

**INCLUA - Plataforma de
recursos pró-equidade
em políticas públicas**

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

**AUDITORIA GOVERNAMENTAL COM FOCO EM
EQUIDADE: APLICAÇÕES DO GUIA INCLUA POR
ÓRGÃOS DE CONTROLE**



Conexão Inclua

Nº 05/2022



A Série CONEXÃO INCLUA se destina a dar visibilidade e divulgação à produção de conteúdo por parte de organizações e coletivos parceiros da INCLUA – Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas

Parceria:

Esta publicação é resultado da parceria institucional entre a Plataforma INCLUA, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e a Controladoria Geral da União (CGU).

Autores:

Esse *e-book* é de autoria de Bianca Alves Silveira e Gabriela Moraes Celis, com o propósito de divulgar ideias e possibilidades de utilização do Guia de Avaliação de Riscos de Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas – Guia INCLUA para órgãos de controle.

As publicações da Série “Conexão INCLUA” estão disponíveis para *download* gratuito na biblioteca da plataforma online. Acesse: <http://www.inclua.ipea.gov.br>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade das autoras, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Além disso, as publicações dessa Série não passam pelo processo de editoração do Instituto, sendo também de inteira responsabilidade das autoras a diagramação, formatação, revisão e normalização dos textos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



AUDITORIA GOVERNAMENTAL COM FOCO EM EQUIDADE: APLICAÇÕES DO GUIA INCLUA POR ÓRGÃOS DE CONTROLE

Bianca Alves Silveira¹

Gabriela Moraes Celis²

1. Apresentação

Este documento foi elaborado no âmbito de uma parceria firmada entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e a Controladoria-Geral da União – CGU, com o propósito de divulgar ideias e possibilidades de utilização do Guia de Avaliação de Riscos de Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas – Guia INCLUA³ para órgãos de controle.

Destacamos de antemão que este material possui caráter contributivo e sugestivo, buscando auxiliar o entendimento de possíveis vínculos que se podem estabelecer entre o Guia INCLUA e a prática da auditoria governamental, a fim de contribuir para o desenvolvimento de novas visões e abordagens de controle que estejam atualizadas com os campos de pesquisas sobre administração pública, burocracia e ciências sociais.

2. O papel dos órgãos de controle na avaliação de políticas públicas

A avaliação de políticas públicas é uma das atribuições dos órgãos de controle que se origina do texto constitucional. Em seu artigo 70, a Constituição Federal estabelece, dentre as modalidades de fiscalização a serem realizadas pelos controles externo e interno, a fiscalização operacional, sendo mais comumente designada como auditoria operacional, a partir da qual é possível realizar diferentes formatos de avaliações de políticas públicas.

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU, a auditoria é um instrumento de fiscalização, ou seja, a fiscalização é um gênero do qual a auditoria é uma espécie. Conforme o seu Regimento Interno⁴, uma das funções da auditoria é “avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados”.

Nessa mesma ótica, o Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2020, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, define que a auditoria “visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”. Já a fiscalização, por outro lado, possui um enfoque sobre os produtos das políticas públicas, uma vez que “visa a comprovar se o objeto dos programas de governo corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes”.

¹ Socióloga do Ministério do Esporte, em exercício na SFC/CGU desde 2012.

² Técnica Federal de Finanças e Controle, em exercício na SFC/CGU desde 2009.

³ Disponível em: <https://inclua2.ipea.gov.br/arquivos/guias/9587-guia-inclua-vf-28mar22.pdf>. Acesso em 17/10/2022.

⁴ Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011.

A auditoria operacional figura como um dos três principais tipos de auditoria do setor público, em conjunto com a financeira e a de conformidade⁵. Segundo a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento⁶.

Embora o termo “auditoria operacional” seja amplamente empregado no âmbito do Controle, cabe observar que o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (MOT) classifica a auditoria interna governamental como uma atividade, composta pelos serviços de avaliação e consultoria. O serviço de avaliação é definido como “a obtenção e a análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria”, sendo classificado em três tipos básicos: financeira, de conformidade e operacional. Segundo o MOT, a avaliação operacional obtém e avalia evidências a respeito da eficiência e da eficácia das atividades operacionais de um objeto de auditoria. Logo, a avaliação operacional equivale ao conceito de auditoria operacional utilizado neste documento.

Existe grande flexibilidade na escolha do objeto da auditoria operacional, que tanto pode corresponder a alguma estrutura da administração pública de caráter mais estável e contínuo – como um órgão governamental ou uma de suas unidades ou processos de trabalho, por exemplo – como pode corresponder a uma intervenção pública, que se traduz no conceito amplo de política pública⁷.

Após a definição do objeto de auditoria, que responde à questão “o que será auditado?”, é preciso realizar o detalhamento dos aspectos do objeto que serão avaliados na auditoria operacional. Essa etapa consiste na definição do objetivo da auditoria (que se desdobra em questões de auditoria) e do escopo (equivale aos limites da auditoria: período e localizações geográficas a serem avaliadas, amplitude e profundidade dos exames, entre outros), de modo que os aspectos a serem avaliados tenham relação com uma ou mais dimensões do desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade).

As definições do objeto e do objetivo da auditoria constituem atos discricionários da unidade de controle, que poderão ser orientadas por eventuais diretrizes internas da unidade sobre o tema, e que comumente se baseiam em critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade.

Ao realizar avaliações de políticas públicas por meio de auditorias operacionais, os órgãos de controle interno e externo têm por finalidade precípua identificar falhas e fragilidades no desenho e/ou implementação dessas políticas e propor providências para a sua reparação, contribuindo assim para o aperfeiçoamento da gestão pública.

⁵ ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. A auditoria financeira foca em determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável. Já a auditoria de conformidade foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios.

⁶ ISSAI 300 – Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional.

⁷ Adota-se o conceito de políticas públicas utilizado nos Guias Práticos de Análise Ex Ante e Ex Post de Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal: “conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia”.

3. A abordagem de riscos nos trabalhos de auditoria

Nos últimos anos, a temática de riscos tem sido bastante abordada nos campos de atuação da gestão e do controle, sendo incorporada em importantes normativos.

Tradicionalmente, auditorias financeiras utilizam a abordagem baseada em riscos por serem trabalhos de asseguarção⁸, os quais requerem uma metodologia consistente que permita reduzir o risco de que o trabalho de auditoria desenvolvido chegue a conclusões inadequadas.

Com a publicação em 2013 das novas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs)⁹, todos os trabalhos de auditoria no setor público passaram a ser classificados como trabalhos de asseguarção. Essa mudança de paradigma provocou alterações no formato das auditorias operacionais, que passaram a incorporar a abordagem baseada em riscos, o que pode ser verificado no atual Manual de Auditoria Operacional do TCU (2020).

Já no âmbito do controle interno, a Instrução Normativa nº 3, de 09 de julho de 2017, aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal com a incorporação da abordagem baseada em riscos, de forma alinhada às Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna do *The IIA – The Institute of Internal Auditors*. Posteriormente, orientações sobre a operacionalização daquele Referencial foram detalhadas em um Manual de Orientações Técnicas¹⁰.

A auditoria baseada em riscos é composta por uma série de etapas desenvolvidas na fase de planejamento do trabalho com o propósito de que a equipe de auditoria concentre os seus esforços de análise sobre os principais riscos que ameaçam o objeto auditado no cumprimento de seus objetivos. De forma resumida, é preciso identificar os principais riscos existentes relacionados ao objeto auditado e avaliá-los, cujo resultado deverá orientar a definição dos objetivos e do escopo da auditoria. Em seguida devem ser identificados e avaliados os controles existentes para mitigar aqueles riscos, cujo resultado deverá orientar a definição dos procedimentos de auditoria.

Dessa forma, identificar e avaliar riscos tem se mostrado uma competência profissional cada vez mais demandada no contexto da auditoria governamental, razão pela qual os órgãos de controle têm direcionado esforços para a capacitação de seu corpo técnico nesse tema.

4. A contribuição do Guia INCLUA para os trabalhos de auditoria

As políticas públicas podem apresentar determinados tipos de falhas de desenho e/ou implementação que possuem maiores chances de não serem investigadas nas auditorias operacionais realizadas pelos órgãos de controle, visto que as principais dimensões de desempenho avaliadas nesses trabalhos correspondem à economicidade, eficiência, eficácia e

⁸ De acordo com o Vocabulário de Controle Externo do TCU, asseguarção é o fornecimento pelo auditor da evidência necessária e suficiente para embasar as conclusões de seu trabalho, com o objetivo de aumentar o grau de confiança do leitor sobre os resultados obtidos pela parte responsável, o auditado.

⁹ *Abordagem de auditoria baseada em risco no contexto da auditoria operacional*. Coletânea de Pós-Graduação, v.2 n.2, Auditoria no Setor Público, 2019. Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União.

¹⁰ Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (CGU, 2017).

efetividade. Há ainda um quinto enfoque, derivado da dimensão da efetividade, que pouco se tem abordado no contexto de políticas públicas: trata-se do princípio da equidade, ou seja, de reconhecer a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado¹¹.

O mesmo entendimento se aplica às auditorias atualmente realizadas pela CGU, que seguem a metodologia baseada em risco, segundo a qual o objetivo do trabalho deve ser definido com base na avaliação dos riscos que incidem sobre o objeto de auditoria. Ao mesmo tempo em que as questões de auditoria devem ser concebidas em coerência com os principais riscos, elas também podem, a depender da natureza desses riscos, ter por objetivo avaliar dimensões do desempenho¹², que, mais uma vez, tradicionalmente se relacionam à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Em um país caracterizado por grandes desigualdades sociais, a busca pela equidade torna-se central e urgente, imprimindo às políticas públicas o desafio de concretizar os quatro objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil expressos na Constituição Federal: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Sabe-se que quando o Estado regula o comportamento privado ou estrutura a forma como os indivíduos procuram os serviços públicos, surgem custos¹³ que os indivíduos experimentam em suas interações com o Estado, que podem ser custos de aprendizagem (os cidadãos devem aprender sobre o programa, se são elegíveis, a natureza dos benefícios e como acessar os serviços), custos psicológicos (os cidadãos enfrentam o estigma de participar de um programa impopular, assim como a perda de autonomia e o aumento do estresse decorrente dos processos do programa) ou custos de conformidade (os cidadãos devem preencher inscrições e rematrículas, fornecer documentação de sua situação e evitar ou responder a demandas discricionárias).

Esses custos podem incidir de forma mais frequente ou intensa sobre segmentos específicos da população submetidos a processos históricos de vulnerabilização, desproteção social e desfavorecimento. O enfrentamento desses custos pode fazer com que esses grupos tenham uma baixa adesão às ofertas públicas que deveriam estar contribuindo para a redução de suas vulnerabilidades e a melhoria de sua qualidade de vida. Outro possível cenário é que as ofertas públicas estejam reforçando a desatenção, a exclusão e o tratamento inadequado desses segmentos vulnerabilizados da população (PIRES, 2019).

