



## RETROALIMENTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO PARA OS ÓRGÃOS CENTRAIS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO FEDERAL EM QUESTÕES ESTRUTURANTES

Carlos Maurício Ruivo Machado\*

**Resumo:** O trabalho se detém sobre a seguinte questão: em que medida as ações de Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG) e Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) executadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) retroalimentam os órgãos centrais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federais em questões estruturantes? Para isso, analisa-se o fluxo do processo de retroalimentação da CGU para órgãos centrais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, bem como as possibilidades de retroalimentação da CGU a esses órgãos. A natureza de pesquisa foi aplicada e exploratória. Por fim, propõe-se previsão na legislação de um Comitê Operacional e de um Comitê Estratégico do Ciclo de Gestão.

**Palavras-Chave:** Retroalimentação. Controle Interno. Planejamento. Orçamento. Ciclo de Gestão.

**Abstract:** The paper dwells on the following question: in what extent the actions of Evaluation of Public Programs Implementation (AEPG) and Permanent Monitoring of Public Expenditures (APG) performed by the Office of the Comptroller General (CGU) feedback the Federal central unit of the Planning System and the Federal central unit of Budget System in structuring questions? For this it's analyzed the process flow of feedback from CGU to those central units, and the possibilities of feedback from CGU to them. The nature of research was applied and exploratory. Finally, it's proposed the creation of an Operating Committee and a Strategic Committee on Management Cycle.

**Keywords:** Feedback. Internal control. Planning. Budget. Management cycle.

### 1 Introdução

O presente trabalho visou responder à seguinte questão: em que medida as ações de Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG) e Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) da Controladoria-Geral da União (CGU) retroalimentam a Secretaria de

---

\* Carlos Maurício Ruivo Machado, Especialização em Orçamento Público pelo Instituto Serzedello Corrêa/Tribunal de Contas da União, Brasil (2012). Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, Brasil.

Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI, órgão central do Sistema de Planejamento Federal) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF, órgão central do Sistema de Orçamento Federal), ambas vinculadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em questões estruturantes?

O objetivo geral do estudo foi o de diagnosticar em que medida há retroalimentação da CGU à SPI e à SOF em questões estruturantes oriundas dos resultados do AEPG e APG, propondo possibilidades de retroalimentação em questões estruturantes.

Para o trabalho foram definidos os seguintes objetivos específicos: 1) identificar produtos e resultados do AEPG e do APG da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da CGU que propiciam a melhoria das funções de Planejamento e Orçamento no ciclo de políticas públicas, nos âmbitos operacional, tático e estratégico; 2) descrever as interações existentes entre CGU, SPI e SOF enquanto órgãos centrais de Sistema de Governo; 3) evidenciar as possibilidades de retroalimentação da CGU à SPI e à SOF em questões estruturantes, no escopo do AEPG e do APG, considerando as características organizacionais desses órgãos.

Foram formuladas as seguintes hipóteses: 1) os produtos e resultados do AEPG e do APG da SFC/CGU propiciam a melhoria das funções de Planejamento e Orçamento no ciclo de políticas públicas, nos âmbitos operacional, tático e estratégico; 2) há retroalimentação sistemática da CGU (na competência de órgão central de Controle Interno) para a SPI (na condição de órgão central de Planejamento) e para a SOF (enquanto órgão central de Orçamento).

A natureza de pesquisa foi a aplicada, a fim de gerar conhecimento para a retroalimentação da CGU para a SPI e a SOF. Do ponto de vista da abordagem do problema, houve o emprego de pesquisa quali-quantitativa. Quanto aos objetivos, houve o emprego de pesquisa exploratória, a fim de explicitar o problema referente à retroalimentação. A amostragem para as entrevistas foi intencional – considerando o âmbito e a competência do cargo ocupado pelos entrevistados.

## **2 Justificativa**

A origem do objeto de estudo encontra-se no ciclo básico da Administração: o ciclo *Plan, Do, Check, Act* (PDCA), que em tradução literal significa planejar, executar, verificar, agir (o agir aqui entendido como retroalimentação do próprio ciclo).

O ciclo PDCA tem início com o planejamento, fundado sobre uma necessidade ou oportunidade identificada. Por planejamento entende-se o diagnóstico de uma situação, a elaboração de premissas, a organização da intervenção a ser implementada – estratégia – e a consubstanciação em um plano. A seguir dá-se a execução, que compreende a implementação do plano por intermédio da realização das intervenções previstas. A verificação é um processo

cíclico, que ocorre durante a execução (monitoramento) e depois dela (avaliação) e consiste em apurar se o que está em realização ou foi realizado implementa o planejado.

Também de modo cíclico há o *act* (ação), que corresponde à adoção de medidas em vista das informações obtidas na verificação, para aprimorar o processo ou mitigar falhas na execução, consistindo na retroalimentação propriamente dita. Cumpre destacar que tais fases são interdependentes, cíclicas e contínuas. A segmentação atende a fins didáticos e de clareza.

Nesse sentido, a retroalimentação é dotada de caráter estruturante quando produz impacto sobre as causas de uma falha, visando saná-las de modo definitivo, com viés de médio e longo prazo, gerando efeitos sobre a formatação e operação da organização em sentido amplo, desde a concepção da organização, passando pelas estratégias, até o produto/serviço final entregue ao público-alvo.

