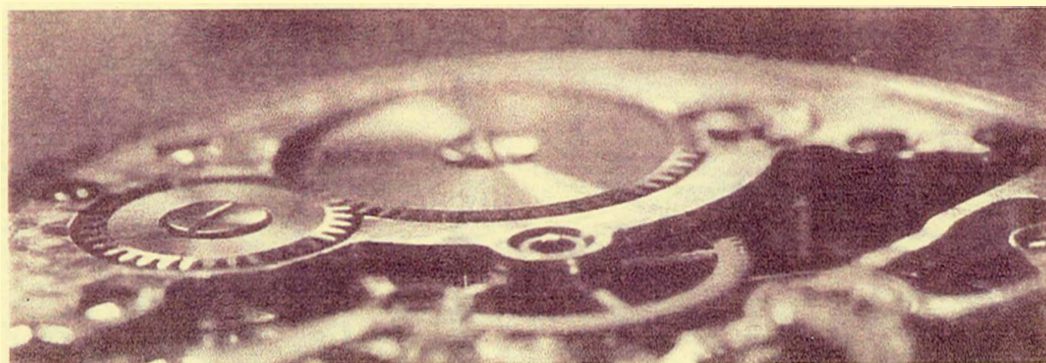


ENAP *Workshop Internacional*

Avaliação de Programas

Experiências da Austrália, Canadá e Brasil



Realização:

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
www.enap.gov.br

SPI Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
www.planejamento.gov.br

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
www.ipea.gov.br

Workshop sobre Sistemas de Avaliação de Programas

Realização:

SPI, ENAP e IPEA

Evento:

Workshop Internacional sobre o processo de institucionalização de Sistemas de Avaliação do Setor Público.

Data:

18 e 19 de outubro de 2001.

Contexto:

A implantação de um Sistema de Avaliação no Governo Federal é parte importante da transformação do modelo burocrático tradicional para um modelo de administração pública orientada para resultados na sociedade. Isto, por duas razões. A primeira, face à necessidade de criar uma cultura generalizada de melhoria permanente do desempenho dos programas, tendo em conta os resultados obtidos e a desobstrução das restrições sistêmicas da ação governamental. A segunda, decorrente da necessidade de inverter uma postura tradicional da gestão pública de limitar seu controle à execução do gasto, dando um destaque maior à análise do resultado desse gasto para o equacionamento dos problemas, e para as pesquisas de opinião do público-alvo para aperfeiçoar a atuação governamental.

O desafio, portanto, não se restringe apenas à criação de um sistema de avaliação de programas e do plano do Governo Federal, mas também à difusão de técnicas de avaliação gerencial, cuja principal característica seja a melhor segmentação do público alvo e de suas demandas, assim como o controle expedito de resultados junto à sociedade, permitindo uma elevação da performance do governo e, ao mesmo tempo, uma comunicação maior deste com o cidadão. O resultado desse esforço deve se materializar na institucionalização do sistema de avaliação do Governo Federal.

Objetivo do evento:

Abordar os temas relacionados com a institucionalização do Sistema Público de Avaliação no Governo Federal, considerando a experiência dos países Austrália e Canadá, países tidos como referência em avaliação do gasto público. Para isso será realizado um *workshop* internacional com a participação de técnicos do Ciclo de Gestão envolvidos com este processo e técnicos dos referidos países. A intenção é incorporar ao sistema de planejamento brasileiro características ou soluções que foram exitosas nos referidos países.

Público alvo:

39 técnicos a serem convidadas: SPI, IPEA, ENAP, SEGES, SFC, SOF, TCU, 02 Técnicos do Governo da Austrália e 02 Técnicos do Governo do Canadá.

Workshop 1 – Dia 18/10 – 9:00 às 12:00h

Pergunta central do workshop: Quais os aspectos têm sido essenciais para a constituição de um Sistema de Avaliação do Setor Público? Como se organizam os agentes no Sistema? A experiência em cada país.

Roteiro para as intervenções

1. Como foi o início do processo de institucionalização – gradual ou abarcou, desde o início, todo o Governo?
2. Qual o papel do Executivo?
3. Dentro do Executivo, qual o papel da área econômica do Governo?
4. Qual a influência dos instrumentos de alocação de recursos, planos e orçamentos, para a institucionalização da avaliação?
5. Qual o papel exercido pelas políticas de Reforma do Estado e pelo órgão responsável?
6. Qual o papel exercido pelo sistema de contratualização e responsabilização pela ação do governo?
7. Qual o papel de órgãos responsáveis pelo controle e auditoria, interna e externa?
8. Qual papel do Parlamento?
9. Qual o papel da sociedade organizada?
10. Qual o papel exercido pela Universidade ou qualquer outra instituição não estatal especializada em avaliação do setor público?
11. Como foi o início do processo de institucionalização - gradual ou abarcou, desde o início, todo o Governo?

Workshop 2 – Dia 18/10 - 14:00 às 17:00h

Pergunta central do workshop: Quais as características do processo de avaliação do setor público? A experiência em cada país.

Roteiro para as intervenções

1. Qual a abrangência do processo de avaliação no âmbito do setor público?
 - ✓ Qual o objeto da avaliação (programas ou organizações)?
 - ✓ Qual o universo de programas ou organizações que são alvo de avaliações – envolve todo o setor público ou apenas uma parte deste?
 - ✓ Quais são os critérios utilizados para seleção de programas ou organizações para serem avaliados, quando este processo atinge apenas parte dos programas ou organizações?
 - ✓ Qual é a periodicidade da Avaliação?
2. Quem financia a Avaliação e como se dá este financiamento?
3. Quais os meios para assegurar a qualidade das avaliações?
4. Qual o enfoque metodológico, inclusive para a produção e coleta de informações?
5. Há diferenças entre o processo de avaliação e o processo de controle e auditoria? Em caso positivo, como fazer a convergência entre Avaliação e Auditoria (Auditoria de Desempenho – Aproveitando a experiência da Austrália e do Canadá).
6. Como criar incentivos para fortalecer a auto-avaliação/Como assegurar que os responsáveis de Programas adotem planos de avaliação?
 - ✓ Penalização: Quais os tipos utilizáveis e efetivos que garantem a qualidade da avaliação?
 - ✓ Prêmios: alocação de recursos para avaliação; trabalho extra a ser contrabalançado pela redução da imposição de procedimentos de controle; divulgação/ prêmios/ promoções/ pagamento por mérito.
 - ✓ Conscientização: meios para sensibilizar sobre a importância da avaliação dentro de uma gestão voltada para resultados e difundir novas práticas de avaliação.

Workshop 3 – Dia 19/10 – 9:00 às 12:00h

Pergunta central do workshop: Como tornar úteis os resultados da avaliação? A experiência em cada país.

Roteiro para as intervenções

1. Conseqüências da Avaliação/Usos dos resultados de avaliação
 - ✓ Articulação da avaliação com o processo orçamentário
 - ✓ *Timing* das avaliações – integração dos resultados da avaliação nos ciclos de formulação de políticas e tomada de decisões;
 - ✓ Articulação da avaliação com melhorias na gestão.

Encerramento – Dia 19/10 - 12:00 às 13:30

Roteiro

1. Apresentação dos principais pontos considerados nos 3 workshops;
2. Apresentações de sugestões em relação aos pontos considerados;
3. Sugestões para os próximos passos relacionados ao processo de *benchmarking* internacional.

Brunch de confraternização – Dia 19/10 - 13:30 às 14:30h

Plano de Trabalho:

1. Os participantes dos workshops, indicados pelos dirigentes das Secretarias envolvidas no sistema de avaliação, receberão o material dos países convidados, para que estejam preparados para questionarem os representantes destes países a respeito do processo de institucionalização do sistema de avaliação de seus países.
2. Em cada *workshop* haverá:
 - ✓ Um coordenador dos trabalhos
 - ✓ Um relator para anotar a síntese de cada tema discutido no *workshop*
3. Em cada *workshop* o coordenador dos trabalhos fará uma introdução, colocando a pergunta central, que será respondida pelos representantes de cada país, que terão, cada um 15 minutos para respondê-la a luz do roteiro proposto.
4. Em seguida às apresentações, haverá duas horas para os debates, onde os participantes poderão encaminhar questões aos representantes dos 4 países, guardando coerência com o tema de cada *workshop*.
5. Ao final de cada *workshop*, o relator fará uma descrição dos pontos levantados, para que ao final do evento se possa ter um documento contendo as principais impressões a respeito do que foi discutido e recomendações dos aspectos que devem merecer um maior aprofundamento para sua adaptação ao modelo brasileiro.

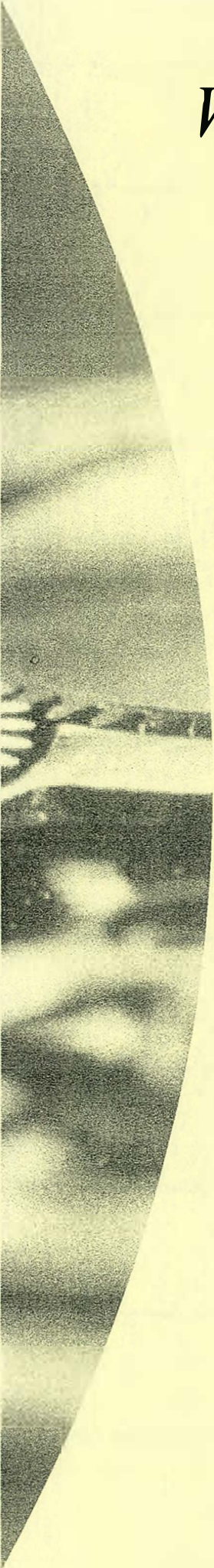
Conclusão:

1. A realização deste *workshop* é parte de um processo de *benchmarking* internacional, onde estão previstos, além de realização de visitas técnicas a países com experiências inovadoras relacionadas à avaliação no primeiro semestre de 2002, a organização de mais um *workshop*, com objetivo de consolidar todo este estudo comparativo, que será substantivamente importante para elaboração do novo Plano Plurianual 2004-2007.

Workshop Internacional

SUMÁRIO:

- 1 – A Estrutura de Resultados e de produtos da Austrália*
- 2 – Papel da Avaliação na Estrutura da Gerência Financeira da Austrália*
- 3 – Gabinete do Auditor Geral do Canadá*
- 4 – Extrato da lei do Auditor Geral – Canadá*
- 5 – Política de Auditoria Interna – Canadá*
- 6 – Política de Avaliação – Canadá*
- 7 – Auditorias de Avaliação de Programas 1993 - Canadá*
- 8 – Auditoria Realizada pelo Auditor Geral – 1996*
- 9 – Agência Canadense de Inspeção de Alimentos*
- 10 – Capítulo 19 do Relatório Geral do Auditor – 2000*
- 11 – Metodologia de Avaliação da Execução dos Programas e da Gestão Governamental*