Para auxiliar na investigação desses desvios, o Guia INCLUA surge como uma importante ferramenta para orientar a avaliação dos riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas, podendo ser aplicado tanto pelos gestores das políticas quanto por órgãos de controle na realização de auditorias operacionais. Assim, de forma inédita, o Guia possibilita um novo campo de aprofundamento nas avaliações de desempenho das

¹¹ O Manual de Auditoria Operacional do TCU (edição de 2020) aponta a equidade como uma das dimensões de desempenho que podem ser objeto de avaliação.

¹² Segundo o Apêndice VI da Orientação Prática: Serviços de Auditoria (CGU, 2022), as questões de auditoria que visam avaliar as dimensões do desempenho são do tipo avaliativas. Também existem questões do tipo exploratórias, descritivas e normativas, sendo que diferentes tipos podem coexistir em um mesmo trabalho.

¹³ *Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions*. Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 25, Issue 1, January 2015, p. 43-69.

políticas, apresentando um rico conjunto de critérios vinculados ao princípio da equidade, além de trabalhar o tema na perspectiva de riscos, indo ao encontro das novas metodologias incorporadas pela auditoria governamental, conforme abordado no tópico anterior.

Abarcando essa nova perspectiva de avaliação, os trabalhos realizados pelos órgãos de controle terão um maior alcance na sua função de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública e, em última instância, promover um desenvolvimento social equilibrado.

5. Caracterização e transversalidade do público abarcado pela perspectiva do Guia INCLUA

O Guia INCLUA parte da premissa de que a diversidade da população brasileira pode ser traduzida em desigualdades no acesso a serviços públicos e nas experiências com instituições públicas, por meio de processos de subalternização, discriminação, estigmatização e exclusão. Por esse motivo, o seu foco é voltado para segmentos específicos submetidos a processos históricos de vulnerabilização, desproteção social e desfavorecimento, em torno de marcadores sociais como renda/classe, raça, gênero, idade, inserção em territórios, pertencimento a etnias etc.

Vários desses grupos ou segmentos historicamente em desvantagem possuem direitos assegurados por meio de regulamentos específicos, o que serve para fundamentar e reforçar a necessidade de se investigar se, na relação cotidiana desses grupos com a esfera pública, esses direitos estão sendo respeitados.

Apresentam-se a seguir, de forma exemplificativa e não exaustiva, regulamentos que asseguram direitos a determinados grupos ou segmentos historicamente em desvantagem de que trata o Guia.

Desigualdade étnica/racial

O Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010, visa garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica. Acrescenta que é dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais.

O Estatuto ainda preconiza que a participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social; adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa e modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica.

Inclusão da Pessoa com Deficiência

Em 2015 foi instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (chamada de Estatuto da Pessoa com Deficiência), nº 13.146, destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

Esse estatuto vem consolidar e aprimorar o histórico de normatizações relacionadas aos direitos da Pessoa com Deficiência, tais como a primeira Lei pós-CF 1988 – a Lei nº 7.853/1989 que trata do apoio, da integração social às pessoas portadoras de deficiência e da instituição de tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes e cria a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde, permitindo ao público PCD se tornarem pessoas autossuficientes no contexto profissional e educacional; e posteriormente Leis como a nº 10.048/2000, que trata da prioridade no atendimento, e a nº 10.098/2000 sobre normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação.

O art. 4º do Estatuto da Pessoa com Deficiência estabelece que toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação, e o art. 5º, que a pessoa com deficiência será protegida de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, tortura, crueldade, opressão e tratamento desumano ou degradante, sendo considerados especialmente vulneráveis a criança, o adolescente, a mulher e o idoso, com deficiência.

Povos originários

Em 1973 foi criada a Lei nº 6.001, Estatuto do Índio, que visava regular a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional. A CF 1988 interrompe essa visão de integração ao reconhecer aos indígenas o direito de manter a sua própria cultura. O art. 231 reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

O art. 232 estabelece a capacidade processual ao dizer que "os índios, suas comunidades e organizações, são partes legítimas para ingressar em juízo, em defesa dos seus direitos e interesses". O Brasil ainda internalizou em seu ordenamento jurídico a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a partir do Decreto nº 5.051 de 2004, estabelecendo o seu integral cumprimento que, entre outras disposições, afirma a obrigação dos governos em reconhecer e proteger os valores e práticas sociais, culturais, religiosos e espirituais próprios dos seus povos indígenas.

Direitos quilombolas

O art. 68 da CF define que *aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos* e no art. 216, § 5º, *ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos*. O art. 2º do Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003 considera que são remanescentes das comunidades dos quilombos, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. A ADI nº 3239 de 2018 confirmou a constitucionalidade de tal definição. O INCRA é o órgão responsável por identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titularizar as terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em que pesem as conquistas alcançadas em termos legais, a Coordenação Nacional

de Articulação das Comunidades Negras Rurais (Conaq)¹⁴ informa que tem crescido o número de assassinatos de lideranças quilombolas, assim como o processo de reconhecimento de terras tem se mostrado letárgico.

Mulheres

Em relação à discriminação contra as mulheres, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada pelo Brasil em 1984, no art. 7º enuncia o dever dos Estados-partes de adotar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do País, de forma a garantir, em igualdade de condições com os homens, o direito de votar e de ser votada em eleições públicas; o direito de participar na formulação e execução de políticas governamentais; e o direito de participar de organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do País.

Nesse intuito, a CF, além de assegurar a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações no art. 5º, também a estabeleceu em relação à sociedade conjugal exercida no âmbito da família no art. 226, regulamentado pelas Leis nº 8.971/1994 (que trata do direito dos companheiros a alimentos e à sucessão), nº 9.278/1996 (que regula o §3º estabelecendo direitos e deveres iguais dos conviventes) e nº 9.263/1996 (que trata do planejamento familiar como uma livre decisão do casal, devendo o Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito).

No âmbito das relações de trabalho, a Lei nº 9.029/1995 proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e a Lei nº 9.799/1999 insere na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho.

O art. 226 da CF também estabelece que é dever do Estado coibir a violência no âmbito das relações familiares (§8º). Nesse aspecto, a Lei nº 10.778/2003 estabelece a notificação compulsória, em território nacional, de casos de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados, em sintonia à Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) que, entre outras previsões, dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal para a prevenção e o combate à violência contra a mulher. A Lei nº 10.224/2001, por fim, dispõe sobre o crime de assédio sexual.

Além desses regramentos, a Lei nº 9.504/1997 estabelece normas para as eleições, definindo que os partidos ou coligação deverão reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

Demandas LGBTQIA+

No campo dos direitos da comunidade LGBTQIA+¹⁵, o regramento legal tem se constituído a partir de demandas da sociedade civil instrumentalizadas em provocações ao STF. Nesse sentido, as decisões mais relevantes se deram na interpretação conforme a Constituição para

¹⁴ Disponível em: <http://conaq.org.br/>. Acesso em: 17/10/2022.

¹⁵ LGBTQIA+ é uma nomenclatura do movimento político e social que demonstra a luta por mais igualdade e respeito à diversidade. A sigla representa Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros, Queer, Intersexo, Assexual e outras identidades.

enquadrar a homofobia e a transfobia nos tipos penais da Lei de Combate ao Racismo (nº 7.716/89) até que o Poder Legislativo estabeleça tipificação penal específica, e no reconhecimento do art. 1.723 do Código Civil de 2002 (que trata da união entre o homem e a mulher como entidade familiar) sobre a união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, por também configurar espécie de família.

A esse respeito ainda foi reconhecida a juridicidade do casamento entre pessoas do mesmo sexo pelo STJ no REsp 1.1833.78/RS¹⁶ (2011), tendo sido essa orientação incorporada pelo Conselho Nacional de Justiça na Resolução nº 175/2013.

Em 2017, ao julgar dois Recursos Extraordinários (RE 878.694 e RE 646.721), o STF decidiu que quem vive em união estável goza dos mesmos direitos sucessórios que são conferidos às pessoas casadas, equiparando-se os direitos sucessórios de pessoas casadas e pessoas em união estável. Na mesma oportunidade, o STF decidiu pelo entendimento de que a união estável homoafetiva goza dos mesmos direitos. Portanto, o falecimento do cônjuge ou companheiro gera direito à herança também a esses casais.

Discriminação

No âmbito do combate à discriminação, a Lei nº 7.716/1989 estabelece os crimes relativos ao preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Em 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero passasse a ser considerada um crime, punido em conformidade à mesma Lei.

Atos de segregação e humilhação em razão de orientação sexual ou de identidade de gênero são atos de discriminação que ofendem direitos e liberdades fundamentais. Os avanços constitucionais e legais, no entanto, não implicam em mudança cultural e sensibilidade concomitante.

Piovesan (2022) alerta que a igualdade entre os gêneros tem a sua força normativa gradativamente pulverizada e reduzida, quando a cultura fundada em uma dupla moral atribui pesos diversos e avaliações morais distintas a atitudes praticadas por homens e mulheres.

No mesmo sentido, não é possível ignorar que mesmo após 134 anos do fim da escravidão, ainda subsistem pensamentos, comportamentos e omissões que impedem oportunidades e dignidade aos indivíduos em razão de sua cor ou origem étnica.

Como os contatos cotidianos entre os segmentos vulneráveis da população e os serviços e as políticas públicas estão imersos na cultura circundante, é esperado que, em algum momento, corra-se o risco de um serviço contribuir para reforçar (ao invés de mitigar) vulnerabilidades e formas de exclusão, perpetuando, assim, desigualdades sociais já existentes.

6. Aplicação prática do Guia INCLUA pelos órgãos de controle

¹⁶ Diante do aumento do número de causas que passaram a chegar ao Supremo, a Constituição de 1988 distribuiu a competência entre o STF e o STJ, sendo o primeiro entendido como guardião da Constituição e o segundo, da legislação federal. Então, os recursos excepcionais foram divididos entre as duas cortes, cabendo exclusivamente ao STF o extraordinário e exclusivamente ao STJ o recurso especial, conhecidos como REsp. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Institucional/Historia/Nasce-o-Recurso-Especial>. Acesso em: 16/09/2022.

