

Inserindo a dimensão de resultados nas prestações de contas

Fábio Henrique Granja e Barros
e Melchior Sawaya Neto

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de sistema de monitoramento e avaliação de resultados é fundamental para a melhoria da gestão e da forma como são prestadas as contas dos programas de governo. Dado que a maioria dos programas atacam problemas que provavelmente persistiram por longo período, faz-se necessária a montagem de estratégia de controle não apenas para o curto-prazo, mas também para o médio e longo prazos.

Nesse sentido, um acompanhamento efetivo de programas deve combinar as prerrogativas das auditorias, que possuem caráter exploratório e esporádico, com as das prestações de contas, que, a rigor, realizam controle contínuo sobre o desempenho de órgãos e de programas.

As auditorias podem auxiliar as análises destas, principalmente, pela possibilidade de contato direto com os gestores e beneficiários de programas e políticas públicas, possibilitando, entre outras coisas, a elaboração de indicadores sobre a operação e os resultados dos programas. Por sua vez, as prestações de contas, ao receberem informações periódicas e atualizadas sobre aspectos essenciais dos órgãos e programas públicos, podem contribuir com essa sistemática de acompanhamento na medida em que apresentam informações sobre a evolução temporal de aspectos-chave, tais como a evolução de indicadores e o alcance de metas.

Neste artigo, o principal objetivo foi o de ressaltar que os programas sociais necessitam de acompanhamentos contínuos por meio de indicadores da operação e de resultados. Para tanto, a formatação de estratégias que combinem a integração de auditorias com prestações de contas dos programas pode ser a melhor maneira de se alcançar tais objetivos de monitoramento. Nesse sentido, serão abordadas as oportunidades existentes para a introdução dos indicadores de resultados, usualmente desenvolvidos em processos de auditorias, nas prestações de contas. Para tanto, serão discutidas as etapas essenciais de avaliação e monitoramento de resultados: A ideia é gerar um sistema que disponibilize aos gestores informações suficientes para acompanhar se os objetivos estratégicos dos programas estão sendo alcançados.

Fábio Henrique Granja e Barros é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado e Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Melchior Sawaya Neto é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e Doutor em Economia pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB).

Toda a análise foi realizada sob o contexto de que os programas públicos devem ser avaliados e monitorados com base em uma visão dinâmica, ou seja, a situação atual pode evoluir para outro patamar no futuro. Desta forma, o acompanhamento efetivo deve permitir dar tratamento flexível às questões relevantes, considerando as possíveis alterações na situação ou no problema analisado e reavaliando a necessidade de modificações no desenho, no planejamento estratégico, na cobertura, na focalização. Isto é, a sistemática proposta deve, antes de tudo, munir os gestores com informações e técnicas analíticas que permitam realizar mudanças na forma de operacionalização das atividades essenciais para o logro dos objetivos.

MELHORIA NA GESTÃO DE PROGRAMAS E NA QUALIDADE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS EM TEMAS RELACIONADOS COM O DESEMPENHO DA GESTÃO

Ao se analisar o processo de planejamento de políticas públicas, observa-se que as funções de avaliação e monitoramento representam elementos essenciais desse processo. Contudo, antes de adentrarmos nas questões relativas ao controle, faz-se necessária a contextualização da estruturação da política em si. Segundo Licona (2008, p. 2), o planejamento deveria iniciar-se pela observância, determinação e quantificação de um problema social que incida sobre uma região ou um país. Como segundo passo, deveriam ser analisadas as causas dos problemas a serem objeto da política. Assim, ao se detectar os problemas e suas respectivas causas é possível desenhar o programa social, com definição de orçamento e atividades básicas, para enfrentá-lo.

As funções de avaliação e monitoramento, segundo Licona (2008, p. 21), exercem diferenciados papéis no esquema de planejamento de programas públicos: i) elas contribuem para uma melhor gestão por meio da disponibilização de informações, fornecidas por indicadores e metas, que permitem o monitoramento da operação e dos resultados do programa; ii) elas conferem maior transparência ao processo de prestação de contas dos gestores, uma vez que, além de informações sobre a conformidade do gasto dos recursos públicos, são agregadas informações sobre a eficiência, eficácia e efetividade desses.

