com base em seu julgamento profissional.

A Figura 12 contém sugestões de fases para a implementação destas propostas. As propostas da fase 1 são suficientes para que haja a inclusão de problemas de FSD no RePP.



Figura 12 – Fases para a implementação das propostas



Fonte: Elaborado pelos autores com base em seu julgamento profissional.

A Tabela 9 apresenta desafios previstos para a implementação desta abordagem/avaliação dos problemas de FSD – e sua inclusão no RePP. Eles foram apresentados sob um formato de risco, seguidos de uma primeira abordagem para administrá-los, com base no julgamento profissional dos autores. Além das medidas internas do TCU, a Tabela destaca que a colaboração e coordenação são os desafios centrais. Portanto, o TCU pode usar a Lista de Sugestões 2 do guia elaborado pelo GAO (Melhores e Principais Práticas de Colaboração) para assegurar o sucesso dos esforços na abordagem tais desafios.

Tabela 9 – Obstáculos previstos (gestão de risco)

Risco	Probabilidade	Impacto	Risco inerente	Sugestão de controle	Risco residual
Mudança na presidência do TCU (no final de 2020) e o surgimento de novas prioridades	Alto	Alto	Alto	- Apresentar o conteúdo deste artigo para a equipe do novo presidente assim que possível	Baixo
Dispersão de informações sobre políticas públicas e programas	Alto	Médio	Alto	- Providenciar orientações - Monitorar a determinação já realizada pelo TCU a fim de solucionar o problema	Alto (curto prazo) Médio (médio prazo) Baixo (longo prazo)



Risco	Probabilidade	Impacto	Risco inerente	Sugestão de controle	Risco residual
Incipiência na gestão por resultados na Administração Pública brasileira	Alto	Alto	Alto	- Aplicar uma nova abordagem de forma parcial - Monitorar a determinação já realizada pelo TCU	Alto (curto prazo) Médio (médio prazo) Baixo (longo prazo)
A maioria dos programas é implementada sob o quadro de governança multinível	Alto	Médio	Alto	- Coordenar com os tribunais de contas dos estados	Baixo
Incipiência da cultura colaborativa nos tribunais de contas do Brasil (TCU e tribunais de contas dos estados)	Baixo	Alto	Médio	- Apresentar o conteúdo deste artigo aos tribunais de contas dos estados	Baixo
Falta de padronização das informações sobre os programas implementados sob o quadro de governança multinível	Alto	Alto	Alto	- Coordenar auditorias com os tribunais de contas dos estados a fim de promover a padronização dos dados	Alto (curto prazo) Alto (médio prazo) Médio (longo prazo)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em seu julgamento profissional.

Observação: A probabilidade, impacto e risco são avaliados por meio de uma escala tripla simples (baixo, médio, alto).

Os números apresentados nos relatórios anuais sobre redução de despesas do GAO ressaltam os resultados obtidos por meio dessa abordagem, e o GAO alcançou e avaliou tais resultados usando seu Guia de Avaliação e Estimativa de Custos (GAO, 2009). Embora a estimativa de custos seja uma das partes mais importantes do trabalho, ela foi intencionalmente excluída do escopo deste Artigo, pois a Administração Pública brasileira é incipiente no que se refere à gestão voltada para resultados, o que pode dificultar bastante essa primeira abordagem. Portanto, este trabalho focou em dois processos: 1) auditoria para a identificação de problemas



de FSD e 2) apresentação de tais problemas em um relatório anual consolidado. Estudos futuros poderão discutir ações visando a superação dos desafios referentes à estimativa de custos na Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

Brasil. Tribunal de Contas da União. Performance Audit Manual. 2010.

_____. _____. Basic Governance Reference Guide for Public Sector Organization. 2014.

_____. _____. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. 2014.

_____. _____. Guidelines for governance assessment of the Center of Government. 2016.

_____. _____. Relatório de Políticas e Programas de Governo – 2017. 2017.

_____. _____. Relatório de Auditoria - preparação do Governo Federal brasileiro para implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). 2017.

_____. _____. Relatório de Políticas e Programas de Governo – 2018. 2018.

GAO. U.S. Government Accountability Office. GAO Cost Estimating and Assessment Guide: Best Practices for Developing and Managing Capital Program Costs. GAO-09-3SP. 2009.