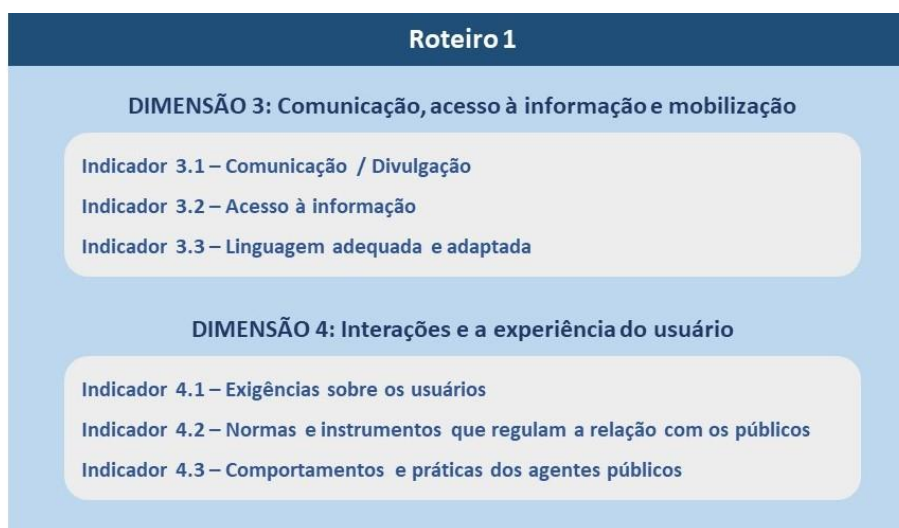
Embora o Guia INCLUA estabeleça como seu principal destinatário os trabalhadores, profissionais e gestores envolvidos com a implementação de políticas, programas e serviços públicos, em qualquer nível de governo e área de atuação que envolva atendimento e provisão de bens e serviços à população, sua utilização por parte dos órgãos de controle pode ser igualmente proveitosa. Enquanto para aqueles o Guia tem o propósito formativo e visa estimular a autorreflexão entre os diversos tipos de agentes envolvidos com a execução de ofertas públicas, para estes o Guia pode contribuir diretamente com as auditorias operacionais, com algumas possibilidades de aplicação que serão exploradas neste tópico.

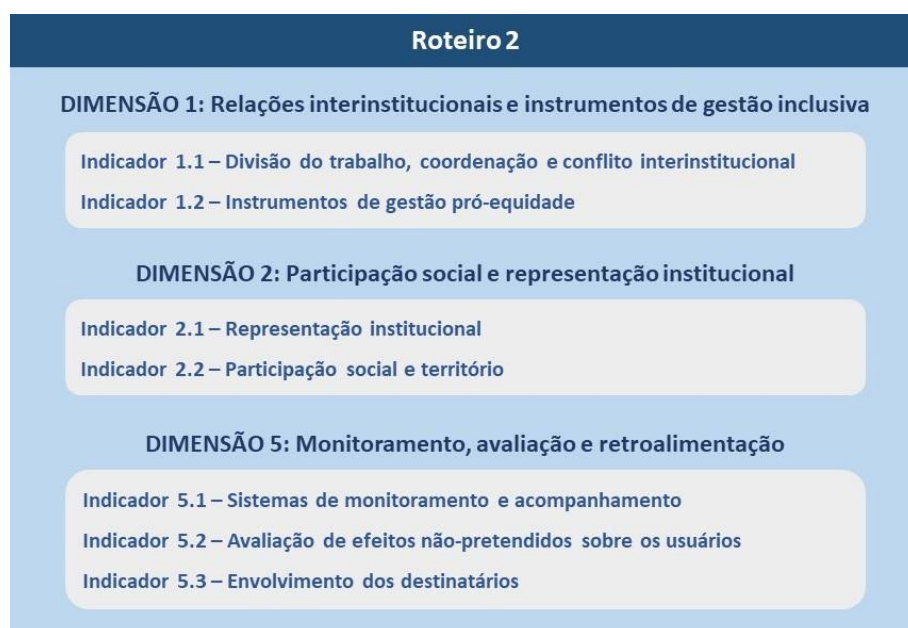
Inicialmente, convém apresentar brevemente a forma de utilização originalmente proposta pelo Guia, para depois explanar os vínculos possíveis com os trabalhos de auditoria.

De forma geral, o Guia estabelece quatro passos a serem seguidos para o alcance do seu objetivo de “desenvolver comprometimento e aguçar nossa atenção aos riscos de desatenção, exclusão e tratamento inadequado das pessoas nos processos de provisão de políticas e serviços públicos”, sendo eles:

- 1º passo – Definir a oferta pública que será objeto de avaliação;
- 2º passo – Definir um ou múltiplos segmentos do público como foco de atenção;
- 3º passo – Conduzir o diagnóstico situacional envolvendo a identificação e a avaliação de riscos; e
- 4º passo – Encontrar recursos úteis e material de apoio para o desenvolvimento das intervenções.

O diagnóstico situacional mencionado no 3º passo é composto por questões norteadoras que possibilitam a identificação e a avaliação dos riscos de desatenção e exclusão a segmentos específicos da população no processo de implementação e gestão de uma oferta pública – política, programa, projeto, ação ou serviço. As questões norteadoras são vinculadas a INDICADORES, que por sua vez se agrupam em DIMENSÕES; estas, por último, estão divididas em dois ROTEIROS. As figuras a seguir apresentam de forma esquemática essa organização, indicando os assuntos relacionados a cada dimensão e indicador:





De acordo com o Guia, o Roteiro 1 foca nas operações do chamado *front-office* ou linha de frente (relações serviço-usuário), limitando-se à jornada e às experiências do usuário com a oferta pública. Já o Roteiro 2 concentra-se nas operações do chamado *back-office* (relações serviço-serviço), limitando-se às atividades de planejamento, gestão, articulação institucional, monitoramento, avaliação e retroalimentação/aprendizado.

Cabe observar que os indicadores vinculados a cada uma das cinco dimensões são os próprios indicadores de risco, ou seja, equivalem ao tipo de risco. O intuito do Guia é que, a partir das reflexões/análises realizadas em torno das questões norteadoras que se vinculam a cada um dos indicadores, defina-se o grau de cada indicador de risco. Por exemplo, o indicador de risco “5.1 – Sistemas de monitoramento e acompanhamento” possui quatro questões norteadoras, além de uma questão do tipo “reflexão-síntese”; a partir das análises em torno dessas questões, será então possível atribuir ao indicador o seu grau de risco, que poderá ser baixo, moderado ou elevado.

Todas as questões norteadoras, bem como explicações mais detalhadas sobre a utilização do Guia INCLUA podem ser consultadas no próprio documento do Guia. Essa breve introdução foi realizada somente para facilitar o entendimento do modelo de aplicação prática do Guia que se propõe a seguir para os trabalhos de auditoria.

Primeiramente, é preciso ressaltar que o conteúdo do Guia selecionado para integrar uma auditoria operacional deve estar refletido no objetivo e nas questões/subquestões de auditoria. Por oferecer uma gama de elementos da dimensão da equidade que podem ser investigados no âmbito de determinadas ofertas públicas, o Guia deve a princípio servir de insumo na etapa de planejamento da auditoria, subsidiando a definição do objetivo, das questões e dos procedimentos de auditoria. Além disso, o Guia apresenta em seu Apêndice 1 importantes fundamentos teóricos e conceituais, o que o qualifica para ser utilizado também como critério de auditoria.

Caso a auditoria operacional seja realizada conforme a metodologia da auditoria baseada em riscos, é possível que o conteúdo dos Roteiros 1 e/ou 2 sirva de insumo para a formulação de riscos relacionados à equidade na etapa de planejamento do trabalho. Assim, a definição das questões e dos procedimentos de auditoria relacionados a esses riscos dependerão dos

resultados da avaliação de riscos e controles preconizada no passo-a-passo metodológico desse tipo de auditoria.

Para fins didáticos, apresentamos possíveis formas de aplicação do Guia segundo duas principais perspectivas: escopo do trabalho (em termos das dimensões de desempenho avaliadas) e forma de incorporação do Guia propriamente dita.

Considerando as dimensões do desempenho da oferta pública que serão avaliadas, propomos duas modalidades de aplicação do Guia nos trabalhos de auditoria. A primeira é a **aplicação exclusiva**, que consiste em realizar uma avaliação da oferta pública exclusivamente com o enfoque abordado pelo Guia, ou seja, trata-se de uma avaliação somente da dimensão da equidade. Nesse caso, tanto podem ser utilizados os Roteiros 1 e 2 em conjunto, quanto pode ser utilizada somente uma parcela do conteúdo desses Roteiros (pode-se eleger somente um dos roteiros em sua completude ou podem ser selecionadas dimensões/indicadores específicos de cada um dos Roteiros). Essa escolha deve levar em consideração a oferta pública que será avaliada – visto que, em razão de sua natureza, nem todas as ofertas comportarão a aplicação integral dos dois Roteiros –, bem como o planejamento e a capacidade operacional da unidade de auditoria.

A segunda modalidade é a **aplicação combinada**, que consiste em realizar uma avaliação de oferta pública que contemple a incorporação de elementos do Guia INCLUA (de forma integral ou parcial) – que equivale à dimensão da equidade –, além de outras dimensões do desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e/ou efetividade), uma vez que as auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais dessas dimensões.

Já em relação à forma de incorporação do Guia, também visualizamos duas modalidades. A primeira é a **aplicação original**, que consiste em submeter as questões dos Roteiros 1 e/ou 2 do Guia diretamente aos gestores envolvidos com a política, mediante entrevistas individuais ou em grupo – conforme originalmente proposto pelo Guia –, cujas respostas constituirão evidências e servirão de subsídio para as análises e conclusões da equipe de auditoria no âmbito da avaliação realizada. A segunda modalidade é a **aplicação adaptada**, que se caracteriza pelo emprego de outros procedimentos de auditoria, distintos das entrevistas com os gestores, que busquem responder às questões norteadoras selecionadas para o trabalho. Essas questões, inclusive, podem ser adaptadas conforme a necessidade de cada trabalho.

É possível que a aplicação original suscite a coleta de evidências adicionais por meio da utilização de outras técnicas de auditoria, com a finalidade de confirmar e melhor caracterizar a informação prestada pelos gestores. Toma-se como exemplo a questão P2.1A¹⁷ vinculada ao indicador 2.1 REPRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL: “Organizações governamentais ou não-governamentais (sociedade civil) associadas às agendas do público escolhido por você para essa análise têm algum papel formal ou meio de influência no processo de execução do programa/serviço? Em caso positivo, quais? E como participaram?”. Caso o gestor entrevistado responda positivamente a essa questão, informando quais são as organizações e sua forma de participação, poderá ainda ser necessário coletar e analisar documentos que confirmem as informações prestadas e forneçam um maior detalhamento. Além disso, um exemplo de aplicação adaptada para este caso seria realizar entrevistas com representantes das organizações indicadas para compreender melhor sua atuação e colher seus pontos de vista.

¹⁷ O Guia INCLUA utiliza códigos para as questões norteadoras vinculadas aos indicadores.

Assim, a aplicação original pode ser encarada como um ponto de partida, sendo que as respostas dos gestores poderão ou não suscitar o aprofundamento dos exames. Também é possível dispensar a aplicação original, quando se julgar pertinente, utilizando-se unicamente a aplicação adaptada, ou seja, parte-se para a investigação das questões sem que haja entrevista com os gestores.

Em todos os cenários de aplicação, deve-se atentar para a necessidade de se definir(em) o(s) grupo(s) vulnerabilizado(s)¹⁸ objeto de avaliação, conforme orienta o Guia. Neste ponto, é importante que a escolha dos grupos tenha alguma fundamentação, ou seja, que não seja uma escolha aleatória, mas sim provida de sentido diante da natureza e do contexto da oferta pública selecionada.