Conforme apresentado na Figura 1, observa-se que as flechas provenientes do fluxograma de avaliação e monitoramento se conectam com as demais etapas do esquema de planejamento, permitindo modificações na concepção e na operação, bem como no redesenho e na reelaboração dos orçamentos dos programas, esse último, com vistas a alocar maiores volumes de recursos às ações mais efetivas. Isso demonstra o caráter dinâmico dos programas que devem ser continuamente reformulados, seguindo as informações provenientes do monitoramento e avaliação. Estas funções também estão conectadas com o processo de prestação de contas do programa, que, em última análise, deve informar à sociedade (financiadores do programa via pagamento de impostos) sobre a eficácia e a efetividade de suas ações.

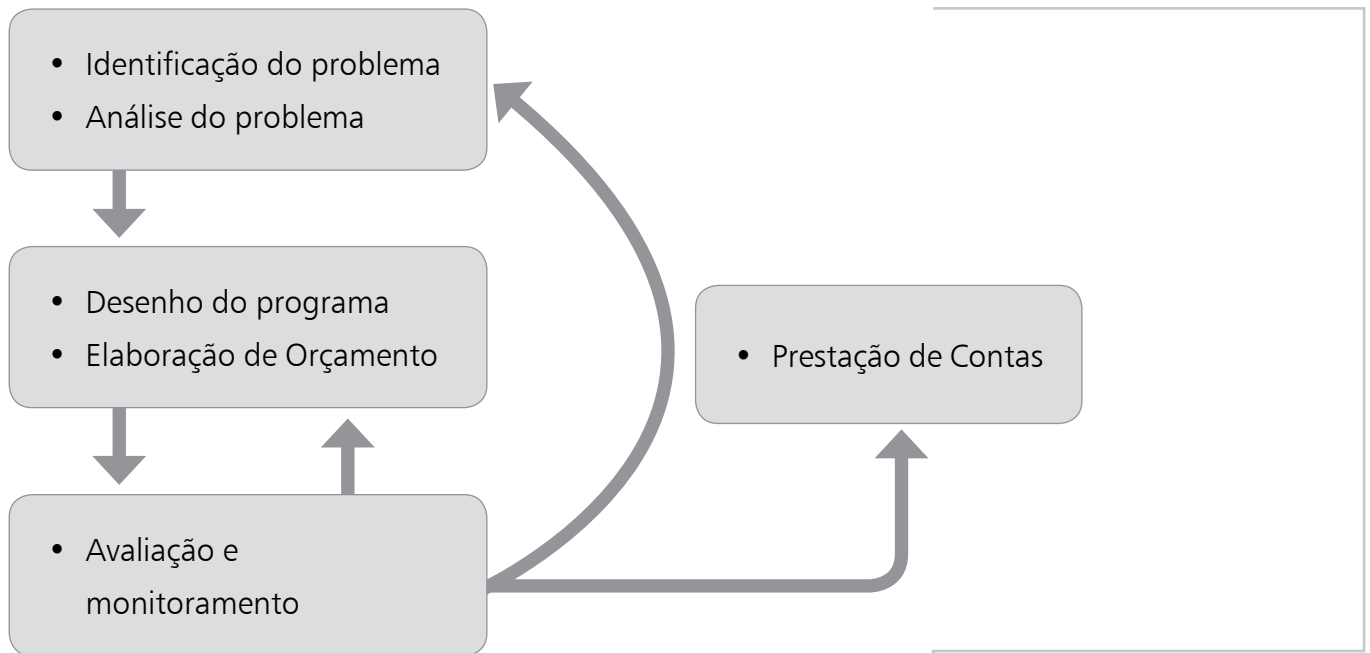


Figura 1 – Sistema de Avaliação e Monitoramento

Os sistemas de avaliação e monitoramento, conforme Ravallion (2008, p. 3), são essenciais pelo fato de gerarem informações sobre os custos e os benefícios gerados pelos programas. A avaliação, quando corretamente executada, fornece informações quantitativas, ou seja, indicadores sobre as principais variáveis das atividades/produtos e dos resultados dos programas. Por sua vez, o monitoramento permite acompanhar a evolução dessas principais variáveis que incidem sobre esses custos e benefícios (ou resultados).

Deve-se ressaltar que os benefícios de natureza pública são mais difíceis de serem calculados que os benefícios privados. Esses últimos, normalmente representam as receitas auferidas pela venda de produtos ou serviços. Por sua vez, os benefícios públicos são de distinta natureza, representando a modificação na qualidade de vida das pessoas oriundas da ação dos programas. Essa dificuldade, segundo Licon (2008, p. 6), leva a que muitos gestores de programas não sejam capazes de precisar a definição dos mesmos. Além do mais, esses benefícios são de difícil conversão para valores monetários.