### 3 Referencial Teórico

#### 3.1 O Ciclo Básico da Administração

Carr e Littman (1998, p. 24) expõem que “na década de 20, Walter A. Shewart (...) criou o ciclo Planejar – Executar – Verificar – Agir (*Plan – Do – Check – Act*, conhecido como PDCA), onde se aplica o método científico para melhorar a maneira como é realizado um trabalho.” O Planejamento, para Oliveira (2002, p.36), pode ser definido como

o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos (...) que facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz. (OLIVEIRA, 2002, p. 36).

O Orçamento é a materialização do Planejamento, e é elaborado em vista das decisões tomadas na fase de planejamento, dos recursos disponíveis e da reserva do possível. Portanto, o Planejamento precede o Orçamento, e a relação entre ambos é de complementaridade.

Para o Planejamento na área governamental, algumas considerações adicionais precisam ser feitas. Santos (2011, p.308) afirma que “refletir sobre planejamento governamental implica ir além das definições mais simples, conceitos geralmente vinculados às teorias da administração” e que o foco do debate deve ser as relações entre Estado e sociedade, e sobre o papel do Estado.

Nesse sentido, critica o modelo racional compreensivo. No modelo racional compreensivo parte-se do princípio de que é possível conhecer o problema ou a oportunidade a ser objeto da política pública. Assim, há o levantamento de todas as informações disponíveis sobre o problema/opportunidade a ser objeto da política, o estudo de todas as possibilidades técnicas e políticas para solucionar o problema ou aproveitar a oportunidade, e a decisão é tomada com critérios os mais racionais possíveis, sem preocupação com aspectos subjetivos.

Santos (2011, p. 319) critica o modelo racional compreensivo, pois “a tentativa de estruturar o planejamento a partir de abordagens mais prescritivas contribuiu para a sua burocratização, porque o ambiente que esta racionalidade tenta organizar não cria estruturas capazes de subsidiar as transformações”.

Já Matus (2006, p. 116) entende que “a teoria do governo não é uma teoria do controle determinístico do governante sobre um sistema, nem a teoria de um mero jogo de azar, mas contém doses de ambos ingredientes.” Portanto, em que pese a limitação do modelo racional-compreensivo, não se pode abdicar do uso da racionalidade, haja vista que se com seu uso já há muitas incertezas e o plano tem feições de “aposta”, sem a racionalidade o plano passaria a ter uma grande exposição às incertezas, que facilmente o tornariam uma “carta” de intenções, pouco factível e plausível. Do mesmo modo, não usar da racionalidade comprometeria a construção da estratégia e a gestão de riscos.

Em sequência ao Planejamento há a Execução, que para Beuren (2002, p. 19) “compreende a fase em que os planos são implementados, as ações se concretizam e as transações ocorrem”. A 3ª etapa do ciclo PDCA corresponde ao Controle. Para Oliveira (2002, p. 267), o Controle pode ser definido da seguinte forma:

função do processo administrativo que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e o resultado das ações, com a finalidade de realimentar os tomadores de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar esse desempenho ou interferir em funções do processo administrativo, para assegurar que os resultados satisfaçam as metas, aos desafios e aos objetivos estabelecidos. (OLIVEIRA, 2002, p. 267).

O *act*, em sentido literal agir, corresponde à avaliação e retroalimentação. A avaliação consiste em elaborar um juízo sobre os resultados obtidos, em vista do que foi planejado e executado. Com fulcro nesse juízo é adotada uma ação, que pode corresponder à manutenção do *status quo* ou a melhorias no planejamento e na execução, o que consiste na retroalimentação propriamente dita, a qual completa o ciclo PDCA, ciclo este que visa à melhoria contínua.

### 3.2 Teoria Geral dos Sistemas

Bertalanffy (2010) teve o mérito de identificar os sistemas ao notar que, para compreensão da realidade, há necessidade de considerar as inter-relações, interações, correspondências e isomorfismos (formas iguais) em diferentes campos da ciência, em contraste ao isolamento dos elementos que conduziam a conclusões parciais e, por vezes, equivocadas.

Com isso, “revelaram-se centrais os problemas de ordem, organização, totalidade, teleologia, etc., que eram excluídos dos programas da ciência mecanicista” (BERTALANFFY, 2010, p.33). Tais fatos ocorreram antes da cibernética e da engenharia de sistemas. Por outro lado, Bertalanffy (2010) reconhece que deve haver cuidado para a Teoria Geral dos Sistemas

não se restringir a analogias vagas e superficiais. Nesse sentido, o rigor científico deve ser perene.

### 3.2.1 Teoria de Sistemas Aplicada à Controladoria

Beuren (2002, p.20) explica que “a controladoria surgiu no início do século XX nas grandes corporações norte-americanas, com a finalidade de realizar rígido controle de todos os negócios das empresas relacionadas, subsidiárias e/ou filiais.” Beuren (2002) também destaca a evolução das funções do *controller*, que, além da supervisão contábil e financeira e da responsabilidade pelos controles internos, hoje também tem a responsabilidade de subsidiar o processo de tomadas de decisão, inclusive no planejamento estratégico, no sentido de prover informações aos gestores quanto a desempenho e possíveis rumos da organização, em vista do aprofundado conhecimento que o *controller* tem sobre a organização.

Mosimann e Fisch (1999, p.88) *apud* Beuren (2002) afirmam que a controladoria, na condição de órgão administrativo, visa garantir informações adequadas para a tomada de decisão, bem como colaborar com os gestores para a obtenção de eficácia nas suas áreas. Nesse sentido, a compreensão de que a organização é composta por sistemas que interagem, e que as partes de um sistema se somadas não correspondem ao todo – em vista do fato de que há uma série de interações que aumentam ou diminuem a sinergia – é imprescindível para que a controladoria obtenha informações confiáveis e utilizáveis para os gestores.