O Guia INCLUA faz referência a uma plataforma online (inclua.ipea.gov.br) que reúne uma ampla biblioteca de recursos para intervenção – ideias, cursos, vídeos, ferramentas, publicações, guias, relatos de experiência etc. – produzidos por organizações governamentais e não-governamentais comprometidas com a agenda pró-equidade, com a finalidade de apoiar o processo de resposta e enfrentamento aos riscos e problemas identificados na etapa do diagnóstico situacional. Essa plataforma pode ser utilizada pela equipe de auditoria como subsídio para a indicação dos caminhos possíveis a serem perseguidos pelo gestor nos casos em que a avaliação da oferta pública concluir por ausência/insuficiência de ações pró-equidade. Salienta-se que os recursos da plataforma porventura aplicáveis ao caso concreto devem ser tratados como “boas práticas” de gestão, sem caráter vinculante.

Por fim, considerando que as normas de auditoria¹⁹ estabelecem que os critérios gerais de avaliação devem ser comunicados aos responsáveis pelo objeto de auditoria e por eles validados, é necessário que a utilização do Guia INCLUA como critério de auditoria seja informada e validada pelos gestores.

Apresentamos a seguir alguns exemplos de aplicação prática do Guia INCLUA em auditorias operacionais. O primeiro caso é um relato sobre a experiência da CGU com a utilização do Guia – de forma experimental, quando este ainda estava em sua versão preliminar – em um trabalho de auditoria concluído em 2022. Os demais casos consistem em propostas de avaliações de ofertas públicas selecionadas livremente, cujas naturezas comportam a avaliação da dimensão da equidade em consonância com o conteúdo do Guia.

6.1. Relato: A experiência da equipe da Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente – CGDRA/DI/SFC/CGU (Relatório de Auditoria nº 902738)

Em 2021 a equipe da CGDRA participou de dois cursos realizados pela ENAP em parceria com o IPEA²⁰ que buscavam discutir a literatura mais recente sobre os desafios da implementação de políticas públicas.

¹⁸ Ver o tópico: *Quem são os “povos específicos”, “segmentos vulnerabilizados”, “populações desprotegidas” ou “grupos historicamente desfavorecidos” tratados no Guia INCLUA?* (pág. 10 do Guia).

¹⁹ Orientação Prática: Serviços de Auditoria (CGU, 2022) e Manual de Auditoria Operacional (TCU, 2020).

²⁰ “Implementação de Políticas Públicas - Módulo 2: Desenho, arranjos e governança da implementação”, com carga horária de 40h no período de 26/07/2021 a 30/08/2021 e “Implementação de Políticas Públicas - Módulo 3: Avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas”, com carga horária total de 40h no período de 10/05/2021 a 14/06/2021.

A abordagem dos cursos destacou o papel e as formas de influência dos diferentes atores que intervêm em processos de implementação, com especial atenção para os agentes de linha de frente (ou “burocratas do nível de rua”) e para os burocratas de médio escalão, além do escrutínio das interfaces possíveis entre processos de implementação e processos de reprodução de desigualdades sociais. Isto é, como a compreensão das desigualdades sociais a partir das perspectivas multidimensionais e interseccionais contribui para o melhor entendimento dessa interface (implementação-desigualdade).

Em meio à realização dos cursos, a equipe estava às voltas com a Avaliação do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX).

O PDRSX é um dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)²¹ que corresponde ao recorte territorial prioritário da região do Xingu, estabelecido para a atuação estatal coordenada, com vistas a reduzir as desigualdades intrarregionais. O Comitê Gestor do PDRSX (CGDEX), por sua vez, funciona como instrumento de operacionalização da aplicação de recursos nessa região. Ambos se comportam, portanto, como instrumentos de governança voltados ao planejamento e orientação da política pública de desenvolvimento regional. Tanto o Plano quanto o Comitê foram institucionalizados no contexto das condicionantes do licenciamento ambiental da construção da Usina Belo Monte, com a contrapartida de R\$ 500 milhões em recursos a serem aplicados na região no prazo de 20 anos. Sua coordenação, desde 2010, era exercida pela Presidência da República.

A análise da auditoria se debruçava a tratar da implementação do PDRSX a partir da transição de sua gestão em 2019, compreendendo o período em que o MDR assume a condução das ações do Comitê e prepara uma nova configuração para sua atuação. Essa particularidade exigiu levantar critérios de auditoria que pudessem fundamentar a avaliação dos riscos envolvidos no arranjo de governança a ser desenhado.

Nesse contexto, considerando a literatura de implementação de políticas públicas que estava sendo absorvida pela equipe e o contato com a experiência do IPEA nos temas de arranjos de governança, capacidades estatais e implementação de políticas públicas, foram realizadas algumas reuniões para o planejamento das questões de auditoria e definição de bibliografia orientadora para as análises.

Como o período avaliado se resumia a uma fase de transição, optou-se por priorizar a identificação de riscos potenciais envolvidos na nova governança do PDRSX institucionalizada. O planejamento dos trabalhos de auditoria buscou uma abordagem que contemplasse o histórico e o percurso do Comitê Gestor na implementação do PDRSX e que permitisse traçar comparações. Assim, foi coletada documentação do antigo Comitê, da governança provisória exercida pelo MDR, bem como os documentos de transição que, além de servir como objeto de análise, permitiu identificar os ex-membros do Comitê Gestor e das Câmaras Técnicas.

Considerando que as inovações no arranjo de governança promovem alterações significativas na atuação do Comitê e diminui a participação dos membros, buscou-se uma apuração qualitativa das impressões dos ex-membros que pudessem contribuir para apontar possíveis riscos. Assim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas por videoconferência com ex-

²¹ A PNDR orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial por meio de instrumentos adequados ao trabalho multiescalar, de modo a facilitar a cooperação federativa e a coordenação horizontal do governo federal para sua efetiva implementação.

coordenadores do CGDEX, de todos os períodos de vigência, compreendendo três gestores federais.

Como a instância de participação envolvia uma complexidade de segmentos, a equipe de auditoria entendeu ser necessário apurar impressões que expressassem sua diversidade. Na inviabilidade de entrevistar todos os ex-membros e participantes, devido ao seu volume, foi elaborado um questionário composto por 26 perguntas de modo a aferir a pluralidade dos segmentos representados, o envolvimento nas atividades das câmaras técnicas, a avaliação sobre a estrutura de governança vigente até 2019, o conhecimento quanto à transição e a opinião sobre as inovações trazidas pelo Dec. nº 10.729/2021 que instituiu nova configuração para o Comitê.

Esse questionário foi encaminhado a 230 ex-membros do CGDEX, por meio da plataforma *limesurvey*, abrangendo o período de representação e participação de 2011 a 2019. Em retorno, foram obtidas 50 respostas. Os resultados, além de traçar impressões dos atores que estiveram diretamente envolvidos no cotidiano do Comitê, permitiram selecionar ex-membros de segmentos diversos que pudessem auxiliar a equipe a aprofundar questões do histórico de governança do PDRSX.

Os resultados do questionário também foram utilizados para selecionar quatro ex-membros, representantes de cada um dos segmentos do CGDEX, para contribuir com uma análise que se propunha complementar e experimental, apoiada na versão preliminar do Guia de Avaliação de Riscos de Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas.

Naquele momento, o Guia estava em fase de publicação e sua minuta foi disponibilizada pelo IPEA à CGU para contribuir com a avaliação do PDRSX.

Como já tratado acima, o Guia complementa o material de referência teórica sobre a implementação de políticas públicas que envolve arranjos de governança e propõe roteiros para que sejam avaliados os riscos de reprodução de desigualdades na oferta de serviços públicos.

Avaliou-se que, dada a fragilidade social que envolve a região do Xingu, à qual o PDRSX se vincula, e a experiência do CGDEX entre os anos de 2011 e 2019 na aplicação dos recursos em diversos projetos, o preenchimento de um dos roteiros do Guia pelos ex-membros contribuiria para identificar potenciais riscos de reprodução de desigualdades que poderão ser objeto de atenção pelo Comitê Gestor redesenhado.

Considerando que a Avaliação empreendida tratava de uma instância de governança colegiada e não envolvia a população atendida pelos projetos contratados com os recursos do PDRSX, foi escolhido para preenchimento, conforme indicações do Guia, o *Roteiro 2: Gestão inclusiva, articulações interinstitucionais, monitoramento e avaliação*. A expectativa era, de maneira adicional e experimental, testar a aplicação das propostas do Guia.

A seleção de quatro ex-membros do CGDEX para essa atividade buscou expressar a diversidade étnica e de gênero da região. No entanto, apenas dois ex-membros puderam concluir a sua participação nessa atividade, pois a estabilidade na conexão de internet local foi um interveniente relevante. As respostas dos ex-membros foram colhidas em conjunto e a partir de municípios diferentes, por meio de videoconferência.

O roteiro foi respondido em grupo de modo a investigar sete indicadores de risco:

1.1 Divisão do Trabalho, Coordenação e Conflito Interinstitucional;

- 1.2. Instrumentos de Gestão Afirmativa/Inclusiva;
- 2.1 - Representação Institucional;
- 2.2 - Participação Social e Território;
- 5.1 - Sistemas de Monitoramento e Acompanhamento;
- 5.2 - Avaliação de Efeitos Não Pretendidos sobre os Usuários;
- 5.3 - Envolvimento dos Destinatários.

As perguntas foram feitas com o objetivo de olhar o passado e buscar, nas práticas realizadas, apontamentos sobre riscos encontrados quanto à presença/ausência e o nível de qualidade de processos institucionais relativos à gestão inclusiva, articulações interinstitucionais, monitoramento e avaliação.

O grupo chegou a três indicadores de risco mais relevantes: ausência de instrumentos de gestão afirmativa, ausência ou escassez de possibilidades de reconhecimento e escuta de territórios e ausência de monitoramento com focos em segmentos específicos, descritos abaixo:

Indicador de risco / Consequências ¹	Observações da equipe de auditoria
Indicador de risco 1.2 - Instrumentos de Gestão Afirmativa/Inclusiva: a ausência (ou incipiência) de instrumentos de gestão afirmativa e inclusiva contribuem para a invisibilização de desigualdades e reforço a posturas passivas frente às desigualdades sociais já existentes.	O grupo não identificou nenhuma ação de gestão inclusiva, para além das previsões normativas que envolvem o Comitê Gestor como instância de participação. A atribuição de risco foi alta.
Indicador de risco 2.2 - Participação Social e Território: a ausência ou escassez de possibilidades de reconhecimento, escuta e influência de segmentos e territórios específicos do público atendido nos processos de implementação reforça a insensibilidade, a invisibilização e a desatenção às suas necessidades específicas.	Em que pese o Comitê ser uma instância de participação social e estar voltado ao atendimento das vulnerabilidades da região, o grupo avaliador identificou que atender as territorialidades é um ponto frágil. Por isso, considerou o risco entre moderado e alto.
Indicador de risco 5.1 - Sistemas de Monitoramento e Acompanhamento: a ausência de monitoramento, com foco explícito na experiência de segmentos específicos, pode contribuir para a invisibilização das experiências desses grupos, ocultando possíveis situações de exclusão e desatenção.	O grupo avaliou o risco como elevado, considerando que o monitoramento e a avaliação no PDRSX eram deficientes.