Determinar as variáveis relevantes que compõem os benefícios públicos representa condição necessária para o monitoramento. Esse deve acompanhar os principais fatores que influenciam os benefícios e custos dessas variáveis. A título de exemplo, para o caso de um programa que objetiva o aumento do número de estudantes no nível superior, garantindo o desempenho destes, essas variáveis são: i) a acessibilidade, isto é, a capacidade de atender ao curso superior; ii) a permanência no referido curso; iii) e a melhoria no desempenho acadêmico dos estudantes¹. Ter consciência sobre quais são as variáveis significativas permite aos gestores montar estratégia de monitoramento de fatores relevantes para determinação das mesmas.

Segundo Liconá (2008, p. 6), o grande problema para o avanço das avaliações e monitoramentos de caráter quantitativo em programas públicos refere-se à falta de demandantes por essas informações. Em projetos privados, os proprietários ou acionistas possuem interesse direto nas informações prestadas sobre a rentabilidade de seus negócios, sendo essas informações imprescindíveis para a boa tomada de decisões sobre como investir seus recursos. No âmbito público, não está claro quem são os proprietários ou acionistas dos programas. Na maioria das situações a sociedade, que seria o análogo público dos acionistas, não está mobilizada para demandar informações sobre os resultados dos programas.

Desta forma, para que ocorram avanços no acompanhamento de resultados, é necessário fortalecimento das instituições democráticas que gerem maior transparência e controle sobre a qualidade dos gastos públicos, informando os cidadãos sobre o uso dos seus recursos. Neste sentido, a atuação dos órgãos de controle possui papel fundamental, uma vez que esses possuem a prerrogativa constitucional de avaliar a prestação de contas dos gestores públicos e dar transparência à sociedade sobre as mesmas.

O DESEMPENHO DA GESTÃO COMO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Segundo o inciso II do art. 71 da Constituição Federal, o art. 1º da Lei nº 8.443/90 e o art. 1º do Regimento Interno do TCU, compete ao TCU julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Destaca-se que, conforme o caput do art. 194 do Regimento Interno do TCU, os processos de prestação de contas devem conter elementos demonstrativos, especificados em ato normativo, que evidenciem a boa e regular gestão dos recursos públicos.

Em 27 de agosto de 2008 foi instituída a Instrução Normativa nº 57 do Tribunal de Contas da União, posteriormente modificada e atualizada pela Instrução Normativa nº 63/2010, que estabeleceu normas de organização e de apresentação de relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Nela, ficou estabelecida a necessidade de inserir, no exame e julgamento das tomadas e

prestações de contas dos gestores, o controle do desempenho da gestão com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública e aumentar sua transparência. Essa Instrução Normativa representa uma mudança de paradigma no processo de prestação de contas, uma vez que não somente análises de conformidade devem ser empregadas para averiguar a boa e regular gestão dos recursos públicos, mas também indicadores que permitam aferir o desempenho da gestão.

O § 1º do art. 1º da IN nº 63/2010 define o processo de contas da seguinte forma:

I. processo de contas: processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e a julgar o desempenho e a conformidade da gestão das pessoas abrangidas pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei n.º 8.443/92, com base em um conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial obtidos direta ou indiretamente;

Pela definição de processo de contas, dada acima, fica clara a relevância da avaliação de desempenho que deve ser executada, utilizando de documentos, de informações e de demonstrativos de natureza operacional. Segundo Afonso da Silva (2007), o controle operacional envolve o controle de resultados.

Por sua vez, o relatório de gestão deve abranger o conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial relativos à gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas, organizado de forma a possibilitar a visão sistêmica da conformidade e do desempenho dessa gestão.

Deve ser enfatizado que, segundo o inciso VIII do art. 1º da IN nº 63/2010, o exame de conformidade deve conter análise de legalidade, legitimidade e economicidade da gestão em relação a padrões normativos e operacionais, expressos nas normas e regulamentos aplicáveis. Fica evidenciado que a análise de conformidade somente possui sentido quando observa aspectos de legitimidade e economicidade referentes à utilização de recursos públicos.

O exame de desempenho deve atentar para a análise da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da gestão em relação: a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados negociados com a administração superior ou definidos nas leis orçamentárias; à capacidade dos controles internos de minimizar riscos e evitar falhas e irregularidades.