### 3.3 Monitoramento e Avaliação

Para Mackay (2007), o Monitoramento é

uma função contínua que usa a coleta sistemática de dados de indicadores específicos para prover a gestão e os principais interessados (stakeholders) de uma intervenção em andamento com indicações do grau de progresso, do alcance dos objetivos e do progresso do uso dos recursos alocados. (MACKAY, 2007, p.141, tradução livre).

Por sua vez a Avaliação, para Mackay (2007), é

a valoração sistemática e objetiva de um projeto, programa ou política em curso ou completo, quanto ao seu desenho, implementação e resultados. O foco é determinar a relevância e atingimento dos objetivos, a eficiência desenvolvida, a eficácia, a efetividade (impacto) e a sustentabilidade. Uma avaliação deve prover informação confiável e utilizável, permitindo a incorporação das lições aprendidas no processo de tomada de decisão para os financiadores e para os beneficiários. (MACKAY, 2007, p.139, tradução livre).

No Brasil, a questão dos limites dos modelos técnicos de monitoramento e avaliação vem sendo debatida com frequência. Melo e Rodrigues (2012) apresentam as limitações do ideário técnico-burocrático. Alertam para a necessidade de avaliar com precaução sistemas complexos, pois a simplificação pode negligenciar aspectos relevantes, impossibilitando

inferências para os fenômenos da realidade e reduzindo a produção de informação útil para a tomada de decisão. Apontam o risco do formalismo e tecnicismo como causadores do distanciamento entre a práxis e os conceitos, entre as condições reais e as premissas.

Cumprir observar que as metodologias, *per se*, não são inadequadas; a questão é a maneira como são utilizadas.

### **3.4 Retroalimentação**

Oliveira (2002, p. 53) define retroalimentação como “processo de comunicação que reage a cada informação de entrada e incorpora o resultado da ‘ação resposta’ desencadeada por meio de nova informação, a qual afetará seu comportamento subsequente, e assim sucessivamente”.

A retroalimentação apresenta caráter regulador para o sistema, conforme Oliveira (2002), possibilitando a sua homeostase – que é a manutenção deste com as variáveis oscilando dentro de uma faixa determinada, mesmo quando há interferências que levem a exceder os limites definidos. Contudo, o sistema pode sair da homeostase presente para outra homeostase, processo denominado heterostase, e que explica para os sistemas as etapas de crescimento e de entropia negativa, por exemplo. A partir da heterostase, novos níveis de equilíbrio e novos objetivos são estabelecidos, segundo Oliveira (2002). A respeito da retroalimentação, Bertalanffy (2010, p. 43) assevera que “a estrutura reguladora pode ser conhecida mesmo quando os mecanismos reais permanecem desconhecidos ou não são descritos, e o sistema é uma ‘caixa preta’, definida somente pela entrada e pela saída.”

#### **3.4.1 Conceito de Questões Estruturantes**

Questões estruturantes concernem à formatação e operação da organização em sentido amplo, desde a sua concepção, passando pelas estratégias, até o produto/serviço final entregue ao público-alvo. Por sua vez, as recomendações estruturantes visam sanar as causas de uma falha, de modo definitivo, com viés de médio e longo prazo, gerando impactos na formatação e operação da organização em sentido amplo, desde a concepção da organização, passando pelas estratégias, até o produto/serviço final entregue ao público-alvo. Na Administração Pública, questões estruturantes geram impacto no arcabouço legal, normativo e operacional, haja vista que muitas mudanças requerem aderência ao princípio da legalidade – por não estarem no âmbito do poder discricionário do gestor.

### **3.5 O Controle Interno e a Retroalimentação**

O Controle Interno possui diversas linhas de atuação, a exemplo da Auditoria Anual de Contas. Mas para o escopo deste trabalho, destacam-se as linhas da Avaliação da Execução de Programas de Governo e do Acompanhamento Permanente dos Gastos.

#### **3.5.1 Avaliação da Execução de Programas de Governo**

Segundo o Manual de Avaliação da Execução de Programas de Governo – AEPG (BRASIL, 2010b, p. 12), esta é a

metodologia própria que visa, a partir do mapeamento das políticas públicas afetas a cada ministério, da Hierarquização e da Priorização dessas políticas, elaborar estratégia específica para acompanhar a execução de programas/programações e ações/módulo-tipo de governo, em cumprimento às atribuições constitucionais do Controle Interno. (BRASIL, 2010b, p.12)

Estudo promovido pela FGV (2011) constatou que, de forma geral, o AEPG da CGU “não é um controle meramente legalista, formal, que se circunscreve à verificação dos registros contábeis e orçamentários, mas sim um controle que abrange a materialidade dos resultados das políticas públicas. (FGV, 2011, p.36)

#### **3.5.2 Acompanhamento Permanente dos Gastos**

O Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) (Brasil, 2010a, p. 4), conforme Manual de Acompanhamento Permanente dos Gastos, é “sistemática de trabalho que permite acompanhar a execução das Políticas Públicas por intermédio do orçamento e da execução financeira da Unidade, bem como do conhecimento acumulado de atos de gestão sempre com foco na missão e no monitoramento dos Programas e Ações de Governo e das Unidades Jurisdicionadas (UJ)”. O caráter contínuo do trabalho de APG e o conhecimento produzido permitem detectar situações e fatos nas Unidades Jurisdicionadas e atuar tempestivamente, mediante orientação aos gestores, alertas, diligências e aprofundamento sobre fatos.