¹ Conforme apresentado no Guia.

Os resultados, além de comporem o anexo Metodologia do Relatório de Avaliação 902738²² sobre a implementação do Comitê Gestor do PDRSX, foram apresentados ao MDR no rol de riscos levantados de modo a orientar a nova composição do Comitê.

A experiência de aplicação do roteiro do Guia mostrou-se produtiva, uma vez que permitiu que os ex-membros entrevistados refletissem sobre as práticas realizadas e apontassem estratégias que poderiam ter sido incorporadas na gestão, aumentando a assertividade da execução dos projetos. O exercício rendeu boas discussões e detalhamento de fatos ocorridos, inclusive confirmando a hipótese da auditoria de que a necessidade de maior atenção à territorialidade poderia contribuir para minimizar distorções na aplicação dos recursos e garantir maior equidade.

²² Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1164621>. Acesso em: 07/11/2022.

A elaboração desse trabalho, levando o olhar da equipe para o processo de implementação do Comitê Gestor e do histórico de execução dos projetos do PDRSX, permitiu privilegiar o foco sobre os agentes que se situam nas bases e nos estratos intermediários da hierarquia burocrática.

É preciso destacar a configuração particular do CGDEX que tinha composição paritária entre governos federal, estadual, municipal e sociedade civil, sendo que a execução dos projetos, ao longo do tempo, foi terceirizada para empresas gestoras contratadas.

Embora não tenha sido possível incluir avaliação sobre a experiência dos usuários – no caso as populações indígenas, ribeirinhas, pesqueiras e quilombolas que compõem as comunidades da região do Xingu – constante no Roteiro 1, a análise da atuação dos ex-membros, na condição de definidores da aplicação dos recursos, permitiu o acesso à memória de atores, bem como o conhecimento de procedimentos e interações que influenciaram a forma como a política de desenvolvimento regional estava sendo produzida na região, assim como os seus próprios conteúdos e resultados.

Em que pese o modelo de governança do CGDEX se mostrar demasiadamente aberto em relação ao PDRSX, o processo de implementação vivenciado demonstrou potencial para correções e inovações que mitiguem os riscos apurados e possam contribuir com uma gestão mais assertiva quanto ao cumprimento de seus objetivos.

6.2. Possíveis aplicações do Guia INCLUA em Auditorias Operacionais – Simulações²³

SIMULAÇÃO 1: BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é a garantia de um salário-mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade.

No caso da pessoa com deficiência, esta condição tem de ser capaz de lhe causar impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (com efeitos por pelo menos 2 anos), que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

Para ter direito ao BPC, é necessário que a renda por pessoa do grupo familiar seja igual ou menor que 1/4 do salário-mínimo. A família considerada para quem solicita o BPC é formada pelos seguintes membros, desde que vivam na mesma moradia: o requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados.

Para a pessoa com deficiência, além da comprovação da renda, é realizada a avaliação da deficiência, que tem como objetivo constatar os impedimentos de longa duração que limitem a pessoa em suas tarefas diárias ou em sua participação efetiva na sociedade. Essa avaliação é feita em duas etapas, uma por médicos peritos e outra por assistentes sociais do INSS, podendo ser realizadas sem seguir uma ordem, de forma a minimizar o tempo de espera do requerente.

²³ As simulações foram construídas considerando ações governamentais selecionadas livremente e trabalhos de auditoria já realizados, no intuito de permitir a visualização de exemplos de como a análise de riscos de reprodução de desigualdades pode fazer parte das avaliações das auditorias a partir do Guia INCLUA.

A gestão do BPC é feita pelo Ministério da Cidadania (atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que é responsável pela implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do benefício. A operacionalização é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Convém mencionar que o BPC foi objeto de auditorias operacionais recentes realizadas pela CGU e pelo TCU. Seus objetivos, questões de auditoria, achados e recomendações/determinações estão reproduzidos no **Anexo 1** com o intuito de apresentar exemplos de variedades de escopos que são comumente adotadas nos trabalhos de avaliação realizados pelos órgãos de controle, para então contrastá-los com uma proposta de abordagem voltada à dimensão da equidade, utilizando-se o Guia INCLUA como referência.

A partir desses trabalhos, verifica-se que as dimensões mais comuns de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade) por si só já permitem inúmeras possibilidades de escopo de avaliação para um mesmo objeto de auditoria. Quando se passa a considerar a dimensão específica da equidade, essas possibilidades aumentam ainda mais.

Considerando que o público-alvo do Benefício de Prestação Continuada já se caracteriza como uma população vulnerabilizada (idosos e pessoas portadoras de deficiências, todos devendo ser de baixa renda), propõe-se para o presente exercício uma avaliação que busque investigar se dentro do público-alvo do programa existem outros segmentos específicos que possam sofrer maiores dificuldades na experiência de busca e acesso ao BPC. Essa proposta encontra amparo no conceito de interseccionalidade²⁴ apresentado no Guia INCLUA, que se relaciona à ideia de que toda vivência (individual ou de grupo) sofre a influência combinada e simultânea de diversos marcadores sociais (gênero, raça, classe, origem, sexualidade, entre outros) que, ao funcionarem de forma imbricada (se reforçando mutuamente), compõem uma matriz de dominação e opressão que aprofunda e oculta formas cruzadas de desigualdade.

Partindo dessa premissa, apresentamos uma proposta de objetivo de auditoria voltado exclusivamente para a dimensão da equidade, em conjunto com três questões de auditoria e algumas ideias de procedimentos a serem aplicados, todos construídos com base no Guia INCLUA.

Objetivo de auditoria:

Avaliar se o acesso ao Benefício de Prestação Continuada é reduzido ou marcado por dificuldades desproporcionais para segmentos específicos de seu público-alvo.

Questão de auditoria 1. Existem estratégias de comunicação e divulgação do programa que visem a atingir diferentes categorias do público-alvo, como por exemplo pessoas de baixa escolaridade, analfabetas ou residentes de áreas rurais e de conflitos?

As questões norteadoras vinculadas aos indicadores 3.1, 3.2 e 3.3 do Roteiro 1 do Guia podem auxiliar a definir os exames (procedimentos de auditoria) a serem conduzidos para responder a essa questão de auditoria. Como exemplo, citamos como possíveis procedimentos: identificar todos os meios pelos quais informações sobre o programa podem ser acessadas; identificar todos os meios pelos quais o programa é difundido ativamente à população em geral; quanto à linguagem utilizada pelo programa, verificar se os principais documentos voltados para o público-alvo/beneficiários – como material de divulgação, formulários de cadastramento,

²⁴ Ver páginas 58 e 59 do Guia INCLUA.

plataformas online, cartas, e-mails, notificações, etc. – foram submetidos a algum tipo de teste, diagnóstico ou avaliação de linguagem simples e acessível.

Questão de auditoria 2. Há exigências excessivas, desnecessárias ou imprevistas no processo de concessão do Benefício de Prestação Continuada? Em caso positivo, elas recaem sobre algum segmento específico do público-alvo do programa?

As questões norteadoras vinculadas aos indicadores 4.1 e 5.3 do Roteiro 1 do Guia podem auxiliar a definir os exames a serem conduzidos para responder a essa questão de auditoria. Como exemplo, citamos como possíveis procedimentos: verificar se, para ter acesso ao BPC, é uma pré-condição o fornecimento de um volume extenso de documentos e outros tipos de informações que podem ser difíceis ou custosos para o demandante fornecer; identificar todos os meios pelos quais as informações e documentações requisitadas podem ser entregues, e avaliar a adequação do seu grau de distribuição no território; verificar a existência de ouvidorias, SACs ou outros canais para envio de denúncia, reclamação ou recurso, bem como proceder a uma análise amostral do teor das reclamações registradas.

Também pode ser pertinente a realização de entrevistas com uma amostra de beneficiários e de pessoas que tiveram o acesso ao benefício negado, para uma investigação mais consistente sobre a presente questão de auditoria, incluindo por exemplo a verificação de ocorrências de arbitrariedade e discricionariedade na imposição de exigências imprevistas. Neste caso, como a questão busca investigar a existência de tratamento diferenciado dirigido a segmentos específicos do público-alvo, faz-se necessário que a amostra contemple segmentos que possuem maior risco de sofrerem algum tipo de conduta excessiva/discriminação, como pessoas negras, LGBTQIA+ e analfabetas, além de segmentos fora dos grupos de risco, para fins de comparação.

Questão de auditoria 3. São utilizados instrumentos afirmativos de inclusão e de mitigação das disparidades sociais existentes na população?

As questões norteadoras vinculadas aos indicadores 1.2, 5.1 e 5.3 do Roteiro 2 do Guia podem auxiliar a definir os exames a serem conduzidos para responder a essa questão de auditoria. Como exemplo, citamos como possíveis procedimentos: verificar se há esforços de identificação e compreensão da diversidade de segmentos dentro do público atendido, com alinhamento das ferramentas de monitoramento com aquela diversidade, considerando principalmente os segmentos mais vulneráveis da população (mulheres, pessoas negras, LGBTQIA+, analfabetas, residentes de áreas afastadas dos centros urbanos, etc.); verificar se há metas de atendimento para grupos populacionais específicos (ex.: percentuais de atendimentos por grupos segundo raça/cor, identidade de gênero, etnia, território, etc); verificar se há outros mecanismos institucionais dedicados ao enfrentamento de disparidades territoriais, de gênero e étnico-raciais.

SIMULAÇÃO 2: PROVA DE VIDA

A prova de vida é um tipo de comprovação exigida no âmbito da concessão de benefícios previdenciários relativos ao INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e ao SIPEC (Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal) que incide sobre a população aposentada e pensionista.

Trata-se de procedimento de verificação periódica conduzido com o objetivo de se suspender, de modo proativo, o pagamento do benefício de aposentadoria ou pensão a falecidos, mesmo que sem a apresentação da Certidão de Óbito.

A suspensão do pagamento a aposentados e pensionistas falecidos deve ocorrer, geralmente, a partir do conhecimento, pelo órgão público pagador do benefício, do falecimento do beneficiário, seja mediante comunicação dos familiares, dependentes ou representantes legais, mediante apresentação da Certidão de Óbito, ou informação disponível em base de dados governamental, o que oportuniza o registro do óbito e a exclusão de seu vínculo. A Prova de Vida, nesse sentido, é um procedimento exigido pelo Estado para evitar possíveis fraudes ou inconformidades.

No caso dos beneficiários do INSS, a Lei nº 14.199/2021 alterou as Leis nº 8.212/1991 (dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio) e nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (trata de Planos de Benefícios da Previdência Social), para dispor sobre medidas alternativas de prova de vida para os beneficiários da Previdência Social durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.