Workshop Internacional

1- A Estrutura de Resultados e de Produtos da Austrália

Artigo para a Revista sobre Orçamento do OCDE

O SISTEMA AUSTRALIANO DE RESULTADOS E PRODUTOS

*Departamento de Finanças e Administração
Governo da Austrália - Commonwealth*

**Última Atualização
Agosto de 2001**

Índice

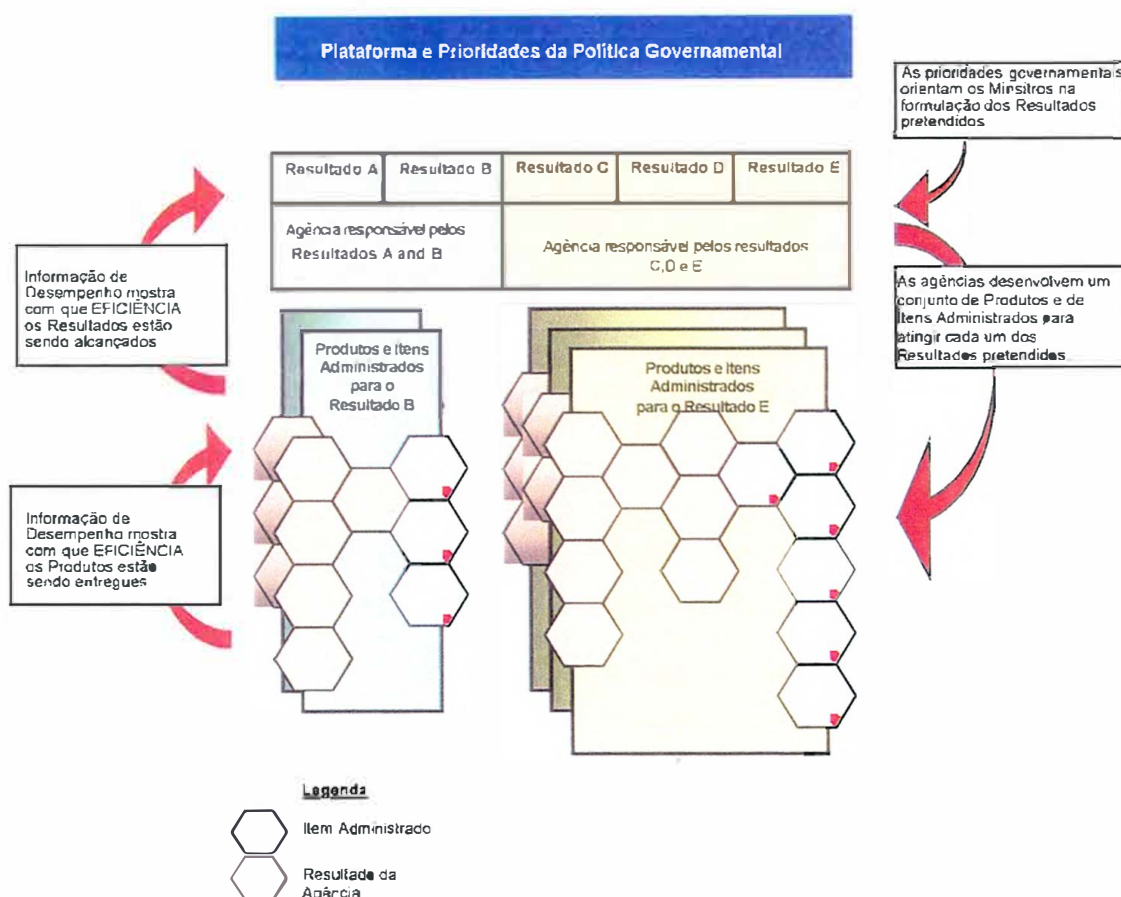
1.	INTRODUÇÃO	3
2.	ANTECEDENTES	5
3.	PROGRESSO ATÉ ESTA DATA	5
4.	ESPECIFICAÇÃO DE RESULTADOS E PRODUTOS	7
3.1.	Papéis e Responsabilidades	8
5.2.	Demonstrativos de Resultados	8
5.3.	Produção da Agência e Itens Administrados	9
5.4.	Revisão Contínua e Desenvolvimento	10
5.	GERENCIAMENTO E ADMINISTRAÇÃO	11
6.1.	Gerência nas Agências	11
6.2.	Administração do Serviço Público	12
	AS QUATRO FASES DO CICLO DE ORÇAMENTAÇÃO COMPETITIVA E DE CONTRATAÇÃO	13
6.	ORÇAMENTO E ALOCAÇÃO DE RECURSOS	13
7.1.	Dotações por Resultados	13
7.2.	O Custo das Agências e a Contribuição para os Resultados	14
7.	AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	16
8.1.	Princípios de Gerência de Desempenho – O Pensamento Corrente da Commonwealth	16
8.1.	Indicadores de Desempenho	17
8.2.	Gerência de Desempenho	19
8.3.	Desempenho e Relatórios	20
8.	GERÊNCIA DE RISCO	20
9.	LEGISLAÇÃO PERTINENTE	21
10.	CONCLUSÃO	22
	ANEXO A - ESTUDO DE CASOS	23
11.	A.1 Polícia Federal Australiana	24
12.	A.2 Departamento de Educação, Treinamento e Assuntos da Juventude	25
13.	A.3 Departamento de Emprego, Relações de Trabalho e Pequenos Negócios	27
14.	A.4 Departamento de Finanças e Administração	28
15.	A.6 Portfólio da Saúde e Cuidados com os Idosos	30
16.	A.7 Departamento de Indústria, Ciência e Recursos	31
	ANEXO B - TERMINOLOGIA	33
	ANEXO C - LITERATURA DISPONÍVEL	36

1. INTRODUÇÃO

1. O Governo da Austrália - Commonwealth introduziu em 1999-2000, um sistema de orçamentação por resultados e produtos baseado no regime de competência.

2. O sistema procura focalizar a tomada de decisão no setor público e a prestação de contas com base em três aspectos essenciais:

- *Resultados*: qual a influência que o Governo deseja ter sobre a comunidade?
- *Produtos e Itens Administrados*¹: como o Governo deseja obter esta influência; e
- *Indicadores de Desempenho*: como o Governo e a comunidade sabem se esta influência está sendo alcançada de uma forma eficiente e efetiva.



3. A importância dada aos resultados reflete, em parte, a natureza do sistema de governo federativo da Austrália, que abrange três níveis – a Commonwealth, os Estados (e Territórios), e o governo local. Através de seus Portfólios, a Commonwealth aloca fundos aos Governos Estaduais para a oferta de

¹ Na administração dos recursos da Commonwealth, é feita uma distinção entre atividades controladas por agências (produtos da agência), e os recursos que as agências administram em nome do Governo (itens administrados). Itens administrados incluem concessões, subsídios, benefícios e fundos para receitas distribuídas pelos Governos dos Estados. Eles abrangem cerca de 80% do Orçamento da Commonwealth. Veja Anexo C – Terminologia.

certos serviços e infra-estrutura, particularmente nas áreas de educação, saúde e transporte. Embora não diretamente responsável por produtos de terceiros, a Commonwealth é considerada co-responsável pelos resultados para os quais estes produtos contribuem.

4. A ênfase do sistema nos resultados e no produto dá origem a uma série de vantagens:

- *Foco nos Resultados: o sistema exige que o governo enfatize os resultados que ele procura atingir. Os Ministros precisam então articular e especificar os resultados procurados em cada área de política, e todos os produtos das agências e itens administrados devem contribuir claramente para esses resultados.*
- *Prestação de contas: com os Demonstrativos de Resultados definindo o objetivo de todas as atividades das agências e dos itens administrados, as agências tornam-se responsáveis pela maximização de sua contribuição aos resultados, através do fornecimento eficiente de produtos efetivos.*
- *Fundamentação de negócios: a especificação dos resultados e produtos possibilita ao governo comprar produtos e serviços do setor público em bases competitivas, incentivando as agências a responderem prontamente ao governo e gerenciarem ativamente seu desempenho.*
- *Transparência: a especificação dos resultados e rendas, e o relato do desempenho financeiro e não-financeiro em regime de competência, fornecem aos "stakeholders" (vide definição no Anexo B – Terminologia) uma visão transparente das atividades, dos gastos e dos progressos da Commonwealth.*

5. Por baixo do sistema está uma ênfase deliberada na delegação de responsabilidade às agências no que diz respeito à gerência financeira, de desempenho e de risco, ao mesmo tempo que é dada flexibilidade suficiente para que possam contribuir com os resultados, de forma mais efetiva e eficiente.

6. Este relatório presta contas do progresso da Austrália na implementação de seu sistema de resultados e produtos, e delinea sua abordagem com relação

à especificação de metas dos resultados;

ao uso de metas dos resultados na gerência do serviço público;

ao uso de metas dos resultados na alocação de recursos; e

ao gerenciamento do desempenho e do risco referente ao alcance de metas de resultados.

2. ANTECEDENTES

7. O orçamento e o balanço oficial australiano passaram por mudanças significativas recentemente e ao longo das duas últimas décadas. A evolução do sistema de gerenciamento financeiro australiano provocou uma mudança de foco, de uma visão baseada no caixa e imediatista das finanças do governo, para uma visão de médio prazo, baseada em regime de competência.

8. Antes dos anos 80, o componente central do sistema de controle de gastos era um sistema de rolagem das estimativas das despesas orçamentárias para três anos à frente. Esta era a responsabilidade do Departamento Financeiro anterior, em consulta com outros departamentos e agências. Estas estimativas registravam o nível dos gastos propostos pelo Governo para os próximos anos, mas não incluíam qualquer provisão para novas políticas ou mudanças arbitrárias na política.

9. Nos anos 80 e no início dos anos 90, havia um reconhecimento crescente de que um sistema de gerenciamento de recursos baseado no caixa e nas receitas, era inadequado. Na tentativa de obter informações financeiras mais completas e precisas, foi exigido dos departamentos que as relatassem em base de regime de competência, a partir de 30 de Junho de 1995. Esta exigência foi distribuída por um período de três anos.

3. PROGRESSO ATÉ ESTA DATA

10. O Governo australiano comprometeu-se a mudar para a orçamentação com base em regime de competência em 1996. O Parlamento há muito expressava seu desejo de mudar para contabilidade, orçamento e balanços baseados em regime de competência. A necessidade de um retrato mais transparente e preciso dos gastos do Governo foi reconhecida no final dos anos 70 e início dos anos 80. O orçamento baseado em regime de competência foi projetado para aumentar a transparência, fornecendo ao Parlamento e aos contribuintes mais informação sobre os custos e desempenho do Governo tanto no nível da agência como de todos os níveis governamentais. A Austrália foi um dos primeiros países a mudarem para um orçamento baseado em regime de competência. A mudança para um orçamento baseado em regime de competência e o foco na produção e nos resultados ajudam a construir as reformas na Commonwealth e dirigem o foco para o desenvolvimento de uma cultura de desempenho no setor público.

11. Em Abril de 1997, o Governo concordou em implementar o orçamento baseado em regime de competência, sob um sistema de resultados e produtos, para o Orçamento da Commonwealth 1999-2000. Em Novembro de 1998, todos os Ministros haviam aprovado os resultados em direção aos quais suas Pastas trabalhariam, e o conjunto de produtos que contribuiriam para aqueles resultados. Na primeira metade de 1999, as agências designaram preços em regime de competência para seus produtos. O Orçamento de 1999-2000, apresentado em Maio de 1999, foi o primeiro a implementar o sistema em regime de competência completa de resultados e produtos, incorporando o orçamento e os balanços em regime de competência. Os Balanços Anuais do primeiro período de orçamento em regime de competência já foram publicados e apresentados ao Parlamento.

12. O Departamento de Finanças e Administração cumpriu um papel fundamental na supervisão do projeto e na introdução do sistema. Isto envolveu o desenvolvimento de políticas e princípios amplos, oferecendo orientação e aconselhamento às agências.