## **4 Diagnóstico da Retroalimentação da CGU**

### **4.1 Diagnóstico da Retroalimentação com Fulcro em Produtos e Resultados do AEPG**

Para este diagnóstico houve entrevistas com servidores da CGU, SPI e SOF. O critério adotado para seleção dos entrevistados foi o de ocupar ou ter ocupado cargos no âmbito estratégico dos referidos órgãos. Foi possível obter nove entrevistados, dos quais três da CGU, quatro da SPI e dois da SOF. Pode-se concluir que os produtos e resultados do AEPG, quais

sejam, o Relatório de Acompanhamento de Programa (RAC) e o Relatório de Avaliação de Programa (RAV), podem propiciar a melhoria da função Planejamento e Orçamento no ciclo de políticas públicas, via de regra, no âmbito estratégico. Quanto à natureza das recomendações emanadas a partir do AEPG, há a possibilidade, dependendo do modo como são elaboradas, de terem caráter estratégico, tático ou operacional.

#### **4.2 Diagnóstico com Fulcro em Produtos e Resultados do APG**

Para este diagnóstico houve entrevistas com servidores da CGU, SPI e SOF. O critério adotado para seleção dos entrevistados foi o de ocupar ou ter ocupado cargos no âmbito estratégico dos referidos órgãos. Foi possível obter nove entrevistados, dos quais três da CGU, quatro da SPI e dois da SOF. Sintetizando as respostas, pode-se concluir que os produtos e resultados do APG propiciam melhoria da função Planejamento e Orçamento no ciclo das políticas públicas em situações pontuais, estritas, focadas, decorrentes de aprofundamento de fatos identificados no acompanhamento. Não foi possível identificar o âmbito dos produtos e resultados (se estratégico, tático ou operacional), mas restou evidente o caráter tempestivo, pontual, focado, incisivo e aprofundado dos produtos e resultados do APG.

#### **4.3 Recomendações elaboradas pela Secretaria Federal de Controle Interno/CGU**

As recomendações exaradas pela SFC/CGU são mecanismos de retroalimentação e insumos de melhoria para a Administração Pública. A apresentação das recomendações constitui-se na etapa final do processo de auditoria, na qual o auditor apresenta ao auditado as medidas (contidas na recomendação) para manter boas práticas, sanar problemas passados ou estruturar soluções para evitar problemas futuros. A depender do caso, as recomendações podem ter caráter estratégico, ou tático ou operacional. Para que possam ser acompanhadas e implementadas, o gestor reúne e consolida todas as recomendações emitidas pela CGU em um documento intitulado Plano de Providências Permanente. Por sua vez, a CGU efetua o monitoramento das recomendações elaboradas por intermédio de registro no sistema corporativo da SFC/CGU denominado MonitorWeb, o qual armazena o conteúdo de cada recomendação, o órgão destinatário e o status do atendimento da recomendação

Para os fins deste trabalho, procedeu-se à extração de dados do referido sistema, referente aos exercícios de 2010 e 2011. Cumpre registrar a limitação de que as recomendações no MonitorWeb não apresentam a informação de qual linha de ação de controle da CGU originou (no caso deste trabalho, AEPG e APG). Portanto, as recomendações tratadas nesta parte referem-se a todas as linhas das ações de controle da SFC/CGU nos exercícios de 2010 e 2011.



Observou-se que são relativamente baixos os números de recomendações envolvendo os temas “metas”, “indicadores”, “planejamento estratégico” e “SIGPlan” (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, que foi descontinuado com o advento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento-SIOP), sobre o total de recomendações estruturantes com o filtro “planejamento”. Também se observou como são relativamente baixos os números de recomendações envolvendo os temas “metas”, “indicadores”, “crédito” e “vigência” sobre o total de recomendações estruturantes com o filtro “orçamento”. Tentou-se pesquisar o radical “conting” (para contemplar palavras afetas a contingenciamento), não tendo sido retornados resultados.

Observou-se um significativo número de recomendações nos itens atinentes aos radicais “licit” e “compr” (radicais usados para contemplar palavras afetas a essas áreas). Portanto, as recomendações estruturantes com as palavras “planejamento” e “orçamento”, em grande parte, concernem à área de compras governamentais. Em vista do grande número de ocorrências nas recomendações estruturantes com as palavras “planejamento” e “orçamento” (funções precípuas da SPI e SOF) com termos afetos à área de compras governamentais, resta evidente a necessidade de conceber no Ciclo de Gestão a possibilidade de interface com atores de áreas ou temas específicos.

## **5 Descrição da Situação da Interação entre CGU, SPI E SOF**

### **5.1 Descrição da Situação da Interação entre CGU e SPI**

Para descrever a situação da interação entre a CGU e a SPI houve entrevistas com servidores dos referidos órgãos. O critério adotado para seleção dos entrevistados foi o de ocupar ou ter ocupado cargos no âmbito estratégico dos referidos órgãos. Foi possível obter sete entrevistados, dos quais três da CGU e quatro da SPI, que possibilitaram concluir:

- a eficácia da comunicação entre o MP e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SPI, é insuficiente;
- a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados de auditorias concernentes às funções de Planejamento é regular;
- nos casos em que foram encaminhadas informações à SPI pela CGU e houve retornos, isso ocorreu de modo informal, mediante reuniões;
- a frequência com que a SPI recebe expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados frequentes oriundos de auditorias realizadas em diferentes Programas e Ações de governo, com origem ou impactos diretos na área de Planejamento, em geral, é semestral;
- as informações encaminhadas pela CGU tiveram qualidade, completude e clareza que possibilitaram a adoção de providências e a construção de soluções por parte dos entrevistados e

do órgão na qualidade de órgão central de Planejamento, à exceção das situações em que se constatarem problemas complexos;