O parágrafo 8º da Lei nº 8.212/1991 passou a ser redigido: *Aquele que receber benefício realizará anualmente, no mês de aniversário do titular do benefício, a comprovação de vida, preferencialmente por meio de atendimento eletrônico com uso de biometria, ou outro meio definido pelo INSS que assegure a identificação inequívoca do beneficiário, implementado pelas instituições financeiras pagadoras dos benefícios, observadas as seguintes disposições: I - a prova de vida e a renovação de senha serão efetuadas pelo beneficiário, preferencialmente no mesmo ato, mediante identificação por funcionário da instituição financeira responsável pelo pagamento, quando não realizadas por atendimento eletrônico com uso de biometria; (...) IV-B - a instituição financeira, quando a prova de vida for nela realizada, deverá enviar as informações ao INSS, bem como divulgar aos beneficiários, de forma ampla, todos os meios existentes para efetuar o procedimento, especialmente os remotos, a fim de evitar o deslocamento dos beneficiários; (...).*

A Portaria PRES/INSS nº 1.408, de 2 de fevereiro de 2022, disciplinou os procedimentos referentes à comprovação de vida anual dos beneficiários do INSS. O seu art. 2º inclui como prova de vida válida: *I - acesso ao aplicativo Meu INSS com o selo ouro ou outros aplicativos e sistemas dos órgãos e entidades públicas que possuam certificação e controle de acesso, no Brasil ou no exterior; II - realização de empréstimo consignado, efetuado por reconhecimento biométrico; III - atendimento: a) presencial nas Agências do INSS ou por reconhecimento biométrico nas entidades ou instituições parceiras; b) de perícia médica, por telemedicina ou presencial; e c) no sistema público de saúde ou na rede conveniada; IV - vacinação; V - cadastro ou recadastramento nos órgãos de trânsito ou segurança pública; VI - atualizações no CADÚNICO, somente quando for efetuada pelo responsável pelo Grupo; VII - votação nas eleições; VIII - emissão/renovação de: a) Passaporte; b) Carteira de Motorista; c) Carteira de Trabalho; d) Alistamento Militar; e) Carteira de Identidade; ou f) outros documentos oficiais que necessitem da presença física do usuário ou reconhecimento biométrico; IX - recebimento do pagamento de benefício com reconhecimento biométrico; e X - declaração de Imposto de Renda, como titular ou dependente.*

O Portal Brasil²⁵ informa que:

A partir de 2023, (...) Somente quando não for possível essa comprovação de vida é que o beneficiário será notificado sobre a necessidade de realização da prova de vida, preferencialmente, por meio eletrônico. A responsabilidade de fazer a prova de vida passará a ser do INSS. Antes, para provar que estava vivo e continuar recebendo os benefícios, os aposentados ou pensionistas do INSS precisavam comparecer presencialmente ao banco onde recebem o

²⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2022/10/prova-de-vida-para-o-inss-ganha-novas-regras-que-tornam-o-processo-mais-proativo>. Acesso em: 07/11/2022.

benefício, fazer biometria, apresentar o cartão de débito e um documento com foto. Caso não fizessem isso poderiam ter o benefício suspenso.

As informações acima demonstram que o governo federal tem atuado no sentido de alterar a sistemática da comprovação por meio de Prova de Vida que garanta a regularidade dos pagamentos previdenciários com o objetivo de retirar ou minimizar os custos envolvidos aos beneficiários.

Em 2021 a CGU produziu o Relatório 991984²⁶ auditando a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) do Ministério da Economia quanto aos pagamentos indevidos a servidores aposentados e pensionistas falecidos, verificando as diretrizes normativas e controles sistêmicos exercidos pela Secretaria para evitar ocorrências de prejuízos aos cofres públicos.

Naquela ocasião o objetivo era avaliar, entre outros aspectos:

- os processos de prova de vida e de batimentos de óbitos e eficácia da suspensão do pagamento a aposentados e pensionistas falecidos;
- os controles existentes sobre esses processos;
- os normativos e orientações emitidos pela SGP sobre o tema para as unidades de pessoal das unidades componentes do SIPEC.

Para as análises foram formuladas 3 questões de auditoria:

- 1) O processo de comprovação de vida dos aposentados e pensionistas constantes no sistema Siape e o processo de suspensão do pagamento para os casos de não comprovação estão sendo executados de forma adequada pelos órgãos do Poder Executivo Federal?
- 2) O processo de registro de óbito dos aposentados e pensionistas no sistema Siape está sendo executado de forma adequada pelos órgãos do Poder Executivo Federal?
- 3) O processo de devolução ao erário de valores pagos indevidamente no sistema Siape, após o óbito de aposentados e pensionistas, está sendo executado de forma adequada pelos órgãos do Poder Executivo Federal?

É possível que uma avaliação de auditoria que se dedicasse à nova sistemática de Prova de Vida no INSS partisse dos mesmos objetivos e questões de auditoria formuladas pela auditoria da CGU sobre a SGP. Assumindo essa premissa, o foco dessa auditoria seriam os controles existentes.

Propomos então, a partir do ponto de vista do Guia INCLUA, que mais uma questão de auditoria pudesse orientar as análises. Desta vez, e considerando as inovações normativas de ampliação dos meios de prova de vida, que a auditoria se dedicasse à verificação da experiência dos usuários, de modo a orientar a Unidade Auditada para a reflexão sobre os custos imbuídos para os diferentes grupos que se beneficiam da previdência social e necessitam cumprir com a Prova de Vida.

Assim, a ideia seria incluir, além de uma investigação sobre a possível ampliação ou redução das fragilidades na variedade dos meios comprobatórios, uma análise de como os beneficiários estão sendo atingidos por essa ampliação e possível redução de custos aos usuários.

²⁶ Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/993090>. Acesso em: 07/11/2022.

O Roteiro 1 do Guia inicia um processo de autorreflexão sobre a implementação das ofertas públicas e suas repercussões para a atenção de pessoas, grupos ou segmentos historicamente em desvantagem de modo a aferir a presença/ausência e o nível de qualidade de processos institucionais relativos à comunicação, acesso, interações e a experiência dos usuários.

Considerando as mudanças nos normativos envolvidos para a Prova de Vida, a utilização dos indicadores 3.1 COMUNICAÇÃO/DIVULGAÇÃO e 3.2 ACESSO À INFORMAÇÃO poderiam acrescentar importantes subsídios para avaliar se a desresponsabilização dos beneficiários quanto à Prova de Vida atingiu adequadamente e com equidade os diferentes beneficiários, apreciando suas diferentes interseccionalidades.

Para que sejam acrescentadas questões de auditoria que busquem ou levem em conta as condições de desigualdades na implementação das políticas públicas e que o Guia possa ser uma ferramenta de auxílio às auditorias, é importante, para além do foco nos controles e na prevenção de fraude, nesse caso, que os objetivos das políticas públicas também sejam sopesados.

A Lei nº 8.212/1991 em seu art. 3º define que a Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. E no art. 4º define que a Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

Uma avaliação da auditoria, nesse tema, que não se atente aos problemas de implementação abordados no Guia INCLUA, tende a se dedicar apenas a controles que busquem meramente a correta aplicação dos recursos públicos, sem envolver análises de estratégias que garantam o adequado cumprimento dos objetivos das políticas.

Zelar pelo cumprimento dos objetivos da política pública com foco na equidade também é parte do bom uso de recursos públicos e contribui para a conformidade legal e a racionalização dos gastos.

A decisão pelo preenchimento dos roteiros do Guia e aplicação aos gestores e/ou eventualmente à seleção estatística de beneficiários para aferição de informações deve ser discutida no planejamento dos trabalhos de auditoria como ferramentas adicionais e em sintonia com os escopos definidos de maneira que permitam identificar riscos de tipo diferente do que comumente tem sido prospectado. Torna-se relevante acrescer a investigação de riscos que incidam diretamente na garantia de equidade no cumprimento dos objetivos das políticas públicas e que possam mitigar desvios daquilo que o gestor não pretendia, não estava observando ou não tinha se atentado.

Na relação entre processos de implementação e suas interfaces com a reprodução de desigualdades sociais, considerando desde o desenho institucional e a configuração de agentes e instrumentos envolvidos até os processos de comunicação e interação com os destinatários da oferta pública, além do monitoramento e avaliação desses processos, há espaço para identificação de riscos de forma abrangente e sistemática.

Nesse sentido, existem trabalhos realizados na CGU que incluem análise ampla de políticas implementadas e do cumprimento de seus objetivos, os quais também podem se beneficiar da investigação dos riscos de desigualdades.

SIMULAÇÃO 3: CRÉDITO RURAL NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

É o caso do Relatório 201902219²⁷ que auditou a Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e avaliou a governança e a atuação do órgão na gestão do crédito rural no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura – Pronaf, contemplando análise quanto aos seguintes aspectos: Divulgação e alcance do público-alvo pela política; Eficiência na alocação dos recursos aplicados no programa; Alcance dos objetivos estabelecidos para a política; Monitoramento e avaliação dos resultados da política pelo MAPA; e Atuação e articulação do Mapa nas decisões e ações relacionadas ao Pronaf.

A equipe elaborou 4 questões de auditoria:

1. O público-alvo do Pronaf está sendo alcançado pela política?
2. Os recursos destinados ao Pronaf são alocados de forma eficiente?
3. Os objetivos da Política estão sendo alcançados?
4. Existe definição clara quanto às etapas e atuação dos órgãos e entidades envolvidos nas decisões e ações relacionadas ao Pronaf?

Ao final, as investigações realizadas chegaram aos achados de que havia a necessidade de melhor divulgação junto ao público-alvo da política, havia limitações na utilização de critérios técnicos, formalização e transparência na articulação entre os atores envolvidos nas decisões relacionadas ao Pronaf, discrepância na demanda de recursos do crédito rural no âmbito do Pronaf entre as regiões do país, ausência de metas e indicadores associados ao objetivo principal do crédito rural no âmbito do Pronaf, bem como para acompanhamento da execução do programa por região e linha de crédito, além de informações inconclusivas sobre o efeito do crédito rural no âmbito do Pronaf na geração de renda e melhoria do uso da mão-de-obra dos agricultores familiares, bem como limitações dos sistemas e ferramentas utilizados para gerenciamento do Pronaf.

A Lei nº 11.326/2006 estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Estabelece critérios para a definição de agricultor familiar e empreendedor familiar rural e define como beneficiários: I - silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II - aquicultores que explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III - extrativistas que exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores; IV - pescadores que exerçam a atividade pesqueira artesanalmente; V - povos indígenas; VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, todos atendendo aos demais requisitos estabelecidos.

²⁷ Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/855534>. Acesso em: 07/11/2022.

O seu art. 4º ainda estabelece que é princípio da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais a observação à *III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia*.

Verifica-se que essa política já define e inclui públicos tradicionalmente vulnerabilizados e ainda assegura a orientação para a equidade.