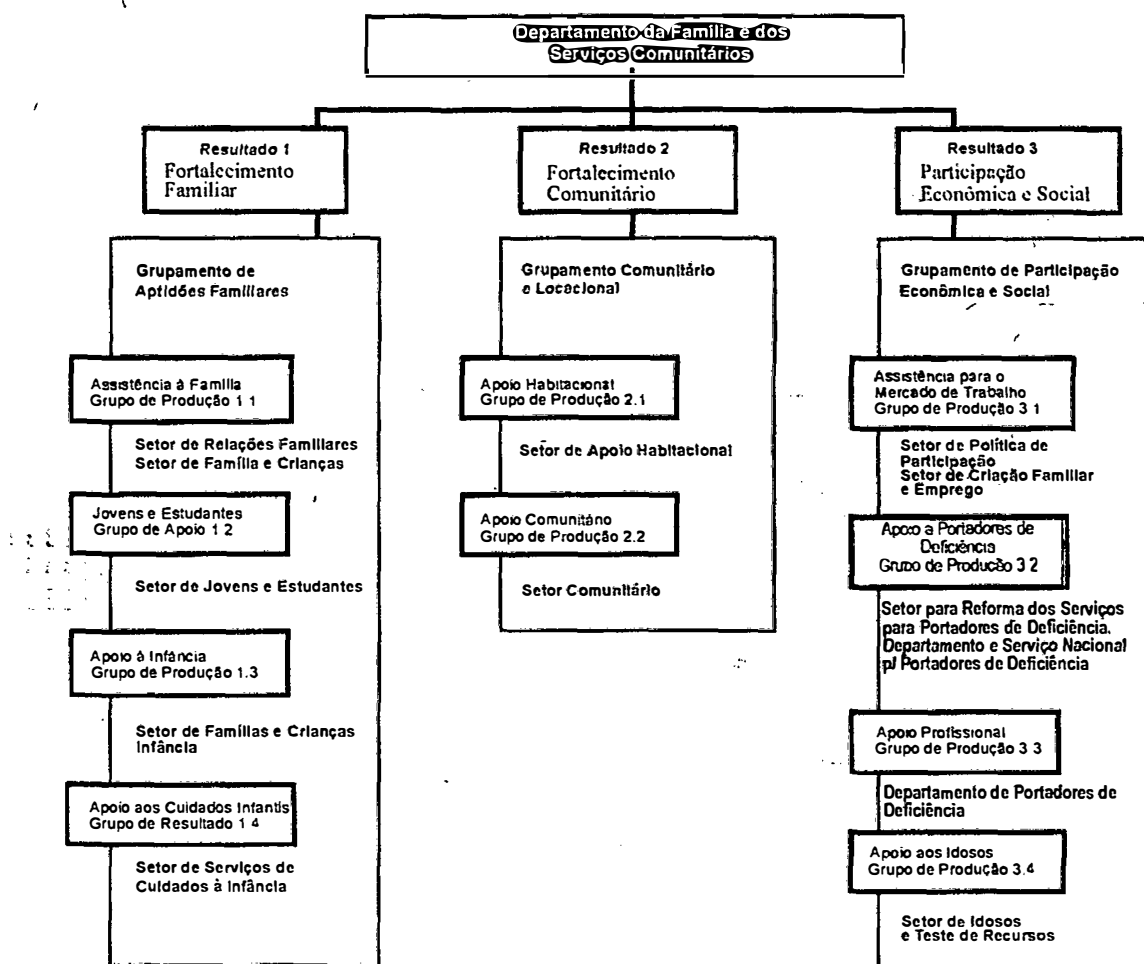
13. Espera-se que a total implementação do sistema seja um processo iterativo, que levará vários anos para se completar. Os atuais esforços estão focados:

- no refinamento da especificação dos Demonstrativos Orçamentários, com ênfase na otimização da consistência por toda a Commonwealth;

- no refinamento da especificação dos produtos da agência, para possibilitar comparações por toda a Commonwealth e com o setor privado;
- no aperfeiçoamento da medição da efetividade e eficiência das rendas das agências, inclusive através da especificação de alvos;
- no aperfeiçoamento da medição do desempenho dos itens administrados; e
- em continuar a encorajar melhores práticas de gerenciamento financeiro, de desempenho e de risco, pelas agências.

14. Em muitas agências, há muito trabalho sendo feito para alinhar estruturas organizacionais com estruturas de produtos. Onde isto foi conseguido, obteve-se maior transparência e os relatórios interno e externo foram realçados.

15. Um exemplo de uma agência que alinou sua estrutura organizacional com seu sistema por resultado e produto é o Departamento de Família e Serviços Comunitários. O diagrama abaixo não inclui setores que fornecem produtos intermediários e serviços internos que possibilitem ao Departamento gerar seus resultados e produtos.



4. ESPECIFICAÇÃO DE RESULTADOS E PRODUTOS

16. A especificação cuidadosa das estruturas de resultados e produtos é crítica para o sucesso dessa estrutura. Ao mesmo tempo, Demonstrativos de Resultados articulam as prioridades e os objetivos do governo e portanto definem a Missão das agências. Os produtos descrevem a maneira pela qual as agências planejam contribuir para os resultados do Governo, e dão as bases para acordos de preços entre o governo e as agências para a compra de produtos e serviços. Juntos, resultados e produtos são a base sobre a qual o desempenho é administrado dentro das agências e examinado por “stakeholders” externos.

17. Durante o planejamento e o desenvolvimento das estruturas de resultados e produtos, é importante que as agências e os Ministros considerem cuidadosamente cada um desses assuntos, e que tanto os riscos potenciais quanto os assuntos de desempenho, sejam identificados e avaliados.

3.1. *Papéis e Responsabilidade*

18. A seguir, uma explicação dos papéis e responsabilidade dos Ministros, agências e outros “stakeholders”, no desenvolvimento das especificações dos resultados e produtos.

3.1.1. *Especificação dos Demonstrativos de Resultados*

19. Para desenvolver os Demonstrativos de Resultados do Governo, Ministros trabalham junto com suas agências. São feitas consultas com “stakeholders” e grupos de clientes (inclusive os Comitês do Senado pertinentes), e consultas com o Primeiro Ministro e outros Ministros. A informação legal também é procurada, bem como o endosso do Ministro das Finanças e Administração, que é responsável pela completa implementação do sistema. É responsabilidade do Ministro garantir que os demonstrativos de resultados se relacionem com as prioridades políticas do Governo.

3.1.2. *Especificação dos Produtos das Agências*

20. O desenho dos produtos das agências requer um processo menos formal, já que as agências têm a responsabilidade primária por sua especificação e distribuição. Ao desenvolverem estruturas de produtos, as agências fazem consultas com seu Ministro, bem como com os principais “stakeholders” - grupos de clientes, agências relacionadas e Comitês de Senado pertinentes. É responsabilidade da agência garantir que os produtos tenham relação direta com o alcance do resultado. As agências são encorajadas a buscar orientação com o Departamento de Finanças e Administração; no entanto, o projeto final requer somente a aprovação do Ministro.

3.1.3. *Especificação de Itens Administrados*

21. Os itens administrados surgem da legislação, dos acordos intergovernamentais, obrigações contratuais e outras expressões da política do governo. As agências não têm controle direto sobre seu desenho; no entanto, se requisita que descrevam suas características nos Demonstrativos Orçamentários e nos Balanços Anuais de forma suficientemente detalhada para possibilitar seu exame e julgamento a respeito de sua contribuição aos resultados planejados². A contribuição dos Itens Administrados ao resultado precisa ser claramente definida e apoiada por indicadores de desempenho (referir-se ao diagrama da pág.3).

3.1.4. Especificação dos Indicadores de Desempenho

22. Ao especificarem produtos e itens administrados, as agências são responsáveis também pela especificação de indicadores de eficiência e efetividade. Estes habilitam os “stakeholders” a tirar conclusões sobre o desempenho das agências, e também podem formar a base da tomada de decisão interna, respeitado o componente de gerenciamento de desempenho do sistema. Ao projetarem indicadores de efetividade e eficiência, as agências são encorajadas a consultarem-se com o Departamento de Finanças e Administração e outros “stakeholders”.

3.1.5. Supervisão Parlamentar

23. Enquanto a supervisão administrativa da implementação do sistema é incumbência do Ministro de Finanças e Administração e do Departamento de Finanças e Administração, a supervisão parlamentar é feita primariamente pelo Comitê Legislativo do Senado de Finanças e Administração Pública³. O Comitê deve monitorar ao longo do tempo e de perto as mudanças no sistema e definições de resultados especificados. Outros Comitês de Legislação do Senado monitoram as mudanças “Pasta por Pasta”.³

5.2. Demonstrativos de Resultados

24. Até esta data, Demonstrativos de Resultados foram desenvolvidas dentro do Portfólio da Commonwealth⁴. Isto resultou numa superposição entre resultados pretendidos, o que está atualmente sendo avaliado. Por exemplo, talvez seja possível desenvolver Demonstrativos de Resultados “interportfólios”, desenvolvendo-os como parte de um conjunto maior de resultados globais do governo.

3.2.1. Conteúdo

25. Cada Declaração de Resultado traz em seu interior as prioridades específicas do governo eleito dentro de uma área política, já que se relacionam à comunidade como um todo ou a grupos alvos dentro da comunidade. Por exemplo, refletindo as políticas do atual Governo (e de seu Ministro), o Resultado do Portfólio 1 de Empregos, Relações de Trabalho e Pequenos Negócios para 2001-02 é um mercado de trabalho eficiente e equitativo que liga pessoas a empregos e promove a transição do bem-estar para o trabalho (referir-se ao Anexo A3).

5.2.3. Legalidade

26. Devido ao fato do Parlamento apropriar quantias em dinheiro a partir dos resultados dos portfólios, os Demonstrativos de Resultados devem levar em conta considerações legais, em particular:

² Os termos “resultados planejados (planned)” e “resultados pretendidos (intended)” são usados indistintamente em outros documentos.

³ No sistema parlamentarista da Austrália, o governo é formado na “House of Representatives”, enquanto a “House of the Senate” examina e aprova Contas da “Lower House”. Os Comitês do Senado são formados para examinar as atividades e os gastos do governo em cada Portfólio. Os comitês incluem Senadores de vários partidos políticos, apoiados por um Secretariado. Como a associação não é restrita a Senadores do partido governista, as audiências do Comitê dão oportunidade à Oposição e aos partidos menores de investigar e questionar ativamente o desempenho do Governo e do Serviço Público.

⁴ Portfólios da Commonwealth referem-se ao Portfólio designado aos Ministros do Gabinete. Cada portfólio pode conter uma ou mais agências. Um exemplo é o Portfólio de Assuntos Externos e Negócios, a Comissão Australiana de Negócios, a Agência Australiana para Desenvolvimento Internacional, o Serviço Secreto de Inteligência Australiano e o Centro Australiano para Pesquisa Internacional em Agricultura. A composição dos portfólios pode mudar ao longo do tempo, à proporção em que as agências se movem entre os portfólios ou em que novas agências são criadas.

- A Constituição Australiana requer que a natureza e o propósito das dotações orçamentárias da Commonwealth sejam explicitadas nos Projetos de Lei de Dotação Orçamentária. Os Demonstrativos de Resultados precisam ser suficientemente detalhadas para servir a este propósito.

5.2.4. *Especificidade*

27. O sistema não exige um nível particular de especificidade para Demonstrativos de Resultado. Em 1999-2000, o primeiro ano de implementação, o número de Demonstrativos de Resultados por Pasta variava de um a dez, e dotações para resultados individuais variavam de \$AUD 271,000 a mais de \$AUD 17 bilhões. Dada a grande variação de foco e de responsabilidade das agências da Commonwealth, é esperado que as demonstrativos de resultado sejam trabalhadas dentro de uma faixa de especificidade, refletindo a natureza do negócio de cada agência.

5.2.5. *Resultados de Portfólio versus Resultados específicos de Agência*

28. Um assunto complexo é o ajuste entre especificar conjuntos de resultados de abrangência de Portfólio estabelecendo resultados específicos por agência. Resultados com abrangência de Portfólio possibilitam uma visão mais estratégica. Agências trabalhando em direção aos mesmos resultados são mais capacitadas a desenvolverem sinergias, inclusive através do uso de “acordos comprador-provedor”. A prática mais comum na Commonwealth, no entanto, é o uso de resultados específicos da agência, que são relativamente mais fáceis de especificar quando grandes variações existem nas funções das agências no âmbito de um Portfólio.

5.3. *Produtos das Agências e Itens Administrados*

29. Diferentemente dos Demonstrativos de Resultados, a especificação formal de produtos e itens administrados não fazem parte das exigências legislativas para os Projetos de Lei de dotação orçamentária do Parlamento; no entanto, é exigida a inclusão das especificações dos produtos da agência e dos itens administrados para os Orçamentos Programa e Balanços Anuais. Isto habilita o Parlamento, os Ministros e os “stakeholders” externos a examinarem o quão apropriadamente os fundos serão gastos e a julgarem se os gastos são bem feitos.

30. Ao desenvolverem especificações, as agências precisam identificar a quais resultados cada produto e cada item administrado vai contribuir.

5.3.1. *Produtos das Agências*

31. Denominam-se Produtos os produtos e serviços que as agências produzem para contribuir nos resultados. Sendo requerida somente a aprovação dos Ministros, é dada às agências flexibilidade para conceber o conjunto de produtos que irá maximizar a contribuição para a efetiva distribuição do resultado.

32. Um produto descreve uma atividade descontínua, ou um conjunto de atividades, executadas pela agência. Ao determinarem estruturas de produtos, as agências são encorajadas a dividir atividades, de tal forma que os produtos finais especificados facilitem a comparação com os produtos de outras agências e fornecedores potenciais.

33. Em 2001-02, o número de produtos por agência variava de um a vinte e um, com uma média abaixo de cinco. A agência coordenadora dentro de cada Pasta, é chamada de departamento – os

departamentos têm uma média de dez produtos cada. Mais da metade das agências da Commonwealth estruturou seus produtos dentro de grupos de produtos que refletem suas principais linhas de negócios.