- as interações presenciais não tinham periodicidade definida, mas ocorriam mediante contatos informais;

- como exemplos de conhecimentos gerados advindos da interação com a CGU que lograram providências implementadas ou que estão em fase de implementação, pode-se citar: a) as reuniões com a finalidade de explicar a estrutura do novo PPA para o período de 2012 a 2015, com a finalidade de sensibilizar a CGU; b) a alteração do modelo de contratação de preço unitário para preço global; c) a Prestação de Contas do Presidente da República, a qual apontava questões sobre monitoramento que a SPI buscava;

- quanto aos possíveis casos em que houve implementação de providências a partir de informações da CGU, houve eficácia e efetividade de medidas adotadas para deixar mais claras certas funcionalidades do SIGPlan, e a sinergia para alteração do modelo de contratação de preço unitário para preço global.

Em vista desses elementos, conclui-se que não há retroalimentação sistemática da CGU para a SPI na condição de órgãos centrais.

## **5.2 Descrição da Situação da Interação entre CGU e SOF**

Para descrever a situação da interação entre a CGU e a SOF, foram realizadas entrevistas com servidores dos referidos órgãos. O critério adotado para seleção dos entrevistados foi o de ocupar ou ter ocupado cargos no âmbito estratégico dos referidos órgãos. Foi possível obter cinco entrevistados, dos quais três da CGU e dois da SOF. Com as entrevistas foi possível concluir:

- a eficácia da comunicação entre o MPOG e a CGU, mais especificamente entre a SFC e a SOF, é insuficiente;

- a intensidade da atuação da CGU no mapeamento de padrões e correlações em resultados de auditoria concernentes às funções de Orçamento é regular;

- a periodicidade do envio de expedientes consolidando achados decorrentes de Auditorias da CGU para a SOF não é regular, mas já houve encaminhamentos;

- quanto à hipótese de que tenha havido encaminhamento de expedientes à SOF, e quais foram os retornos da SOF com vistas a construir entendimentos, soluções e propostas de melhoria relativos à função Orçamento, houve interações, mas há muitas melhorias que podem advir dos trabalhos da SFC;

- a frequência com que são recebidos expedientes da CGU contendo síntese e avaliação de resultados frequentes oriundos de auditorias realizadas em diferentes Programas e Ações de

governo, com origem e/ou impactos diretos na área de Orçamento, é rara, e às vezes o pessoal da SOF busca essas informações no próprio sítio da CGU na internet;

- é parcial a concordância com a afirmação de que informações encaminhadas pela CGU têm qualidade, completude e clareza que possibilitam a adoção de providências e construção de soluções na qualidade de órgão central de Orçamento, devido ao fato de que o Relatório de Auditoria completo, no formato em que é enviado para o órgão auditado, não é interessante para a SOF, que prefere informações consolidadas, gerenciais, de cunho estratégico;

- a frequência da interação presencial durante o exercício é de uma vez ao ano, por ocasião da elaboração do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Semana Orçamentária;

- é parcial a concordância sobre se de uma forma geral as interações são proveitosas, e se há possibilidade de aprofundamento dos temas, de modo que se obtenha geração de conhecimento passível de aplicação;

- nos casos em que houve implementação de providências a partir de informações da CGU, a avaliação da eficácia e efetividade das medidas adotadas é dificultada pela fragilidade da interação;

- entre os exemplos de conhecimentos advindos da interação com a CGU que resultaram em providências implementadas ou que estão em fase de implementação, houve uma parceria com a CGU que propiciou o estudo de temas específicos, gerando boas informações para a SOF orçar melhor – a iniciativa, porém, foi descontinuada, e hoje a SOF busca informações da CGU na internet.

Em vista desses elementos, conclui-se que não há retroalimentação sistemática da CGU para a SOF na condição de órgãos centrais.

### **5.3 Descrição da Situação da Interação conjunta entre CGU, SPI e SOF**

Para descrever a situação da interação conjunta entre CGU, SPI e SOF foram realizadas entrevistas com servidores dos referidos órgãos. O critério adotado para seleção dos entrevistados foi o de ocupar ou ter ocupado cargos no âmbito estratégico dos referidos órgãos. Foi possível obter nove entrevistados, dos quais três da CGU, quatro da SPI e dois da SOF. As entrevistas permitiram concluir:

- o perfil pessoal dos dirigentes afeta diretamente a interação e as reações dos órgãos;

- entre as experiências de interação entre SPI, SOF e CGU foram destacadas: a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA e a Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (nas quais a CGU foi convidada para participar, mas não como membro efetivo); os grupos de trabalho dedicados à manutenção de ativos e planejamento territorial; a participação em grupos de procedimentos no âmbito da STN (Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao

Ministério da Fazenda), quanto ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público; e a alteração do modelo de contratação, na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quanto ao que pode ser feito pela SPI, SOF e CGU para estreitar a atuação do Ciclo de Gestão, melhorando o ciclo das políticas públicas, e quais aspectos relacionados à atuação da SPI, SOF e da CGU/SFC carecem de melhorias, foi possível identificar que :

- o aspecto central é a articulação interinstitucional, de modo institucionalizado (o que evitaria restrições por questões pessoais) mas também para além da formalidade e da burocracia;