Considerando que a Avaliação da Auditoria já identificou problemas voltados à divulgação ao público-alvo, bem como discrepâncias de demandas entre as regiões do país, novas avaliações poderiam se dedicar a avaliar pormenorizadamente a cobertura ou atendimento para os grupos populacionais específicos seguindo as orientações do Roteiro 2 do Guia - GESTÃO INCLUSIVA, ARTICULAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, que visa a aferir a presença, a ausência e o nível de qualidade de processos institucionais.

Os indicadores 1.2 INSTRUMENTOS DE GESTÃO PRÓ-EQUIDADE – que trata da existência e qualidade de esforços de introdução e manutenção de instrumentos afirmativos de inclusão e de mitigação das disparidades sociais existentes na população – e 2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TERRITÓRIO – que envolve a existência e qualidade de esforços de abertura à participação do público em geral e de incentivo à inclusão de segmentos historicamente em desvantagem nos espaços de participação; grau de operação prática do mecanismo de participação (versus existência meramente formal) e de inserção do canal de participação na gestão da oferta pública; grau de efetivação das demandas oriundas do canal de participação na gestão da oferta pública; esforço de adoção da perspectiva territorial, especialmente, como norteadores da investigação – podem suscitar a orientação de estratégias que cumpram efetivamente as prerrogativas legais de equidade já existentes no Pronaf.

Os riscos de desigualdade mapeados poderão revelar a ausência ou escassez de possibilidades de reconhecimento, escuta e influência de segmentos e territórios historicamente em desvantagem nos processos de implementação vigentes que reforça a insensibilidade, a invisibilização e a desatenção às suas necessidades específicas. Esse mapeamento pode auxiliar a explicar as discrepâncias já identificadas entre as regiões e permitir orientar a gestão quanto à reversão desse quadro.

7. Considerações finais

A abordagem de avaliação dos riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas discutida neste documento teve como fio condutor o Guia INCLUA. No entanto, há uma ampla gama de ferramentas disponíveis na Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas no Portal do IPEA (<https://inclua.ipea.gov.br/>) que podem ser consultadas para contribuir com as análises de equidade nas auditorias governamentais.

Espera-se que as ideias e sugestões expostas aqui possam incentivar os auditores a se envolverem e fomentarem a inserção da equidade nos seus trabalhos. Compreendemos que este documento possui limitações e não esgota as possibilidades de usos e aplicações do Guia INCLUA como ferramenta nas ações de controle.

A avaliação dos riscos de reprodução de desigualdades é um assunto recentemente colocado em evidência e possui vasto espaço de oportunidades para aplicação e aprimoramento dos seus conceitos. Entendemos que esse arcabouço possui relevância fundamental ao reconhecer e buscar estratégias para amparar pessoas vulnerabilizadas e sobremaneira alijadas da proteção do Estado.

Nesse sentido, a lisura na aplicação dos recursos públicos também implica na implementação de políticas públicas assertivas e que não gerem efeitos negativos e não-pretendidos que reproduzam e aprofundem vulnerabilidades ao invés de mitigá-las. Assim, auditorias que levem em consideração a avaliação de riscos de reprodução de desigualdades podem e devem estimular os gestores públicos a promoverem melhorias nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

8. Referências bibliográficas

CGU. *Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal*. Brasília: Secretaria Federal de Controle Interno, 2017.

HALLING, A; BÆKGAARD, M. *Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions*. Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 25, Issue 1, January 2015, p. 43-69.

INTOSAI (Tradução). *ISSAI 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público*. Brasília: TCU, 2016.

INTOSAI (Tradução). *ISSAI 300 - Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional*. Brasília: TCU, 2016.

IPEA. *Guia INCLUA*. Avaliação de Riscos de Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Brasília: Plataforma de Recursos Pró-Equidade, 2022.

PIOVESAN, F. *Igualdade de Gênero na Constituição Federal: Os Direitos Civis e Políticos das Mulheres no Brasil*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/principios-e-direitos-fundamentais-igualdade-de-genero-na-constituicao-federal-os-direitos-civis-e-politicos-das-mulheres-do-brasil>. Acesso em: 17/10/2022.

PIRES, R. R. (Org.). *Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

Presidência da República. Avaliação de políticas públicas: *guia prático de análise ex ante*, volume 1, Brasília: IPEA, 2018.

Presidência da República. Avaliação de políticas públicas: *guia prático de análise ex post*, volume 2, Brasília: IPEA, 2018.

SILVA, Luiz Fernando Villares e. (Org.). *Coletânea da legislação indigenista brasileira*. – Brasília: CGDTI/FUNAI, 2008.

TCU. *Abordagem de auditoria baseada em risco no contexto da auditoria operacional*. Coletânea de Pós-Graduação, v.2 n.2, Auditoria no Setor Público, 2019.

TCU. *Manual de auditoria operacional*, 4.ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

TILIO, Rafael de. *Marcos legais internacionais e nacionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres: Um percurso histórico*. RGPP 2(1):68-93, 2012. Disponível em:

<file:///C:/Users/basil/Downloads/97851-Texto%20do%20artigo-169686-1-10-20150507.pdf>.
Acesso em: 17/10/2022.

VIEIRA, W. *Especial A Luta Nunca Termina*. Revista Gama: Grupo Nexo, Portal UOL, 2020.
Disponível em: <https://gamarevista.uol.com.br/semana/orgulho-de-que/linha-do-tempo-direitos-lgbt-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 17/10/2022.

ANEXO 1

Trabalhos recentes realizados pela CGU e pelo TCU sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC)

1. Auditoria realizada pela CGU – Relatório de Avaliação nº 817021 ²⁸ , de 04/03/2021
Objetivo da auditoria: Avaliar, adotando-se como base a folha de pagamentos do INSS de maio de 2020, a adequação dos pagamentos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a partir das normas que o regulamentam.
Questões de auditoria: a) Existe pagamento de BPC com inconsistência cadastral relacionada ao CPF? b) Existe pagamento de BPC a pessoas com renda familiar per capita superior a um quarto do salário mínimo? c) Existe pagamento de BPC-Idoso a pessoas fora da faixa de idade, ou seja, com menos de 65 anos? d) Existe pagamento de BPC-Pessoa com Deficiência a pessoas que receberam concomitantemente remuneração proveniente de vínculo trabalhista? e) Existe pagamento de BPC concedido a partir de 04.01.2017 a pessoas que não estão inscritas no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal (CadÚnico)? f) Existem pagamentos de BPC a pessoas que receberam cumulativamente benefícios vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União?
Achados: 1. Beneficiários com inconsistência cadastral referente ao CPF, sendo que 6,8% dos casos possuem registro de decisão judicial. 2. Beneficiários com indicativo de possuírem renda per capita familiar acima do limite de elegibilidade definido para o BPC, sendo que 17,6% dos casos possuem registro de decisão judicial. 3. Concessão de benefícios de prestação continuada à pessoa idosa a beneficiários fora da faixa de idade de elegibilidade, sendo que 91,9% dos casos possuem registro de decisão judicial. 4. Beneficiários do BPC-Pessoa com Deficiência que receberam, concomitantemente, remuneração proveniente de vínculo trabalhista, sendo que 11,7% dos casos possuem registro de decisão judicial. 5. Existência de benefícios de prestação continuada, concedidos a partir de 04.01.2017, a pessoas que não se encontravam no CadÚnico, sendo que 46,5% dos casos possuem registro de decisão judicial. 6. Existência de beneficiários do BPC que receberam, cumulativamente, benefícios de RPPS, sendo que 3,5% dos casos são decorrentes de decisão judicial.
Recomendações: I. Considerando-se que se identificou a existência de controles básicos para as situações tratadas neste relatório, apurar as possíveis causas para os achados identificados pela CGU, e, a partir dos resultados, manifestar-se sobre a necessidade de implementação de outros controles ou de aprimoramento dos controles instituídos para a concessão, manutenção e revisão do BPC. II. Realizar interlocução junto à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho de forma a acessar informações referentes aos servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados e municípios, para fins de aprimoramento do processo de concessão, manutenção e revisão do BPC.

²⁸ Disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/947946>. Acesso em: 07/11/2022.

III. Estabelecer, com base nas disposições da Instrução Normativa RFB nº 1.548, de 13.02.2015, as possíveis repercussões decorrentes da situação cadastral do CPF atribuído aos beneficiários do BPC, tanto em relação à concessão quanto em relação à manutenção de benefícios.

IV. Realizar avaliação prévia sobre os indicativos de irregularidade apontados no presente relatório, em especial no sentido de identificar eventual influência de ACP, e adotar, conforme o caso, providências para apuração ou realização de acerto cadastral dos benefícios, sendo oportuna a aplicação de processo estruturado de gerenciamento de riscos para definição de prioridades. A partir dos resultados das apurações, cessar os benefícios irregulares e, quando cabível, solicitar a devolução dos valores recebidos indevidamente.

2. Auditoria realizada pela CGU – Relatório de Avaliação nº 826367²⁹, de 22/04/2021

Objetivo da auditoria: Avaliar aspectos relacionados à implementação do BPC, em especial quanto à garantia de acesso ao benefício e à focalização do seu público-alvo.

Questões de auditoria:

- a) A capacidade de atendimento do INSS, os fluxos e procedimentos instituídos e as informações utilizadas possibilitam o atendimento tempestivo dos requerentes e minimizam os riscos relacionados à focalização, à concessão e à manutenção do BPC, nos termos da Lei nº 8.742/93?
- b) Os órgãos gestores estão preparados ou adotando providências para dar início ao processo de revisão do BPC?
- c) Quais as principais oportunidades, obstáculos e possíveis impactos decorrentes da adoção do conceito de família do CadÚnico para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC?

Achados:

1. De forma geral, há fluxos e procedimentos orientando a gestão e a operacionalização do BPC, os quais se encontram alinhados aos seus regulamentos – exceção feita aos procedimentos de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários, que permanecem indefinidos.
2. Quanto à efetividade dos procedimentos, os controles da gestão são, de modo geral, úteis ao seu propósito. Entretanto, a efetividade do processo de apuração de BPC com indicativo de irregularidade mostra-se prejudicada em virtude das dificuldades enfrentadas pelo INSS em dar tratamento tempestivo às suas demandas.
3. Informações gerenciais relacionadas ao BPC indicam a existência de dificuldades em sua operacionalização, relacionadas à tempestividade no tratamento das demandas, especialmente quanto ao Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência.
4. Em relação à hipótese de adoção do conceito de família do Cadastro Único para fins de gestão e operacionalização do BPC, conclui-se que a referida alteração apresentaria mais aspectos positivos do que negativos, especialmente pela expectativa de simplificação dos fluxos e procedimentos de concessão, manutenção e revisão do BPC e pelo incremento da transparência na gestão a ele relacionada. Adicionalmente, as simulações realizadas sugerem que as mudanças teriam pouco impacto no que diz respeito à quantidade de beneficiários e à elegibilidade dos mesmos, havendo, entretanto, a possibilidade de ajustes pontuais na focalização do benefício.