5.3.2. Itens Administrados

34. Enquanto as agências têm pouco controle direto sobre a concepção dos itens administrados, para os objetivos dos Demonstrativos Orçamentários e outra documentação correlata, é solicitado das agências que identifiquem e relatem os aspectos dos itens administrados que provavelmente serão considerados importantes para a eficácia política e prestação de contas pública. Isto inclui quaisquer especificações contidas na legislação, nos acordos intergovernamentais ou na política do Governo (referir-se aos Anexos A2 e A5).

5.4. Revisão Contínua e Desenvolvimento

35. Seguindo o Orçamento inicial sob o novo sistema em 1999-2000, algumas Pastas supervisionaram modificações nas estruturas de resultados e produtos das agências. Espera-se que esse movimento continue porém menor, à medida em que as agências tornem-se mais experientes e confortáveis com o sistema, e a partir do momento em que novas provisões para administração do desempenho comecem a trazer resultados. Espera-se que mudanças iterativas nas agências e níveis de Portfólio produzam maior clareza e consistência na Commonwealth (referir-se aos Anexos A1 e A5).

36. Em longo prazo, a flexibilidade do sistema de resultados e produtos possibilitará uma revisão regular dos Demonstrativos de Resultados do Governo e das estruturas de produtos das agências. Pelo fato de terem de refletir as prioridades e objetivos do Governo a qualquer tempo, seria mais apropriado que as modificações ocorressem no caso da eleição de um novo governo, do comprometimento do governo com uma nova política, e/ou de uma mudança nas circunstâncias econômicas ou internacionais da Austrália.

37. Mudanças nos Demonstrativos de Resultados ou nas estruturas de produtos são feitas como parte do processo de Orçamentação, e documentadas nos Projetos de Lei de dotação orçamentária anual e nos Orçamentos Programa.

- Modificações propostas aos Demonstrativos de Resultado requerem endosso do Ministro de Finanças e Administração, que aprova as mudanças somente se trouxerem uma melhora substancial, que supere os méritos de manter a comparabilidade ano a ano.
- Como seu projeto e estrutura são considerados primariamente um assunto administrativo, mudanças em produtos de uma agência requerem aprovação somente do Ministro correspondente.

5. GERENCIAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

38. O sistema com ênfase na responsabilidade delegada tem implicações significativas para a gerência tanto das agências como do serviço público da Commonwealth. As agências têm um controle maior sobre a disposição dos recursos usados para fornecer produtos, contribuindo para os resultados especificados do Governo. A responsabilidade pela gerência financeira, de desempenho e de risco está agora com as agências, que são, pela primeira vez, realmente responsáveis pelos resultados que produzem.

Contra este pano de fundo, a especificação de resultados e produtos das agências fornece um sistema claro e orientado para resultados, para a tomada de decisões e para o relato para as agências e todos os níveis do governo.

6.1. Gerência nas Agências

40. A especificação de resultados e produtos dá às agências um entendimento do que se espera delas. Demonstrativos de Resultado fornecem o equivalente a uma declaração de missão delineando as prioridades e objetivos de cada agência, de onde podem ser desenvolvidos estratégia e planejamento corporativo. No dia-a-dia das agências, os resultados fornecem um cenário para administrar a complexidade e aperfeiçoar a qualidade e transparência da tomada de decisão. A especificação do sistema do produto torna claro para os gerentes e funcionários públicos o que deve ser apresentado para que se atinja as exigências do governo e como estas atividades devem ser administradas em um ambiente de gerência de desempenho e baseado no preço.

6.1.1. *Planejando Estruturas Organizacionais e de Atividade*

41. No sistema, Ministros e agências (através de seus Diretores Gerais) compartilham a responsabilidade de maximizar a contribuição do Governo para os resultados. Esta ênfase nos resultados impulsiona a administração das agências a, cuidadosamente, priorizar atividades, a focar estruturas organizacionais nos produtos que devem ser entregues, e a identificar áreas onde a terceirização é necessária.

6.1.2. *Desempenho e Gerência de Risco*

42. O sistema requer que as agências planejem aspectos relativos ao preço, à qualidade e à quantidade dos produtos que vão realizar. Cada vez mais, metas de efetividade também estão sendo especificadas. Por serem responsáveis pelo fornecimento de acordo com a especificação, as agências da Commonwealth têm dado mais ênfase ao desempenho e à gerência de risco.

43. Muitas agências estão atualmente desenvolvendo e aperfeiçoando sistemas de informação usados por suas organizações, e construindo uma capacidade interna de usar a informação gerada para identificar e diagnosticar riscos e questões sobre desempenho, à proporção em que vão surgindo. Na medida em que esses sistemas são otimizados, gerentes e “stakeholders” externos terão um quadro mais claro:

- de como suas agências funcionam para alcançar as metas planejadas;
- de como o desempenho de suas agências se modifica ao longo do tempo; e
- de como suas agências agem em relação a outros fornecedores potenciais.

6.2. Administração do Serviço Público

44. A implementação do sistema por resultados e produtos mudou a natureza da interação entre o governo e as agências.

6.2.1. Transparência e Prestação de Contas

45. O sistema aumentou a transparência e a responsabilidade. Há uma definição transparente das prioridades e objetivos do Governo. Os Demonstrativos de Resultados explicam o propósito das verbas apropriadas por produtos e itens administrados, e Ministros e agências são explicitamente responsáveis pela contribuição para o alcance dos resultados planejados. Em nível operacional, as agências devem especificar os produtos e serviços que pretendem fornecer e prestar contas sobre o desempenho atual e planejado, usando indicadores de eficiência e efetividade. Isto possibilita um exame minucioso de suas organizações e atividades, bem como que sejam feitas avaliações globais do desempenho geral do serviço público.

6.2.2. Capacidade de Resposta da Agência e Fornecimento Competitivo de Produtos e Serviços

46. O sistema acentua a receptividade do setor público ao governo por tornar mais competitivo o fornecimento de produtos e serviços. As agências são solicitadas a estruturar suas atividades em termos de produtos que comprovadamente contribuirão para os resultados, e a fornecer informação que possibilite o governo a fazer “benchmarking” entre diferentes fornecedores. Isto incentiva as agências a oferecerem produtos especialmente talhados para as necessidades do governo e a alcançarem critérios aceitáveis de preços, qualidade e quantidade.
47. O “benchmarking” pode ser usado para garantir que o preço cobrado ao Governo por uma agência tenha chegado a preços competitivos. “Benchmarking” é o processo de contínua comparação de produtos, serviços e resultados com os de outras organizações, e é usado para obter melhoras através da sistemática comparação com o desempenho dos outros. Este processo habilita os gerentes a identificarem custos e deficiências e ajuda a identificar áreas de aperfeiçoamento potenciais. A informação de “benchmarking” é um componente importante em qualquer decisão das agências com relação à contratação ou implementação de outros instrumentos de aperfeiçoamento de desempenho. As agências podem exercer “benchmarking” umas contra as outras, caso a atividade não apresente uma alternativa de **mercado**.

AS QUATRO FASES DO CICLO DE ORÇAMENTAÇÃO COMPETITIVA E DE CONTRATAÇÃO



6.2.3. Panorama Geral da Estratégia do Governo.

48. À proporção em que os resultados governamentais são refinados, através da eliminação gradual da inconsistência e da duplicação, pode-se prever que haverá um fortalecimento no foco estratégico dos Portfólios e da Commonwealth como um todo. Com o tempo, o desenvolvimento de amplos resultados do governo como um todo, pode servir para fortalecer consideravelmente o centro de tomada de decisão do governo e a estruturação de Portfólios e do serviço público.

6. ORÇAMENTO E ALOCAÇÃO DE RECURSOS

49. O sistema por resultados e produtos realça a prestação de contas, a transparência e a efetividade do processo orçamentário da Commonwealth. No sistema, as dotações são estruturadas em torno dos resultados, enquanto os Orçamentos Programa especificam o preço, a qualidade e a quantidade dos produtos a serem entregues pelas agências e o critério que usarão para demonstrar a contribuição dos produtos e itens administrados para os resultados. Os Relatórios Anuais fornecem uma conta expost do desempenho real das agências em bases desses indicadores. O diagrama “Jornada dos Números” no Anexo B (NOTA: OPCIONAL – oferecido como documento à parte), mostra a ligação entre dotações, Orçamentos Programa e Relatórios Anuais, usando o Resultado da Carteira de Administração e Finanças 1 como estudo de caso.

7.1. Dotações por Resultado

50. Na Constituição Australiana, o dinheiro só pode ser sacado do Fundo de Receitas Consolidadas da Commonwealth⁵ após sua dotação em função de um propósito explícito da Commonwealth. Demonstrativos de Resultados servem para este propósito.

⁵ Fundo de Receitas Consolidadas – É o principal fundo de trabalho da Commonwealth e é financiado principalmente por taxações, remunerações, e outras receitas. A Seção 83 da Constituição requer uma dotação do dinheiro pelo Parlamento antes que qualquer gasto possa ser feito.

7.2. *O Custo das Agências e a Contribuição para os Resultados*

51. O montante do financiamento apropriado representa o preço total que o governo pretende pagar pelos produtos e itens administrados da agência, para cada resultado, sujeito à consideração do Comitê de Revisão de Gastos, que inclui o Primeiro Ministro e os Ministros de Gabinete Seniors. O Comitê toma em consideração:
- A submissão da Carteira Orçamentária, na qual os Ministros apresentam propostas e estimativas de fundos requeridos, e informações sobre como a proposta contribuirá para um resultado planejado; e
 - A orientação do Departamento de Finanças e Administração, do Gabinete do Primeiro Ministro e do Gabinete e Departamento do Tesouro. Esta orientação se baseia na informação sobre desempenho associada aos produtos das agências e itens administrados.
52. Baseado nas recomendações do Comitê de Revisão de Gastos, o Gabinete toma a decisão final com relação aos níveis de financiamento que serão apropriados com relação a cada resultado e à divisão do financiamento entre itens administrados e produtos das agências. A alocação de fundos para produtos individuais é um assunto gerencial para as agências.

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

	Processo	Cronograma	Objetivo
Resultados/Produtos são verificados	Os Ministros escrevem ao Primeiro Ministro	Outubro	Os Ministros esboçam as propostas possíveis para suas pastas, incluindo novos produtos, modificações e/ou continuidade dos produtos existentes
	↓		
	Discussão da Estratégia Fiscal	Outubro	O Primeiro Ministro, o Tesoureiro e o Ministro da Fazenda acordam sobre a abordagem ao Orçamento
	↓		
Resultados/Produtos são financiados	Revisão pelos Ministros Seniors	Final Novembro	Verificar opções e estabelecer as prioridades de resultados para o Orçamento - o Primeiro Ministro comunica aos demais Ministros, estabelecendo prioridades
	↓		
	Submissão dos Demonstrativos Orçamentários	Esboço Janeiro	A submissão esboça o sistema de resultados e produtos, como será financiado e de que forma seu desempenho será mensurado. Novas Proposições de Políticas (NPP) estão incluídas na submissão.
	↓		
Resultados/Produtos são entregues	Comitê de Verificação de Despesas (ERC)	Março a Abril	O Comitê de Verificação da Despesas é um comitê do gabinete que leva em conta as várias propostas de novas políticas e de economia de gastos. O Comitê verifica propostas., acorda com medidas e aloca recursos para resultados.
	↓		
	Entrega do Orçamento	Maio	Documentos do Orçamento e documentação incluindo Demonstrativos e Dotações Orçamentárias
	↓		
Resultados/Produtos são entregues	Revisão pelo Comitê Legislativo do Senado	Maio-Junho	Exame das estimativas do Orçamento pelo Senado conforme o acordo entre as Casas do Congresso
	↓		
	Os produtos são entregues	Junho - Julho	Durante o ano fiscal as agências entregam os produtos aprovados
Resultados/Produtos são entregues	↓		
	O Relatório Anual é produzido	Setembro	O Relatório Anual detalha o desempenho em relação aos indicadores aprovados para cada produto. Indicadores de efetividade global relacionados a cada resultado são também apresentados.

7. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

53. A avaliação de desempenho é um componente essencial do novo sistema. No entanto, enquanto muitos dos princípios desenvolvidos durante a história da avaliação no setor público australiano são mantidos, a responsabilidade pelo gerenciamento e elaboração de relatórios de desempenho de produtos e itens administrados agora está com as agências.
54. A razão da Commonwealth para delegar responsabilidade pelo gerenciamento do desempenho e elaboração de relatórios é que o gerenciamento do desempenho com sucesso requer a aceitação da responsabilidade e prestação de contas dos resultados por parte dos gerentes das agências, e é mais eficiente quando os sistemas para elaboração de relatórios externos e internos são integrados. Para ajustar essa mudança, os aspectos mais rígidos e formais da abordagem da avaliação anterior da Commonwealth foram substituídos por uma abordagem flexível e baseada em princípios.

8.1. *Princípios do Gerenciamento do Desempenho – o Pensamento Corrente da Commonwealth*

55. No novo sistema, o Ministro das Finanças e Administração é responsável por manter um conjunto de princípios projetados para encorajar as boas práticas de relatórios e gerenciamento de desempenho, e para satisfazer às necessidades de transparência e prestação de contas do Governo. Os princípios foram revisados em Maio de 2001 após extensa consulta.
56. A seguir, o que representa o pensamento corrente da Commonwealth sobre gerenciamento de desempenho, no que se refere ao sistema de Resultados e Produtos:
- *Informação sobre Desempenho:* A Informação sobre Desempenho deve ser estruturada de forma a mostrar como os produtos e itens administrados de uma agência contribuem para o alcance dos resultados perseguidos pelo Governo. Seu propósito é de ajudar os “stakeholders” e a gerência a tirarem conclusões informadas sobre o desempenho, em documentação publicada e interna, e contribuir para a tomada de decisão segura. Franqueza na divulgação e ação sobre a informação de desempenho acrescentarão credibilidade.
 - *Produção de Relatórios Externos e Internos:* A produção de relatórios externos focaliza uma previsão de desempenho para um ano particular, através dos Orçamentos Programas, e no prazo de dezoito meses, o relato do desempenho real para aquele ano, através dos relatórios anuais. A produção de relatórios internos é mais freqüente para propósitos gerenciais, incluindo o monitoramento do desempenho dos produtos e itens administrados durante o ano. Onde as medidas de uma agência forem alinhadas com os acordos de desempenho de funcionários, as medidas de desempenho podem ser usadas para fornecer retorno (feedback) ao pessoal sobre sua contribuição à gerência dos itens administrados e produtos.
 - *Equilíbrio e clareza:* A informação sobre desempenho será útil onde possibilitar uma cobertura ampla e equilibrada de um resultado particular, de um produto ou item administrado, através de um conjunto conciso de indicadores de desempenho que possam ser entendidos, estejam bem definidos e sejam econômicos para coletar, armazenar e administrar. A informação sobre desempenho é mais efetiva e significativa quando integrada a processos e avaliações de gerenciamento interno da agência e quando possa ser usada para alcançar exigências externas.
 - *Foco estratégico da informação publicada:* A informação sobre desempenho publicada fornece uma visão estratégica de alto nível. É um conjunto de informações essenciais

que vai de encontro às necessidades de prestação de contas externa, porém também age como um aviso antecipado para a gerência de áreas que requerem atenção. A informação publicada deveria ser apoiada por informação gerencial interna, possibilitando o diagnóstico e aperfeiçoamento contínuo.

- *Alvos*: A informação sobre desempenho é mais efetiva se o desempenho atual pode ser comparado qualitativa e quantitativamente a “benchmarks” específicos, alvos ou níveis de atividade, quando apropriado. Em um contexto de aperfeiçoamento contínuo, é desejável que os alvos sejam de natureza flexível, quando possível, com a extensão da flexibilidade explicitamente identificada.
- *Aperfeiçoamento contínuo*: O relatório de desempenho é mais efetivo quando as tendências podem ser comparadas ao longo do tempo. No entanto, pode-se esperar que os relatos dos resultados e produtos das agências e das estruturas de informação de desempenho evoluam com a experiência, as necessidades de transformação e com a disponibilidade de informação mais relevante e mais confiável. A informação de desempenho deve ter sua adequação regularmente avaliada, inclusive através de revisões sistemáticas e avaliações dos produtos e dos itens administrados das agências e, onde necessário, dos resultados governamentais por elas apoiados.

8.1. Indicadores de Desempenho

57. O sistema por produtos e resultados da Commonwealth é projetado para permitir ao governo analisar o desempenho de forma eficiente e transparente em dois níveis:

- *Efetividade* – a contribuição combinada dos produtos e dos itens administrados da agência para os resultados especificados do Governo, e
- *Eficiência* – a qualidade, a quantidade e o preço dos produtos da agência e, quando possível, dos itens administrados.

58. Para facilitar esta análise, as agências estão usando indicadores de efetividade e eficiência para fornecer tanto aos gerentes internos quanto aos “stakeholders”, informação sobre o desempenho dos produtos e dos itens administrados das agências. Estes indicadores habilitam os tomadores de decisão e os “stakeholders” a identificarem tendências e debilidades em vários níveis do setor público.

8.1.1. Indicadores de Efetividade

59. Teoricamente, ao avaliar a contribuição combinada dos produtos e itens administrados da agência para um resultado especificado, um indicador de efetividade cumpre três tarefas:

- demonstra que foram feitos progressos com relação ao alcance do resultado especificado, como apresentado no Demonstrativo de Resultados, com base em informações de diferentes fontes;
- identifica uma relação causal entre o resultado definido e a contribuição dos produtos e itens administrados da agência; e
- determina em que extensão o progresso no alcance do resultado definido pode ser atribuível a aqueles produtos e itens administrados da agência.

60. Indicadores ideais de efetividade são comumente difíceis de projetar. Por exemplo, estabelecer uma relação causal é frequentemente um exercício muito subjetivo, particularmente onde os produtos e itens administrados das agências exercem influências muito indiretas (por exemplo, desenvolvimento de políticas). Nestes casos, pode ser razoável lançar mão de auditorias de resultados de desempenho e revisões internas ou utilizar substitutos (proxy) ou indicadores paralelos, especificando simultaneamente suposições e quantificando o grau de incerteza envolvido (referir-se aos Anexos A.2, A.4, e A.5).
61. Dependendo da complexidade dos assuntos contidos em um Demonstrativo de Resultados, as agências são encorajadas a especificarem em torno de dois a seis indicadores de efetividade por resultado.

8.1.2. Indicadores de Eficiência – Produtos da Agência

62. Indicadores de eficiência para produtos da agência fornecem um conjunto de parâmetros de qualidade, quantidade e preço para cada produto ou serviço realizado por uma agência (referir-se ao Anexo A4). Ao desenvolver indicadores de eficiência, o objetivo é de fornecer uma base na qual os acordos de compras entre o governo e a agência possam ser especificados, e habilitar gerentes e “stakeholders” a avaliarem se a agência cumpriu com as exigências de compras do governo.
- *Qualidade*: no sistema, as medidas de qualidade dizem respeito às características mais relevantes de um produto para os clientes, clientes potenciais ou “stakeholders”. Estas medidas podem ser objetivas (por exemplo oportunidade, frequência, cobertura geográfica, exatidão, conformidade com as especificações) ou subjetivas e sujeitas a interpretações (satisfação do cliente, exame criterioso, percepção pública). Para um dado produto, as agências são encorajadas a especificarem de dois a cinco indicadores.
 - *Quantidade*: medidas de quantidade são frequentemente diretas, particularmente quando o produto diz respeito a uma atividade razoavelmente homogênea (por exemplo, o processamento de reclamações idênticas sobre benefícios). No caso de atividades não homogêneas (por exemplo, desenvolvimento de políticas), o indicador escolhido pode vir acompanhado de uma explicação. Para cada produto, deve ser especificado no mínimo um indicador de quantidade.
 - *Preço*: Indicadores de preços refletem a influência combinada do custo de produção de um produto (incluindo despesas indiretas tais como taxas de neutralidade competitiva cobradas pela Commonwealth), a eficiência relativa dos fornecedores concorrentes e o valor estabelecido pelo governo ao produto. Um único indicador ou preço é suficiente para cada produto.

8.1.3. Indicadores de Eficiência – Itens administrativos

63. Onde possível, as agências são solicitadas a definirem os indicadores de eficiência para itens administrados que auxiliarão na tomada de decisão gerencial, no desenvolvimento de políticas futuras e na prestação de contas públicas. Até onde possível, as agências devem considerar qualidade, quantidade e preço. Isto dependerá do nível de detalhamento existente na legislação, nos acordos intergovernamentais ou outras expressões da política do Governo, de onde os itens administrados se originam (referir-se ao Anexo A2 e A5).

8.2. *Gerenciamento de Desempenho*

64. Por existir agora uma maior prestação de contas de resultados entre as agências da Commonwealth, é importante que os gerentes das agências administrem o desempenho (e o risco) de forma responsável dentro de suas organizações. Isto requer, inicialmente, informação segura e sistemas de relatórios.

8.2.1. *Sistemas de Informação*

65. As agências em toda a Commonwealth estão aperfeiçoando seus sistemas de informação e contábeis, para incorporarem indicadores de efetividade e eficiência, que alimentarão os relatórios de desempenho interno e externo.
66. Para medir os preços dos produtos é necessária a alocação de custos indiretos e de recursos compartilhados, e mapeamento de atividades e processos. A precisão na alocação de custos aos produtos é conseguida através do uso de provisões, o que permite às agências monitorarem o fluxo financeiro no momento em que o valor econômico é criado, transformado, trocado, transferido ou extinto, na produção de um produto. As provisões também possibilitam às agências gerenciarem a posição financeira de suas organizações, inclusive através do uso de informações de ativos e passivos.
67. A informação sobre desempenho produzida por sistemas internos de informação tem fornecido aos gerentes das agências relatórios oportunos sobre o progresso de suas organizações em atingirem os resultados pretendidos pelo Governo e fornecerem os produtos das agências nos preços, nas quantidades e nos níveis de qualidade especificados. O “feedback” oportuno sobre o desempenho habilita os gerentes a agirem durante o ano, para garantir que suas organizações estejam na melhor posição para atingirem as expectativas do Governo e para empreenderem contínuo aperfeiçoamento.
68. Espera-se que, ao longo do tempo, as agências familiarizem-se com o sistema e com as oportunidades que ele oferece para o exame e a otimização do desempenho e da efetividade das mesmas.

8.2.2. *Revisões de Preços*

69. Além dos sistemas internos de informação, um instrumento importante usado para a identificação e avaliação da eficiência das agências no fornecimento dos produtos é a revisão de preços. Em cooperação com as agências individualmente, o Departamento de Finanças e Administração iniciou um programa de avaliações para agências de toda a Commonwealth, com a duração de três anos. Cada revisão visa a promover o desenvolvimento de sistemas de informação sobre custos e desempenho através da solicitação às agências que demonstrem os parâmetros de preço, qualidade e quantidade associados a seus produtos. As revisões culminam em um entendimento acordado dos preços, da qualidade e da quantidade que as agências irão praticar e, em algumas instâncias, realocações de recursos através dos produtos.
70. As metodologias utilizadas nas revisões de preços vão do Custo Baseado na Atividade até testes de mercado e “benchmarking”. Para facilitar o “benchmarking”, o Departamento de Finanças e Administração desenvolveu um conjunto de questionários de diagnóstico e está construindo um banco de dados para apoiar a coleta e avaliação de informação internacional sobre desempenho e preços. Adicionalmente, algumas agências estão fazendo “benchmarking” bilateral com organizações locais e no exterior.

8.3. Relatórios de Desempenho

71. No sistema, as exigências do relatório externo de desempenho possibilitam ao Governo e outros “stakeholders” a monitorar o sucesso das agências no gerenciamento do desempenho. O gerenciamento do desempenho deve ser empreendido de forma transparente. Os principais veículos das agências para apresentarem relatórios externos sobre desempenho planejado e real relacionados aos resultados e produtos, são:

- Demonstrativos Orçamentários e
- Relatórios Anuais.

72. Demonstrativos Orçamentários identificam os planos de cada agência para o próximo ano orçamentário, enquanto os Relatórios Anuais detalham até onde estes planos foram realizados e a eficiência dos produtos e itens administrados usados para alcançá-los. Na elaboração destes dois documentos, as agências são solicitadas a fazerem uma distinção clara entre informação de planejamento e desempenho real.