- há necessidade de mais interlocução para haver compartilhamento de visões distintas, a fim de a visão não ficar limitada a o viés racional-legal/racional-compreensivo, bem como para esclarecer conceitos como monitoramento, e até que ponto cada órgão pode agir para não engessar o outro nas suas funções precípuas;

- qualquer instância de integração deve respeitar as características peculiares de visões e competências de cada órgão, bem como o que é específico em cada política pública;

- o mandatário eleito e a política por ele desejada não podem ficar isolados da estrutura e da efetiva implementação;

- há possibilidade do debate conjunto, e de com o debate, por exemplo, reter a alocação orçamentária para um órgão, programa ou ação enquanto este não implementar as recomendações exaradas pela CGU – ainda que isso possa enfrentar o aspecto político –, ou de a SPI e SOF redesenhar os programas e ações, ou de a SOF adotar medidas para que o Orçamento espelhe mais as políticas públicas, ou de o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE da Presidência da República) e a SOF demandarem auditorias para a CGU sobre questões prioritárias ou sensíveis.

Em vista desses elementos, pode-se concluir que não há retroalimentação sistemática da CGU para a SPI e a SOF na condição de órgãos centrais.

## **6 Proposta de Retroalimentação da CGU para a SPI e SOF em Questões Estruturantes**

Para propor uma abordagem de retroalimentação da CGU para a SPI e a SOF em questões estruturantes, cumpre identificar premissas necessárias para que a proposta seja factível. A retroalimentação, *per si*, implica coordenação e diálogo, em busca de entendimentos para tornar factíveis as ações cuja adoção se propõe. Também é necessário ter muito claros os papéis da burocracia e da política, para que uma não usurpe o espaço da outra, acarretando decisões ilegítimas, falta de transparência e de *accountability*, de eficiência e de eficácia.

Em que pese a limitação do modelo racional compreensivo atinente ao Planejamento no que concerne a contemplar os aspectos subjetivos inerentes às políticas públicas, não pode essa limitação servir de pretexto para abdicar-se do uso da racionalidade. Sem a racionalidade, o

plano passaria a ter uma exposição de tal monta às incertezas que facilmente o tornariam uma “carta” de intenções, pouco factível e plausível, comprometendo a construção da estratégia e da gestão de riscos. Mas se por um lado há que se usar da racionalidade, por outro deve-se usar da intuição e de juízos de valor sobre a Administração Pública e o seu ambiente, com a devida sensibilidade e humanidade, para que o aspecto subjetivo das políticas públicas seja considerado, bem como os anseios da população mediante os representantes eleitos, ouvidorias e conselhos sociais.

Em relação às políticas públicas, os órgãos centrais não podem se arrogar o direito de tomar decisões unilaterais, furtando-se de incluir no diálogo os órgãos setoriais. Nesse sentido, deve haver valorização do conhecimento das particularidades do tema ou de uma política pública. Por outro lado, deve-se reconhecer o papel importante que cabe os órgãos centrais para gerar e manter uma coordenação interministerial ampla em torno de áreas horizontais de políticas, bem como a necessidade de que essa coordenação evite que ministérios trabalhando no mesmo espaço político entrem em competição entre si, ou que áreas com competências mais difusas fiquem sem responsáveis. Nesse sentido, a abordagem necessita ser sistêmica, para que não padeça de um enfoque parcial. Também é importante que os órgãos centrais assumam responsabilidade pelos resultados de iniciativas horizontais, não relegando somente aos órgãos setoriais a responsabilidade pelos resultados.

Também se faz necessário observar a premissa de que são próprias do espaço político as diferenças de partidos inclusive em governos de coalizão, do mesmo modo como é própria da burocracia a existência de “insulamentos”. Também há o fato de o perfil pessoal dos dirigentes afetar diretamente a interação e as reações dos órgãos.

Em vista das premissas abordadas, torna-se imperiosa a previsão legal de uma instância de interlocução, a fim de assegurar a sua continuidade no tempo (para não ficar restrita a mandatos eletivos, partidos políticos ou vaidades pessoais, ainda que possa vir a ser prejudicada a sua eficácia pela falta de adesão dos participantes). O aspecto central é a articulação interinstitucional, para além da formalidade e da burocracia, contemplando a política e o conhecimento específico da política pública. Registre-se que, mais importante do que a previsão legal, é a predisposição dos participantes em contribuir efetivamente e buscar o funcionamento da instância de interlocução.

Reforça esse entendimento a limitação da Lei nº 10.180, de 2011, que não se preocupou de forma explícita com a correlação das fases do ciclo PDCA mediante retroalimentação. Portanto, uma alternativa imediata para operacionalizar a integração entre CGU, SPI e SOF consiste em correlacionar as áreas existentes nos três órgãos, o que possibilita visualizar linhas de retroalimentação entre as áreas correlatas.

A seguir segue um quadro com esse trabalho:

Quadro 1 – Correlação entre áreas da SFC/CGU, SPI e SOF

SFC/CGU - Art. 11 e 12 do Decreto nº 5.683 (BRASIL, 2006,)	SPI - Art. 14 do Decreto nº 7.675 (BRASIL, 2012)	SOF - Art. 18 a 21 do Decreto nº 7.675 (BRASIL, 2012)
<b>Diretorias/Departamentos com Competências Transversais</b>		
Planejamento e Coordenação das Ações de Controle	Gestão do Ciclo de Planejamento	-
I - coordenar as ações relacionadas com o planejamento estratégico e operacional e a estatística das atividades da Secretaria Federal de Controle Interno; II - realizar a aferição da qualidade e dos procedimentos de auditoria, fiscalização e outras ações de controle interno; III - apoiar o Secretário Federal de Controle Interno na coordenação das ações de controle que envolvam mais de uma diretoria; e IV - apoiar o Secretário Federal de Controle Interno na coordenação das ações de controle que exijam articulação centralizada com unidades regionais ou órgãos externos.	I - desenvolver estudos e pesquisas para a definição dos processos de elaboração e de revisão do plano plurianual; II - propor aprimoramentos na metodologia de elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do plano plurianual; III - preparar manuais sobre elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do plano plurianual; e IV - elaborar proposta da mensagem presidencial do plano plurianual.	Não se aplica.
<b>Diretorias/Departamentos com Eminente Papel em Áreas Finalísticas</b>		
Social	Sociais	Sociais
Econômica	Econômica e Especial	Econômica
Produção e Tecnologia	-	Especial
Infraestrutura	Infraestrutura	Infraestrutura
Pessoal, Previdência e Trabalho	-	-
“competem realizar as atividades de auditoria e fiscalização da execução dos programas e ações governamentais dos órgãos e entidades da administração pública federal, nas suas respectivas áreas, à exceção dos órgãos e unidades da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa.”	“competem orientar, coordenar e supervisionar a elaboração de programas, o monitoramento e a avaliação relacionados aos temas, e desenvolver estudos e projetos que contribuam para a melhoria dos processos de planejamento, gestão e análise das políticas e programas” do tema afeto.	“competem orientar, coordenar, supervisionar e controlar os orçamentos setoriais da área pertinente, e desenvolver estudos e projetos, visando racionalizar o processo de alocação e utilização dos recursos orçamentários.”



**Órgão(s) setorial(ais) de uma política pública ou tema específico**

Fonte: elaborada pelo autor com fulcro no Decreto nº 5.683 (BRASIL, 2006) e no Decreto nº 7.675 (BRASIL, 2012)

A observação do quadro permite concluir que seria necessário identificar a distribuição dos órgãos e entidades setoriais nas áreas internas da CGU, SPI e SOF, a fim de construir ligações entre as Diretorias da CGU, Áreas Temáticas da SPI e Departamentos da SOF que viabilizem a retroalimentação. Também é fundamental a participação do gestor do órgão ou entidade setorial responsável pela política pública objeto da interação, e que este gestor tenha a autonomia suficiente para implementar as medidas capazes de conduzir a uma melhoria ou de disseminar uma boa prática de gestão no âmbito de seu órgão.

Para suprir a lacuna legal, poderia ser incluída na Lei nº 10.180, de 2001, a previsão expressa de um Comitê Operacional do Ciclo de Gestão, composto pela CGU, SPI, SOF e órgãos setoriais responsáveis por determinada política pública. Em aspectos mais rotineiros e operacionais, a proposta acima parece factível. Entretanto, há que se reconhecer a limitação imposta pela composição restrita à SFC, SPI, SOF e órgãos setoriais, por conta do distanciamento do núcleo político do Governo.

Nesse sentido, poderia haver previsão na Lei nº 10.683, de 2003 (que dispõe sobre a organização da Presidência da República), de um Comitê Estratégico do Ciclo de Gestão, nos moldes da experiência de 2008. Naquele ano compunham o Comitê Estratégico do Fórum do Ciclo de Gestão SOF, DEST (Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, vinculado à Secretaria Executiva do MPOG), SFC, IPEA, SEGES (hoje SEGEP, Secretaria de Gestão Pública do MPOG), STN, SPI e SPE (Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda). Para o Comitê Estratégico do Ciclo de Gestão no âmbito da Presidência, propõe-se que, além dos mencionados atores de 2008, participem:

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, vinculado ao MPOG), uma vez que é o órgão central do Sistema Estatístico Nacional, e dessa forma tem condições de prestar informações relevantes com tempestividade;

- Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (SAM/CC), pois é detentora de conhecimento sobre os subsídios da formulação da agenda geral do governo, em especial no que se refere às metas, programas e projetos considerados prioritários pela Presidente da República, bem como sobre a coordenação, monitoramento e avaliação dos resultados dos programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República;

- Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República (SAG/CC), por deter conhecimentos sobre o acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, além de conhecimentos sobre a promoção da coordenação e da integração das ações de Governo;

- Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), por ser detentora de conhecimentos oriundos do assessoramento direto e imediato ao Presidente da República, no planejamento nacional e na formulação de políticas públicas de longo prazo.

Portanto, o Comitê Estratégico do Ciclo de Gestão seria composto por IBGE/MPOG, SOF/MPOG, SPI/MPOG, SEGEP/MPOG, DEST/MPOG, SPE/MF, STN/MF, SFC/CGU-PR, SAM/CC-PR, SAG/CC-PR, SAEPR e IPEA/SAE-PR. Como se pode observar, forma-se um grande grupo de atores. Em princípio, parece uma tarefa hercúlea reunir tantos órgãos, com tantas competências, em torno de uma temática ou política pública. Mas a capacidade governamental de garantir a eficiência e eficácia das políticas públicas passa pela interação entre todos os atores, pela construção de governança e pelo alinhamento das instituições.

Nas leis, deve-se atribuir competências e poderes não só de deliberação, mas também competências e poderes para que as medidas possam vir a ser implementadas (com objetivo de assegurar o poder decisório, sem, entretanto, contemplar o poder de execução), sob pena de tornar estéreis os Comitês Operacional e Estratégico do Ciclo de Gestão.