Recomendações:

- I. INSS: Avaliar o perfil dos requerimentos de BPC pendentes de análise junto ao INSS, manifestando-se sobre a existência de processos com distorções elevadas nos tempos de análise e priorizando-os, de forma a corrigir as distorções observadas nos indicadores operacionais da Autarquia.
- II. INSS: Estabelecer critérios objetivos para priorização, no âmbito do INSS, das demandas de acerto cadastral e de apuração de benefícios com indicativo de irregularidade, apresentando estimativas de

²⁹ Disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1018107>. Acesso em: 07/11/2022.

prazos para atendimentos às demandas, especialmente aquelas decorrentes das atividades previstas nos artigos 22 e 23 da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21.09.2018.

III. SNAS: Considerando as discussões em andamento entre SNAS e INSS, relacionadas ao aprimoramento do fluxo de apuração das irregularidades identificadas via cruzamento de informações, formalizar Plano de Ação descrevendo metas/objetivos, atividades previstas, responsabilidades e, se possível, prazos previstos para conclusão de cada etapa do Plano.

IV. SNAS: Regulamentar o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada, definindo as atividades que o compõem, as responsabilidades dos atores envolvidos, o formato e a periodicidade de apresentação dos resultados do processo de monitoramento e avaliação, bem como o fluxo de tratamento das situações identificadas.

V. SNAS: Estabelecer fluxos e procedimentos para realização da reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC, bem como apresentar cronograma prevendo atividades e prazos para início do referido processo de reavaliação.

VI. SNAS: Considerando as análises, levantamentos, simulações e conclusões registrados no presente relatório, realizar avaliação aprofundada sobre as providências necessárias para viabilizar a adoção do conceito de família do Cadastro Único para a gestão BPC, de forma a permitir a emissão de posicionamento formal e embasado, por parte do Ministério da Cidadania, sobre a oportunidade da referida alteração conceitual.

3. Auditoria realizada pelo TCU – Acórdão nº 1435/2020 - Plenário³⁰

Escopo da auditoria: Avaliação do processo de inscrição dos dados dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), já presentes na base de dados do INSS, no Cadastro Único do Governo Federal, com a competente identificação de fatores que têm dificultado esse processo. A auditoria também deverá caracterizar o nível atual de judicialização de concessões, avaliando suas causas e consequências. Adicionalmente, deverá elaborar projeção da evolução futura dos dispêndios com o benefício, de modo a subsidiar a avaliação da sustentabilidade da política pública.

Questões de auditoria:

- a) O processo de inscrição de beneficiários do BPC, já constantes da base de dados do INSS, no Cadastro Único está sendo executado adequadamente?
- b) Que fatores explicam a significativa incidência de judicialização sobre a concessão e as revisões do BPC?
- c) Qual será a situação atuarial do BPC nos próximos trinta anos?

Achados:

1. Há falhas no modelo de projeção de gastos do BPC.
2. Falta de isonomia entre beneficiários idosos e pessoas com deficiência.
3. Fragilidade na avaliação da pessoa com deficiência.
4. Divergência entre o critério econômico de renda para concessão do BPC e o empregado em outras políticas assistenciais.
5. Incompletude do processo de cadastro dos beneficiários do BPC no CadÚnico.

Determinações/Recomendações:

- I. Determinar ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (...) que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, implante os instrumentos para avaliação de deficiência determinados no

³⁰ Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=707773>. Acesso em: 07/11/2022.

art. 2º, § 2º, da Lei 13.146/2015, possíveis de serem usados em outras políticas para pessoas com deficiência, conforme disposição do art. 16, § 8º, do Decreto 6.214/2007, levando em consideração os dois modelos já desenvolvidos (IFBr-M e Probad) e as melhorias no processo propostas no presente trabalho.

II. Determinar ao Ministério da Cidadania, com apoio do Ministério da Economia e sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República (...) que, a partir do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentário referente ao exercício de 2022, apresente avaliação financeira e atuarial das despesas com o Benefício de Prestação Continuada, previsto no inciso V do art. 203 da CF/88, considerando as melhores práticas em projeções de longo prazo e os aspectos econômicos e demográficos, principalmente em relação às populações alvo da política e às estimativas de pobreza e informalidade, conforme prescreve a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea b.

III. Recomendar ao Ministério da Cidadania (...) que avalie a conveniência e oportunidade de:

III.1. definir soluções para as situações abaixo listadas, por meio da realização de estudos e com a participação de todos os atores interessados, considerando a jurisprudência dominante sobre a matéria, as alternativas existentes e o impacto de cada alternativa e propondo as alterações legais ou normativas que se fizerem necessárias, com vistas a reduzir a quantidade de ações judiciais sobre tais temas e assegurar a observância a preceitos constitucionais de justiça, equidade e isonomia:

III.1.1. falta de isonomia entre a pessoa idosa e a pessoa com deficiência no cômputo da renda mensal familiar para concessão de novo benefício;

III.1.2. restrição de concessão do BPC a estrangeiro com autorização de residência temporária ou permanente no Brasil;

III.1.3. falta de compatibilidade entre os conceitos de grupo familiar adotados no BPC e nas demais políticas assistenciais;

III.1.4. ineficiência operacional dos procedimentos adotados para cumprimento da decisão proferida na ACP 5044874-22.2013.404.7100, avaliando as alternativas existentes para substituí-los, que podem envolver a adoção de critério objetivo, como a elevação do limite de renda familiar per capita ou a utilização de procedimentos automatizados.

III.2. permitir a inclusão no CadÚnico de cidadãos em situação excepcional, como requerentes menores de dezesseis anos, pessoas internadas ou que não possuam família de referência, entre outros, por meio de seus representantes legais, propondo as alterações legais e normativas que se fizerem necessárias, com vistas a viabilizar a inclusão de todos os beneficiários do BPC no CadÚnico;

III.3. estabelecer rotinas de controle para monitorar os casos excepcionais referidos no Decreto 9.462/2018, com vistas a reduzir as inconsistências cadastrais até a atualização do Sistema CadÚnico.

IV. Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (...) que avalie a conveniência e oportunidade de:

IV.1. inverter a ordem atual de realização das avaliações social e médico-pericial da pessoa com deficiência, nos procedimentos de concessão do Benefício Prestação Continuada, com vistas a dotar o processo concessório de maior fluidez e economizar recursos públicos;

IV.2. priorizar as revisões dos processos de BPC concedidos na condição de “não é possível prever a duração do impedimento” e que não foram revisados por período superior a dois anos no Programa de Revisão instituído pela Lei 13.846/2019, implementando um cronograma de reavaliações periódicas, com vistas a permitir uma revisão tempestiva desses benefícios.

V. Recomendar ao Ministério da Cidadania, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Secretaria de Previdência do Ministério da Economia (...) que avaliem a conveniência e oportunidade de desenvolver,

conjuntamente, instrumentos que tornem mais eficiente a avaliação da pessoa com deficiência nos processos de concessão de BPC, com vistas a:

- V.1. caracterizar o impedimento quanto às estruturas do corpo;
- V.2. adotar parâmetros objetivos para avaliar se o impedimento é de longo prazo;
- V.3. registrar a justificativa nos casos em que não for possível prever a duração do impedimento; e
- V.4. definir situações em que o benefício deve ou não deve ser concedido, nos casos mencionados no item anterior.

4. Auditoria realizada pelo TCU – Acórdão nº 2298/2021 - Plenário³¹

Objetivo da auditoria: Avaliar o conjunto de atividades de assistência social e administrativas a elas associadas realizadas no processo de concessão do BPC, bem como a estruturação das atividades do INSS com vistas à nova regulamentação do art. 20-A da Lei 8.742/1993, que passou a ser requerida com a publicação da Lei 13.982/2020.

- **Objetivos específicos:** 1) avaliar a eficiência, a eficácia e a tempestividade das atividades de assistência social e administrativas para concessão do BPC; 2) avaliar em que medida a atuação do INSS, no que diz respeito a essas dimensões de desempenho, contribuem para a formação de estoques de requerimentos pendentes de análise, ou para o atraso na revisão dos benefícios; e 3) avaliar o grau de preparação dos órgãos públicos para a implementação da nova regulamentação do art. 20-A e § 11 do art. 20 da Lei 8.742/1993.

Questões de auditoria:

- a) As atividades administrativas e de assistência social que precedem a concessão do BPC estão sendo realizadas de forma eficaz e tempestiva?
- b) As atividades administrativas e de assistência social que precedem a concessão do BPC estão sendo realizadas de forma eficiente?
- c) A estrutura, em termos de recursos humanos, recursos materiais e base normativa, é suficiente e adequada para o desempenho das atividades de assistência social e procedimentos administrativos adjacentes, inclusive considerando as alterações que foram introduzidas pela nova regulamentação do art. 20-A e § 11 do art. 20 da Lei 8.742/1993 (Loas)?

Achados:

- 1. As concessões de BPC não estão sendo tempestivas nem eficazes.
- 2. Exigências relativas ao Cadastro Único tornam o processo pouco eficiente.
- 3. Rigidez do fluxo processual relacionado à avaliação social contribui para a ineficiência.
- 4. Efetivo de pessoal inadequado.

Determinações/Recomendações:

I. Determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia (...) que, no âmbito de suas atribuições, regulamentem e implementem, no prazo de 90 (noventa) dias contados da notificação desta deliberação, medidas para inverter a ordem de análise para requisições do BPC, de forma que a perícia médica preceda a avaliação social, em atendimento ao princípio da economicidade e ao art. 37 da Lei 8.742/1993 e objetivando o cumprimento do acordo celebrado com o Ministério Público Federal, em decorrência do Recurso Extraordinário (RE)

³¹ Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=759596>. Acesso em: 07/11/2022.

1171152/SC, homologado pelo Supremo Tribunal Federal, em 05/02/2021, não realizando avaliação social nos casos em que a perícia médica concluir pelo indeferimento do requerimento do BPC.

II. Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (...) que adote medidas, ainda que transitórias, visando a dotar a análise do BPC de grau de atratividade similar à atratividade dos outros benefícios, em relação aos seus servidores administrativos que realizam essas análises, de forma a contribuir para a redução do estoque de requerimentos pendentes de análise (561.687 requerimentos pendentes de análise em março de 2020).

III. Recomendar ao Ministério da Cidadania e ao Instituto Nacional do Seguro Social (...) que, no âmbito de suas atribuições:

III.1. aprimorem as exigências do CadÚnico, no sentido de reverter as seguintes constatações desta auditoria operacional em relação à concessão do BPC:

III.1.1. não cumprimento de 90% das exigências cadastrais, resultando em indeferimento;

III.1.2. não adequação dos dados dos requerentes do BPC ao CadÚnico, sendo a segunda maior causa de indeferimento para pessoa com deficiência, causando, inclusive, maior número de indeferimento do que a exigência de comprovação de deficiência que ocasione impedimento de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial;

III.1.3. necessidade de disponibilização aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal, de listagem de requerentes do BPC com pendências cadastrais a serem regularizadas, de forma permanente e periódica;

III.2. avaliem a viabilidade de dispensa da avaliação social nas análises de requisições do BPC, quando os requerimentos já puderem ser indeferidos na etapa da perícia médica.