73. As agências também são passíveis de prestar contas aos Comitês do Senado. As Audiências do Senado sobre Estimativas, por exemplo, permitem aos Senadores investigarem a eficiência das agências. As agências estão usando, cada vez mais, as informações de seus sistemas de gerenciamento de desempenho para fornecerem evidências de suas realizações no cumprimento dos resultados especificados do Governo e no fornecimento de produtos conforme a especificação.

8. GERENCIAMENTO DE RISCO

74. O Gerenciamento de risco é um tema básico dos aspectos de desempenho e prestação de contas do sistema. Paralelamente à estrutura por resultados e produtos, o Departamento de Finanças e Administração trabalha para encorajar uma cultura de gerenciamento de risco por toda a Commonwealth, consistente com a delegação de responsabilidades gerenciais e com a exigência do sistema de que as agências sejam responsabilizadas por sua contribuição aos resultados.

75. As agências são responsáveis pela apresentação de relatórios sobre o progresso da Commonwealth em atingir resultados, e os gerentes das agências são responsáveis por evitarem e abrandarem o risco de que seus produtos não contribuam para os resultados pretendidos na medida especificada nos Demonstrativos Orçamentários. Para possibilitar às agências alcançarem estas exigências, através de sua divisão “Comcover”, o Departamento de Finanças e Administração oferece um ponto central onde os gerentes podem obter assistência profissional e aconselhamento na identificação e avaliação de exposição a riscos, e no desenvolvimento de estratégias de gerenciamento do risco organizacional. Fazer uma agência mudar de uma cultura de aversão ao risco para uma cultura de gerenciamento ativo do risco, é uma parte importante da otimização do desempenho na Commonwealth.

76. Em um nível mais amplo, o gerenciamento de risco é construído dentro do próprio sistema. Riscos de resultado são identificados e os Ministros desenvolvem suas estruturas por resultado. Os “stakeholders” são consultados e os riscos que possam impedir o alcance dos resultados são avaliados. Adicionalmente aos relatórios externos sobre o progresso da Commonwealth em atingir os resultados, a inquirição sob forma de audiências do Senado sobre Estimativas, dá ao Parlamento a oportunidade de investigar ativamente os aspectos mais prováveis que possam por em risco o alcance dos resultados do Governo.

9. LEGISLAÇÃO PERTINENTE

77. O sistema de provisionamento é suportado por três peças da legislação. São elas: Commonwealth Authorities and Companies Act – 1997 (CAC Act), The Financial Management and Accountability Act (FMA Act) e The Charter of Budget Honesty Act 1998 (the Charter). A legislação oferece uma governança corporativa ampla, responsável, uma estrutura de auditoria e financeira para as autoridades da Commonwealth, das companhias e das agências. Ampliam a responsabilidade e enfatizam o desempenho e a correção. Estabelecem um foco claro nos produtos e suas ligações com os resultados e realçam os relatórios de desempenho.
78. Commonwealth Authorities and Companies Act – 1997 (CAC Act), estabelece um único conjunto de exigências essenciais em relação às disposições financeiras, de auditoria, de governo corporativo e responsabilidades aplicáveis às entidades que são financeira e legalmente separadas da Commonwealth. As autoridades da Commonwealth para os fins desta Lei são autoridades estatutárias que são partes corporativas e mantêm recursos próprios. As exigências da Lei com relação às autoridades da Commonwealth são aplicadas adicionalmente às exigências de sua legislação habilitadora. As companhias da Commonwealth são controladas pela Commonwealth. As exigências relativas às companhias da Commonwealth são aplicadas adicionalmente às exigências da Lei das Corporações.
79. As agências que fazem parte da entidade legal “A Commonwealth” estão sujeitas à Lei de Responsabilidade e Gerência Financeira – 1997 (FMA Act). O “FMA Act” preocupa-se com a estrutura regulatória, contábil e de prestação de contas para lidar com e administrar o dinheiro e a propriedade da Commonwealth. Esta Lei especifica as responsabilidades e os poderes do Ministro das Finanças no papel tradicional de guardião do “Tesouro da Commonwealth” como também as responsabilidades e poderes do Diretor Geral das Agências, para o gerenciamento eficiente, efetivo e ético dos recursos.
80. Em apoio ao compromisso do Governo com a implementação do sistema orçamentário em regime de competência, o “Charter of Budget Honesty” do Governo foi habilitado como Lei em 1998. A Lei Charter of Budget Honesty 1998 (the Charter) objetiva garantir que o Governo Executivo permaneça responsável e transparente para o Parlamento e para o público no processo orçamentário. O “Charter” solicita ao Governo que estabeleça a estratégia e os objetivos de sua política fiscal, baseada em princípios de gerenciamento fiscal seguro especificados no “Charter” e estipula exigências para os relatórios fiscais. Algumas das exigências do “Charter” incluem a liberação pública dos demonstrativos da estratégia fiscal do Governo e do relatório de perspectiva fiscal com cada orçamento. Além disso, o Governo é obrigado a publicar uma perspectiva fiscal e econômica de metade do ano e um relatório de resultados do orçamento final deve ser liberado para publicação no prazo de três meses antes do final do ano fiscal.

10. CONCLUSÃO

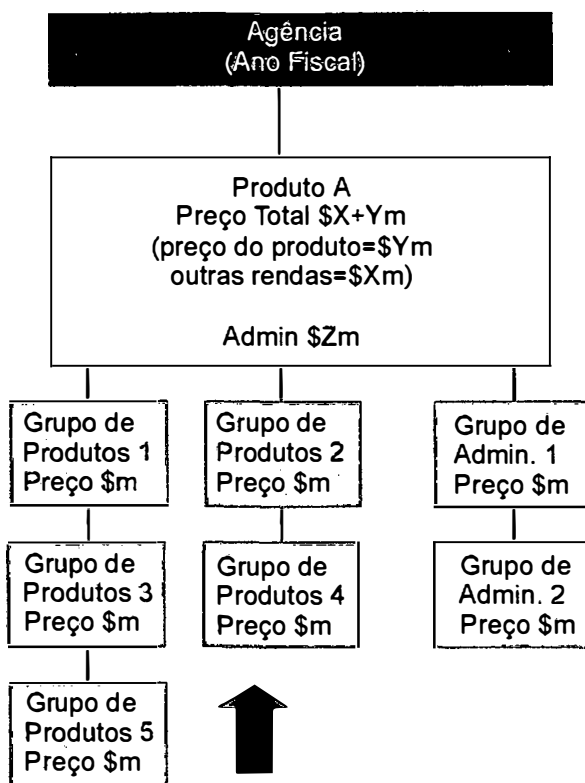
81. No momento em que este artigo foi terminado, o sistema por resultados e produtos da Commonwealth havia completado seu primeiro Relatório Anual de 1999-2000 compreendendo um ciclo pleno das agências e foram submetidos ao Parlamento em Setembro de 2000.
82. A implementação do sistema foi uma tarefa complexa que exigiu grande planejamento e esforço por parte do Governo como um todo, e dentro das agências. O desafio mais difícil foi de acomodar muitas estruturas organizacionais e culturais diferentes dentro de um sistema. Em muitas instâncias, o processo de transição organizacional para o sistema continua a ser uma tarefa multifacetada e complexa.
83. Revisões posteriores à implementação sugeriram que serão necessários alguns anos até que se realizem os benefícios completos do novo sistema. No entanto, há um forte reconhecimento de que o sistema por resultados e produtos já está trazendo contribuições para a melhoria da transparência e prestação de contas, e realçando o fornecimento eficiente dos produtos e serviços que servem às necessidades do governo.

ANEXO A – ESTUDOS DE CASOS

A Commonwealth é composta de uma variedade de agências, muitas das quais são incumbidas de atividades singulares. Para permitir esta diversidade, um aspecto central do sistema de resultados e produtos é a flexibilidade proporcionada às agências na sua implantação. Os seguintes estudos de casos são exemplos dos diferentes modos em que as estruturas de resultados e produtos foram implementadas. Orçamentos Programa para todas as Pastas australianas estão disponíveis via:

<http://www.budget.gov.au>

Legenda para os Diagramas de Agências



Algumas agências nos diagramas seguintes possuem um grande número de PRODUTOS. Nesses casos foram simplificados em GRUPOS DE PRODUÇÃO

11. A.1 A Polícia Federal Australiana

A Polícia Federal Australiana (AFP) é um exemplo de agência orientada para a operação, trabalhando com objetivos estabelecidos. Situa-se no âmbito da Procuradoria Geral, e seu papel é de fazer cumprir a lei criminal da Commonwealth e os interesses nacionais contra o crime na Austrália e no exterior. A AFP é também a instituição que faz cumprir a lei internacional e aconselha o governo em questões policiais.

Em 2001-02, os recursos da AFP são focados em dois resultados:

- 1. A investigação e prevenção do crime contra a Commonwealth, e a proteção dos interesses da Commonwealth na Austrália e no exterior.*
- 2. A atividade de policiamento cria um ambiente seguro e protegido no Território Australiano.*

O primeiro resultado foca no papel da Commonwealth em assuntos criminais e de proteção, enquanto o segundo reflete os serviços de policiamento da comunidade que a AFP fornece ao Governo do Território Australiano por uma remuneração acordada (no Orçamento de 2001-02, a Commonwealth não fez dotação com relação ao Resultado 2).

Mudanças: Em 1999-2000, a AFP trabalhava para alcançar cinco resultados, que refletem as estruturas do programa anterior da organização:

- 1. A atividade criminal é combatida em áreas que impactam os interesses do Governo da Commonwealth.*
- 2. Aqueles indivíduos e interesses identificados pelo Governo da Commonwealth como estando em situação de risco, são mantidos seguros e protegidos como resultado dos serviços de proteção da AFP.*
- 3. A atividade de policiamento cria um ambiente mais seguro na Austrália, Jervis Bay e territórios externos.*
- 4. O Governo da Commonwealth contribui efetivamente com os interesses do cumprimento da lei internacional.*
- 5. A confiança da comunidade na honestidade, efetividade e responsabilidade da AFP é alta.*

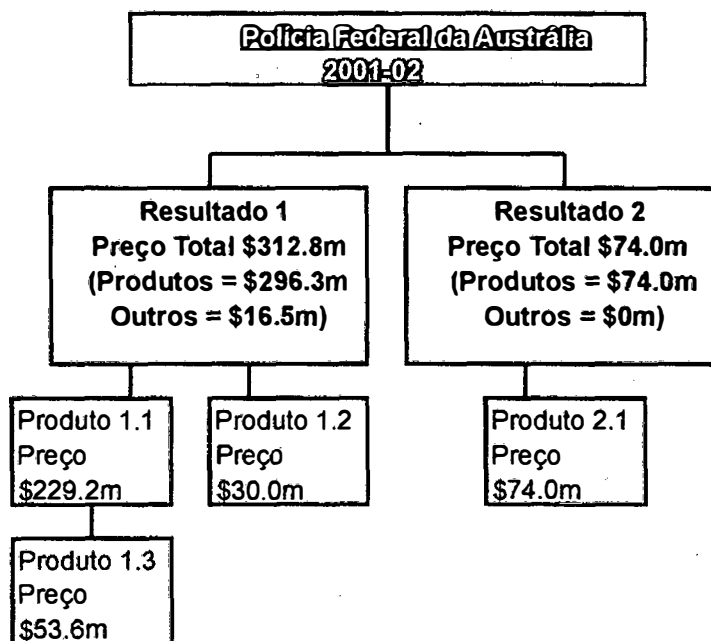
Este sistema de resultados baseados na atividade, que foi acompanhada por 19 grupos de produtos, mostrou ser confuso para propósitos internos de gerenciamento e externos de prestação de contas. A mudança em 2000-01 para um sistema de dois resultados foi considerada mais consistente com as exigências de prestação de contas e de negócios que a AFP precisa alcançar ao servir a Commonwealth e o Governo da Austrália. É provável que o sistema de resultados mais simples realce os processos de relatos externos e de exames pelo Parlamento Federal e a Assembléia Australiana. O sistema de resultados e produtos identificado em 2000-01 foi mantido para 2001-02.