## **7 Conclusão**

O trabalho possibilitou concluir, quanto à hipótese 1 (sobre se os produtos e resultados do AEPG e do APG da SFC/CGU propiciam a melhoria das funções de Planejamento e Orçamento no ciclo de políticas públicas, nos âmbitos operacional, tático e estratégico), que os produtos e resultados do AEPG propiciam a melhoria da função Planejamento e Orçamento no ciclo de políticas públicas, via de regra, no âmbito estratégico. Por sua vez, os produtos e resultados do APG propiciam melhoria da função Planejamento e Orçamento no ciclo das políticas públicas em situações pontuais, restritas, focadas, decorrentes de aprofundamento de fatos identificados no acompanhamento. Não foi possível identificar o âmbito dos produtos e resultados (se estratégico, tático ou operacional) do APG.

Quanto à hipótese 2 (sobre se há retroalimentação sistemática da CGU como órgão central de Controle Interno, para a SPI na condição de órgão central de Planejamento e para a SOF enquanto órgão central de Orçamento), conclui-se que não há retroalimentação sistemática da CGU para a SPI e da CGU para SOF na condição de órgãos centrais. Em vista disso, propõe-se uma abordagem de retroalimentação da CGU para a SPI e para a SOF. Considerando as premissas, entre outras, de que é própria da realidade humana a existência de vaidades, de que são próprias do espaço político as divergências entre partidos, inclusive em governos de coalizão, e de que é própria da burocracia a existência de “insulamentos”, bem como o fato de que o perfil pessoal dos dirigentes afeta diretamente a interação e as reações dos órgãos, torna-se imperiosa a previsão legal de uma instância de interlocução, a fim de assegurar a sua continuidade no tempo. O aspecto central é a articulação interinstitucional, contemplando a política e o conhecimento específico da política pública, considerando-se o mais importante a predisposição dos participantes em contribuir efetivamente e buscar o funcionamento da instância de interlocução.

Para suprir a lacuna legal, poderia ser incluída na Lei nº 10.180, de 2001, previsão expressa do Comitê Operacional do Ciclo de Gestão, composto por CGU, SPI, SOF, e órgãos setoriais responsáveis por certa política pública. Entretanto, há que se reconhecer a limitação imposta pela composição somente com tais órgãos pelo distanciamento do núcleo político do Governo. Nesse sentido, poderia haver previsão na Lei nº 10.683, de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República, de um Comitê Estratégico do Ciclo de Gestão composto por IBGE/MPOG, SPI/MPOG, SOF/MPOG, SEGEP/MPOG, DEST/MPOG, SPE/MF, STN/MF, SFC/CGU-PR, SAM/CC-PR, SAG/CC-PR, SAE-PR e IPEA/SAE-PR. Para



temas de novas pesquisas, sugerem-se: Implicações da Teoria do Agente e da Assimetria de Informações para a Retroalimentação; Semiótica aplicada à Retroalimentação; Retroalimentação: limites impostos pela incertezas e questões intangíveis.

## Referências

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas: Fundamentos, Desenvolvimento, Aplicações**. Petrópolis: Vozes. 2010. 5ª Ed. 360 p.

BEUREN, Ilse Maria. O Papel da controladoria no processo de gestão. SCHMIDT, Paulo. **Controladoria: Agregando Valor para a Empresa**. Porto Alegre: Bookman, 2002. Cap.1, p. 15-38.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria Federal de Controle Interno. **Acompanhamento Permanente dos Gastos: manual**. Brasília: SFC, 2010a. 36p.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Metodologia de Planejamento para o Acompanhamento da Execução de Programas de Governo: manual**. Brasília: SFC, 2010b. 109p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) Acesso em: 07/02/2012.

BRASIL. **Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm) Acesso em: 07/02/2012.

BRASIL. **Decreto n. 7.675, de 20 de janeiro de 2012**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htm) Acesso em: 07/02/2012

BRASIL. **Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm) Acesso em 07/02/2012.

BRASIL. **Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm) Acesso em: 07/02/12.

BRASIL. **Fórum de Integração do Ciclo de Gestão das Políticas Públicas: Relatório de Atividades e Resultados 2008**. Este documento tem como objetivo apresentar o resultado de uma série de discussões e trabalhos feitos no âmbito do Fórum de Integração de julho a dezembro de 2008. Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Integracao\\_ciclo\\_de\\_gestao\\_%20RA%202008\\_e\\_PT\\_2009.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Integracao_ciclo_de_gestao_%20RA%202008_e_PT_2009.pdf) Acesso em: 07/02/2012.

CARR, David K.; LITTMAN, Ian. **Excelência nos Serviços Públicos: Gestão da Qualidade Total na Década de 90**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1998. 332 p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 8 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 603 p.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **A CGU e a Administração Pública Federal (APF) no Sistema Brasileiro de Controle Democrático: Avaliação Institucional e da Percepção dos Atores**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011. 135p.

MACKAY, Keith. **How to Build M&E Systems to Support Better Government**. Washington: 2007. Disponível em: [http://www.worldbank.org/ieg/eecd/docs/How\\_to\\_build\\_ME\\_gov.pdf](http://www.worldbank.org/ieg/eecd/docs/How_to_build_ME_gov.pdf). Acesso em: 07/02/2012.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Coletânea 1 - v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p.115-144.

MELO, Elton B. B. de; RODRIGUES, Roberto W. S. **Monitoramento, Avaliação e Controle - Superando o Debate Técnico-Burocrático**. V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: 04 a 06 jun. 2012.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologias e Práticas**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2002. 337p.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.) **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 307-337.

Artigo recebido em: 12/5/2013

Artigo aceito para publicação em: 2/7/2013