_____. _____. Streamlining Government: Opportunities Exist to Strengthen OMB's Approach to Improving Efficiency. GAO-10-394. 2010.

_____. _____. Streamlining Government: Key Practices from Select Efficiency Initiatives Should Be Shared Governmentwide. GAO-11-908. 2011.

_____. _____. Income Security: Overlapping Disability and Unemployment Benefits Should be Evaluated for Potential Savings. GAO-12-764. 2012.

_____. _____. Affordable Rental Housing: Assistance Is Provided by Federal, State, and Local Programs, but There Is Incomplete Information on Collective Performance. GAO-15-645. 2015.

_____. _____. Fragmentation, Overlap, and Duplication: Evaluation and Management Guide. GAO-15-49SP. 2015.

_____. _____. Identifying Potential New Submissions for Fragmentation, Overlap, Duplication, Cost Savings and Revenue Enhancement - Guidance for Mission Team Points of Contact (POC). 2017 (disponível apenas off-line).

_____. _____. Fragmentation, Overlap, and Duplication - Guidance for New Submissions. 2017 (disponível apenas off-line).

_____._____.Guidance for Completing Action-Tracker Follow-up Matrices. October. 2017 (disponível apenas off-line).

_____._____.2019 Annual report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits. GAO-19-285SP. 2019. Disponível em: <<https://www.gao.gov/products/GAO-19-285SP>>. Acesso em 02 jul 2019.

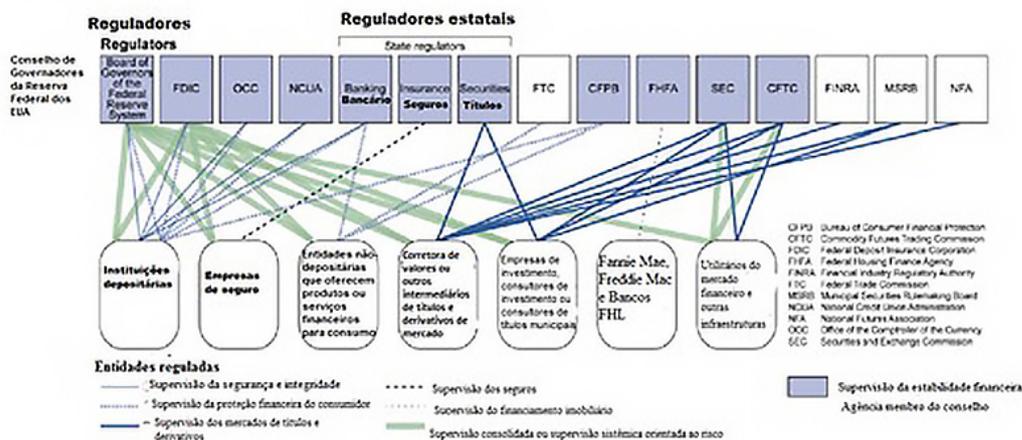
OCDE. Observatory of Public Sector Innovation. How do you achieve an Innovative Learning Organisation? 2018.

World Bank, A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume 1 – Overview. 2017.

ANEXO 1 – EXEMPLOS DE COMPARAÇÕES ENTRE OS PROGRAMAS DO GAO

Figura 14 – Resultado da abordagem qualitativa para levantamento de problemas de FSD (exemplo de fragmentação na estrutura de supervisão)

Estrutura regulatória financeira dos EUA, 2016



- CFPB – Agência de Proteção Financeira ao Consumidor
- CFTC - Comissão de Negociação de Contratos Futuros de Commodities
- FDIC – Agência Federal de Garantia de Depósitos Bancários
- FINRA - Autoridade Regulatória da Indústria Financeira
- FHFA – Agência Federal de Financiamento Imobiliário
- FTC – Comissão Federal do Comércio
- MSRB – Agência Reguladora de Títulos Públicos Municipais
- NCUA – Agência Nacional de Crédito
- NFA – Associação Nacional de Futuros
- OCC – Agência do Controlador da Moeda
- SEC – Comissão de Câmbio e Títulos

Fonte: GAO, Regulação Financeira: a estrutura complexa e fragmentada poderá ser simplificada para melhorar a efetividade. GAO-16-175.