Produtos e Eficiência da Agência: Em 2001-02, a AFP especificou três produtos que fornecerá para contribuir com o Resultado 1:

- *Serviços de Investigação:* a AFP investiga crimes contra a Commonwealth. Medidas de desempenho para este produto incluem a proporção de casos que chegam às Cortes, apreensões, confisco de drogas domésticas ilícitas, o valor dos casos de fraude levados à Corte, e a restrição e recuperação de procedimentos do crime. A AFP contratou uma pesquisa independente sobre a satisfação do cliente. A meta é de que 65% de recursos sejam empregados em casos de impacto alto/muito alto.
- *Serviços de Proteção:* a AFP oferece serviços de segurança para diplomatas, parlamentares, testemunhas etc. O desempenho é medido em termos da extensão da prevenção de incidentes

evitáveis, e do nível de satisfação do cliente com os serviços de proteção da AFP. A meta é de que 70% dos recursos sejam empregados em casos de impacto alto/muito alto.

Serviços Internacionais: a AFP contribui com esforços internacionais para neutralizar e prevenir a atividade criminal, facilitando a colaboração com o cumprimento das leis regionais e internacionais. O desempenho é medido em termos da extensão até a qual as obrigações internacionais da Commonwealth são cumpridas – por exemplo, via indicadores internacionalmente aceitos das atividades da Interpol e os resultados das operações no exterior. A satisfação do cliente é medida através do “feedback” oficial das Nações Unidas. A meta é de que 65% dos recursos sejam empregados em casos de impacto alto/muito alto.



12. A.2 Departamento de Educação, Treinamento e Assuntos da Juventude

O papel do Departamento de Educação, Treinamento e Assuntos da Juventude (DETYA) é de apoiar o Governo no alcance das necessidades de educação e treinamento da comunidade, estabelecer uma estrutura de política nacional para a educação em nível escolar, educação pós-compulsória e a transição entre educação e trabalho, e melhorar o acesso à educação de grupos em desvantagem.

Em 2001-02, o DETYA está trabalhando em direção a três resultados:

1. *Os sistemas escolares oferecem a seus estudantes aprendizagem e habilidades de base de alta qualidade.*
2. *A educação pós-escolar e os provedores de treinamento ajudam os indivíduos a alcançarem habilidades essenciais e aprendizagem para o trabalho e a vida.*
3. *As instituições australianas avançam a base de conhecimento, contribuem para o sistema de inovação nacional e participam efetivamente no desenvolvimento global do conhecimento e das habilidades.*

Produtos das Agências e Itens Administrados: A contribuição do Governo para estes resultados é largamente através dos itens administrados (em torno de 98% da dotação total desses resultados). O DETYA estruturou seus grupos de produtos em torno dos itens administrados, estabelecendo como alvo grupos de clientes similares e voltando-se para necessidades comunitárias similares. Isto permite que os relatórios foquem os itens administrados, nos quais o Parlamento e outros corpos exteriores são tipicamente os mais interessados. No Resultado 1, há três grupos de produtos:

- Financiamento de infraestrutura para o sistema escolar;
- Assistência a estudantes escolares com necessidades especiais; e
- Realçar a qualidade do ensino e do estudo.

Genérico: Em cada grupo de produtos, há quatro produtos genéricos essenciais:

- Administração;
- Assessoramento sobre a Política;
- Serviços Ministerais e Parlamentares; e
- Pesquisa, Análise e Avaliação.

O segundo grupo de produtos do DETYA sob o Resultado 1 também possui um quinto produto genérico, o Fornecimento de Serviço.

Definindo os produtos genéricos sob cada grupo de produtos, é mais provável que o DETYA seja capaz de gerenciar os produtos de uma forma consistente. Ele também realça o escopo para “benchmarking” e comparações de preços no Departamento e com “stakeholders” de “benchmarking”.

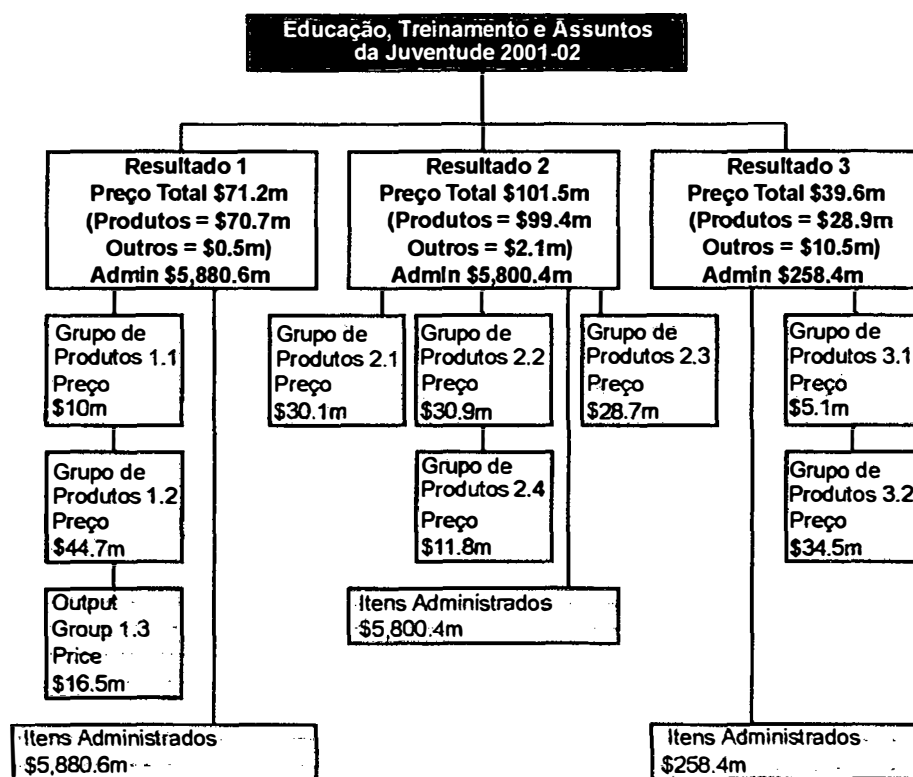
Eficiência: – Itens Administrados: Ao relatar sobre desempenho, o DETYA fornece indicadores de eficiência (preço, qualidade e quantidade) para os produtos, e indicadores de quantidade e qualidade para itens administrados. No caso dos itens administrados usados para financiar infraestrutura para o sistema escolar, o DETYA prevê as seguintes metas quantitativas nos seus Demonstrativos Orçamentários para 2001-02:

- Número de inscrições financiadas (meta – 3.306.295); e
- Número de projetos de capital (meta - 700).

Efetividade: A efetividade global no alcance do Resultado 1 é medida em termos de um número de indicadores-chave, incluindo:

- Obtenção dos padrões ou “benchmarks” nacionalmente acordados sobre capacidade de ler e escrever e de lidar com números, uma melhoria global no desempenho, e uma redução da lacuna entre estudantes escolares indígenas e o resto da população;
- Taxas de retenção de 12 anos de estudantes Indígenas e outros estudantes;
- Tendências do destino de alunos que abandonam a escola; e
- Níveis de educação alcançados pela população australiana.

Ao especificar seus indicadores de desempenho, o DETYA realça a necessidade de se levar em conta o possível nível de influência de terceiros (por exemplo, Governo) ou de outros fatores (por exemplo, econômicos) sobre o alcance dos resultados pretendidos.



13. A.3 Departamento de Emprego, Relações De Trabalho e Pequenos Negócios

O papel do Departamento de Emprego, Relações de Trabalho e Pequenos Negócios (DEWRSB), é de apoiar um forte crescimento do nível de emprego e um melhor desempenho produtivo das empresas australianas. Isto é conseguido através do desenvolvimento e da implementação de várias iniciativas políticas, programas e serviços de apoio.

Os resultados para os quais o DEWRSB contribui, conforme indicado em seus Demonstrativos Orçamentários para 2001-02 são:

1. *Um mercado de trabalho eficiente e equitativo, que ligue pessoas a empregos e promova a transição do bem-estar para o trabalho.*
2. *Relações de trabalho flexíveis e justas ao nível da empresa.*
3. *Um ambiente operacional melhor para pequenas empresas.*
4. *Acesso "online" à informação governamental e aos serviços relativos ao emprego e aos negócios.*

Mudanças: Em 1999-2000, o Resultado 1 foi:

Melhor desempenho do mercado de trabalho.

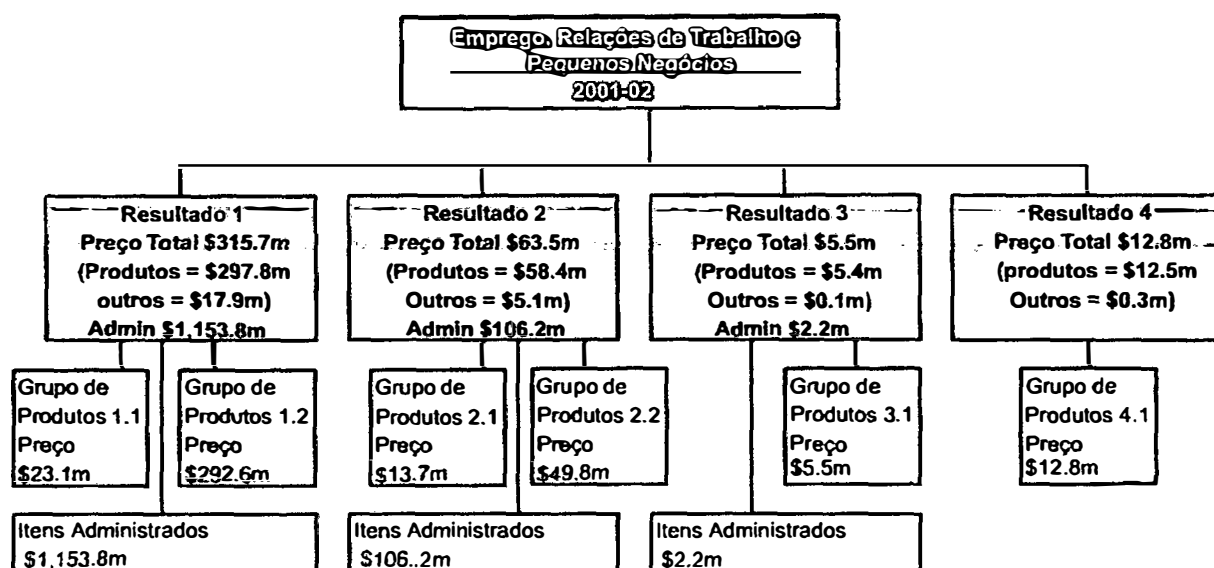
Em sua forma revisada, o Resultado 1 é um exemplo de resultado que articula claramente as prioridades que o atual governo deseja enfatizar, e é provável que apoie gerentes de agências a alinharem de perto seus mecanismos de tomada de decisão e de atendimento à agenda do Governo. Em termos gerais, sob o Resultado 1, as prioridades chave do DEWRSB são de:

- Monitorar e analisar de perto o mercado de trabalho para apoiar a melhoria e o desenvolvimento da política e possibilitar a identificação de novas mudanças no mercado de trabalho;
- Contribuir e apoiar a agenda de reformas e desenvolvimento do bem-estar do Governo;

- Melhorar o desempenho de fornecedores de serviços contratados, através de melhor relacionamento e melhor gerência dos contratos.
- Maximizar oportunidades de emprego regionais para apoiar o emprego sustentável, o crescimento regional e realçar a base de habilidades das regiões, através do Programa de Assistência Regional, do Programa de Assistência Regional à Indústria de Laticínios e dos Comitês Consultivos de Área;
- Maximizar resultados de emprego para indígenas australianos através da Rede de Empregos e desenvolvimento contínuo do Programa de Emprego para Indígenas;
- Melhorar as oportunidades e a confiança sobre o fluxo de informação entre fornecedores de serviço contratado e o departamento, através do realce à infraestrutura tecnológica da informação; e
- Melhorar a interação entre as redes industrial e de seguridade social.

Produtos e Itens Administrados da Agência: No sistema de resultados e produtos do DEWRBSB, essas atividades são representadas por itens administrados (pagamento de benefícios, etc) e os dois grupos de produtos a seguir, nos quais existem produtos genéricos e específicos:

- Análise e Política de Mercado de Trabalho; e
- Oferta e gerência do Programa Mercado de Trabalho.