A definição da forma e a relação dos documentos mínimos que devem ser apresentados no relatório de gestão estão estabelecidos, conforme art. 3º da IN nº 63/2010, nas Decisões Normativas de nº 94/2008 e nº 97/2009. No Anexo II da DN nº 94/2008 está previsto o conteúdo geral do relatório de gestão, que, em termos de desempenho, deve conter entre outros:

I) Objetivos e metas (físicas e financeiras) institucionais e/ou programáticas sob sua gerência, previstos na Lei Orçamentária Anual e registrados no SIGPLAN, quando houver, e das ações administrativas (projetos e atividades) contidas no seu plano de ação, informando:

- Descrição do objetivo geral, objetivos específicos e beneficiários;
- Avaliação do resultado, indicando causas de sucesso ou insucesso;
- Indicadores ou parâmetros usados para a avaliação;
- Metas físicas e financeiras realizadas

II) Indicador ou parâmetro utilizado para avaliar o desempenho da gestão institucional sob exame nas contas

- Descrição (o que pretende medir) e tipo de indicador (de Eficácia, de Eficiência ou de Efetividade);
- Fórmula de cálculo e método de medição;
- Responsável pelo cálculo/medição;
- Avaliação do resultado, indicando as causas de sucesso ou insucesso

Pela citação acima fica evidenciado que, idealmente, as contas deveriam conter sistema de indicadores e metas que evidenciassem se os objetivos gerais e específicos do órgão, e dos respectivos programas sujeitos à prestação de contas, estão sendo cumpridos. Ademais, deveriam ser

anexadas avaliações de resultados que indicassem como os programas públicos impactam em suas variáveis relevantes.

Em suma, a prestação de contas é uma importante ferramenta no acompanhamento contínuo dos resultados dos programas, isto é, em relação à sua eficácia e efetividade. Contudo, para que a potencialidade dessa ferramenta seja alcançada, entende-se necessário que haja maior cumplicidade desta com as auditorias operacionais no âmbito dos órgãos de controle externo. Assim, as auditorias permitiriam identificar os indicadores sobre as principais variáveis da operação e dos resultados dos programas e as prestações de contas possibilitariam um acompanhamento efetivo em todo o período de execução, isto é, algo inédito no Brasil.

CONCLUSÃO

Um sistema de monitoramento e avaliação para um programa de governo deve possuir estratégias de curto, médio e longo prazos. Normalmente, os segmentos da sociedade menos favorecidos e que formam o grupo alvo dos programas sociais passam longos períodos como beneficiários destes, haja vista a dificuldade de se modificar realidades sociais tão fortemente arraigadas, o que leva à necessidade da formulação de estratégias de acompanhamento com distintos horizontes temporais.

No que concerne ao Tribunal de Contas da União, o tipo de processo de fiscalização que possui características de continuidade é o processo de prestação de contas. Toda a administração pública federal deve prestar contas ao TCU pelo uso de recursos públicos e essa prestação deve conter informações não somente sobre a conformidade da utilização dos recursos, mas também sobre sua eficácia, eficiência e efetividade.

O ideal é que as auditorias de natureza operacional, que possuem um caráter episódico, sejam empregadas em conjunto com as prestações de contas anuais, caso se queira que aspectos levantados na auditoria sejam objeto de acompanhamento contínuo. Na realidade, ambos os processos se retroalimentam uma vez que, caso sejam observadas irregularidades nos processos de contas, pode se fazer necessária a realização de novas auditorias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2043/2010, Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18/8/2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2010. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=2&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 05/11/2010. TC nº 004.379/2009-9.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Relator: Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/Relat%C3%B3rio%20de%20auditoria_Prouni.pdf>. Acesso em: 05/11/2010. TC nº 013.493/2008-4.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (México) (Coneval). *Modelos de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados*. Disponível em: <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/quienes/PLANEACION_INSTITUCIONAL.pdf?view=true>. Acesso em: 05/11/2010.

LICONA, Gonzalo Hernández. *Evaluación de la política social: un cambio institucional en México*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 13., 2008, Buenos Aires.

Ravallion, Martin. Evaluation in the practice of development policy research. *The World Bank Research Observer*, Oxford, UK, v. 24, n. 1, p. 29-53, 2009. (Policy research working paper, 4547).

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NOTA

1 Auditoria operacional, TC nº 004.379/2009-9