14. A.4 Departamento de Finanças e Administração

Como agência central de serviços, o Departamento de Finanças e Administração (Finanças) contribui para três resultados, conforme indicado nos seus Demonstrativos Orçamentários de 2001-02:

1. *Finanças Governamentais Sustentáveis*
2. *Operações Governamentais Aperfeiçoadas e Mais Eficientes*
3. *Parlamento Funcionando Eficientemente.*

Efetividade: Para o Resultado 1, Finanças desenvolveu um conjunto de indicadores de efetividade relativamente específicos. Eles são divididos em duas classes:

- *Indicadores de alcance de resultados 1:* o objetivo primário da estratégia fiscal de médio prazo do Governo é atingir o balanço fiscal na média, sobre o ciclo econômico. A estratégia fiscal incorpora os seguintes alvos fiscais suplementares:
 - manter superávits fiscais sobre as estimativas futuras, enquanto as perspectivas de crescimento econômico permanecem firmes;
 - evitar o aumento na carga tributária global acima do nível de 1996-97 ; e
 - melhoria da posição de ativos líquidos da Commonwealth do médio para o longo prazo.
- *Indicador da contribuição dos produtos para resultados:*
 - *utilidade da documentação e dos relatórios informativos do Orçamento para que a tomada de decisão sobre o Orçamento atinja ou exceda as expectativas do cliente.*

As duas classes de indicadores – uma generalizada e estrategicamente orientada, a outra mais relacionada às características da contribuição dos produtos para os resultados – habilitam o leitor a fazer as distinções apropriadas entre o papel das Finanças no fornecimento versus o Resultado 1 e fatores mais amplos, tais como conjuntos de política fiscal e econômica em geral.

Produtos das Agências: Três produtos de agências contribuem para o Resultado 1:

- *Recomendação sobre Finanças e Propriedade Total do Governo:* inclui a consolidação das estimativas orçamentárias e resultados financeiros em documentos como relatórios mensais, resultado orçamentário final e demonstrativos financeiros consolidados. O gerenciamento das relações financeiras entre a Coroa e as agências do governo também é apresentado, assim como a recomendação sobre questões orçamentárias de prazo mais longo, condições econômicas e análise da posição financeira global da Commonwealth ao longo do tempo;
- *Recomendação sobre Produtos e Resultados:* incluindo ligação com outras agências, preparo de recomendação para Ministros, relatórios sobre efetividade e eficiência em particular através da análise dos preços , participação em desenvolvimento político e análise e instruções ao Ministro sobre assuntos de gerenciamento financeiro e orçamentário que o Governo enfrenta;
- *Coordenação Orçamentária da Commonwealth:* incluindo desenvolvimento e coordenação dos processos orçamentários , documentação do orçamento, instruções para tomada de decisão sobre orçamento e recomendação sobre política de relato financeiro e contábil uniforme.

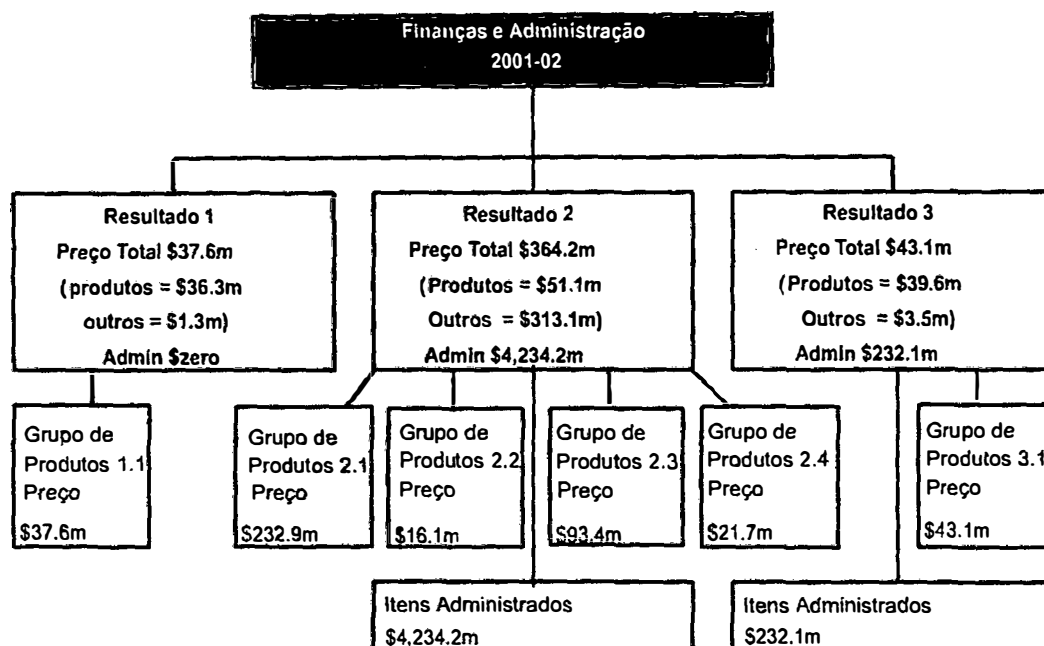
Eficiência – Produtos da Agência: Indicadores de Qualidade para o segundo produto são:

- 90% das instruções, normas e respostas ministeriais consideradas excelentes ou acima da média;
- 90% de cartas ministeriais simples com trâmite de dois dias de trabalho;
- 90% de cartas ministeriais complexas com trâmite de cinco dias de trabalho.

Indicadores de Quantidade para o segundo produto são:

- 280 instruções ao Ministro;
- 1400 respostas escritas do Ministério;
- 550 respostas ministeriais simples escritas;
- 14 análises de preços.

Neste nível de qualidade e quantidade, o preço especificado para o segundo produto é \$13.69 milhões para 2001-02.



15. A.5 Portfólio da Saúde e Cuidados com os Idosos

Em 2001-02, o Portfólio da Saúde e Cuidados com os Idosos, estará fornecendo serviços que serão considerados frente a nove resultados gerais do Portfólio, a saber:

1. *Promoção e proteção da saúde de todos os Australianos e minimizar a incidência da mortalidade, doença e incapacidade previsíveis.*
2. *Acesso a serviços médicos, medicamentos e cuidados com a saúde de custo-efetivo através da Assistência Médica (Medicare).*
3. *Apoio ao envelhecimento saudável para os idosos Australianos e cuidados de qualidade e de custo-efetivo aos idosos frágeis, bem como apoio aos que cuidam dos mesmos.*
4. *Aperfeiçoamento da qualidade, da integração e da efetividade da Assistência Médica.*
5. *Resultados de saúde aperfeiçoados para os Australianos que vivem no campo e em locais remotos.*
6. *Redução das consequências da perda de audição para clientes elegíveis e redução da incidência da perda de audição na comunidade como um todo.*
7. *Melhoramento da situação da saúde da população aborígine e dos moradores da Ilha Torres Strait.*
8. *Uma indústria de saúde privada viável, para melhorar as opções de serviços de saúde para os Australianos.*
9. *Conhecimento, informação e treinamento para o desenvolvimento de melhores estratégias para melhorar a saúde dos Australianos.*

O Departamento de Saúde e de Cuidados com os Idosos persegue a realização desses resultados em associação com outras agências do Portfólio.

Mudanças: Em 1999-2000, a Pasta da Saúde e de Cuidados com Idosos teve um décimo resultado, relativo às atividades de natureza corporativa:

Liderança e gerenciamento do Departamento para garantir o desenvolvimento e a implementação de uma política de categoria mundial bem como de práticas de saúde e de serviços de cuidados com os idosos para todos os Australianos.

As atividades que poderiam ter contribuído com este resultado, foram distribuídas em 2000-01 entre os outros nove resultados.

Produtos da Agência e Itens Administrados: No orçamento de 2001-02 foram apropriados \$19,457 milhões para itens administrados e \$419 milhões em produtos da agência, diferentemente do Resultado 2.

O Produto 2 diz respeito especificamente à acessibilidade do sistema de Assistência Médica (Medicare) Australiano, que compreende três elementos principais:

- *Plano de Benefícios do Medicare:* fornecendo acesso a serviços médicos, inclusive diagnósticos;
- *Plano de Benefícios Farmacêuticos:* fornecendo acesso a medicamentos; e
- Os *Acordos de Assistência Médica Australiana* com os Estados e Territórios Australianos, através do qual a Commonwealth garante acesso a serviços de hospitais públicos.

Efetividade: Há dez indicadores de efetividade para medir o alcance do Resultado 2. Eles variam da percentagem de services de Medicare que são cobrados por quantidade, aos desembolsos per capita da Commonwealth em Medicare em áreas rurais e remotas comparadas com outras áreas. Para cada um dos dez, são especificados alvos numéricos ou descritivos e sua origem.

Eficiência – Itens Administrados: No Resultado 2, A Pasta da Saúde e de Cuidados com os Idosos também especificou indicadores de desempenho para os itens administrados. Com relação a serviços de hospitais públicos, o Demonstrativo Orçamentário de 2001-02 especifica os seguintes indicadores:

- *Qualidade:* Todos os Estados e Territórios devem manter ou aperfeiçoar seus níveis de desempenho com relação ao tempo de espera dos departamentos de emergência e de cirurgias eletivas aos níveis não inferiores dos praticados em 01 de julho de 1999.
- *Quantidade:* Uma média nacional estimada de 287.24 pacientes públicos por 1000 pacientes.
- *Custo:* \$19.457 milhões.

16. A.6 Departamento de Indústria, Ciência e Recursos

O Departamento de Indústria, Ciência e Recursos (DISR) desenvolve e implementa um grande número de programas de assistência a negócios e políticas para construir a competitividade da indústria australiana e fomentar a excelência na ciência, na tecnologia e no esporte australiano.

Em 2001-02, o DISR está trabalhando para dois resultados:

1. *Uma indústria australiana forte, sustentável e internacionalmente competitiva, compreendendo os setores de indústria, de recursos e de serviços.*
2. *Benefícios econômicos e sociais acentuados através de um sistema nacional de ciência e inovação fortalecido.*

Efetividade: O Resultado 1 é um exemplo de resultado planejado sobre o qual o governo tem influência limitada. Há muitos fatores que afetam a competitividade da indústria australiana, incluindo ciclos econômicos e tendências globais. Os cinco indicadores do DISR para o alcance do Resultado 1 são:

- *Produção:* mudanças no produto interno bruto per capita da Austrália com relação aos seus maiores “stakeholders” e concorrentes comerciais internacionais, a paridades de poder de compra.
- *Exportações:* Tendência para exportação nos setores de indústria, recursos e serviços;

- *Investimentos*: Tendência do nível de capital agregado gasto pelos setores de indústria, recursos e serviços e a proporção desses gastos com investimentos captados e/ou facilitados;
- *Produtividade*: Tendência para produtividade e produtividade total dos fatores nos serviços de indústria, recursos e serviços; e
- *Assistência*: *Progresso em alcançar o compromisso da Austrália com o objetivo de comércio livre e aberto da APEC.*

Estes são considerados bons indicadores de áreas importantes que integram os setores de recursos industriais e serviços, porém não alcançam a contribuição feita pelo DISR. O indicador de investimentos é a principal exceção.

Em relatório comparativo a indicadores similares do ano anterior, dentro da apresentação feita para cada resultado, o DISR estabelece uma ligação causal entre suas atividades e o resultado. Ao longo do tempo, é provável que o DISR deverá encontrar meios de isolar a contribuição específica do Departamento para cada resultado. Isto poderá ser obtido através de abordagens como estimar resultados prováveis na ausência das atividades da agência, ou contratar avaliações independentes para estabelecer parâmetros para contribuições do DISR.



Anexo B – Terminologia

Itens Administrados	Receitas, despesas, ativos e passivos que são: (a) controlados pelo Governo; e (b) gerenciados por uma agência ou autoridade em nome do Governo. Nota: Receitas, despesas, ativos e passivos administrados incluem: • Subsídios, dotação e pagamento de benefícios; • Taxas, remuneração, multas e imposto de consumo; • Dívida Pública e juros relativos; Empréstimo a outros governos e juros relativos.
Agências	Agências são Departamentos de Estado, Departamentos do Parlamento e “agências prescritas” para fins do “Financial Management and Accountability Act 1997” (FMA Act). Como é usado neste documento, refere-se a departamentos, agências, autoridades e companhias não-comerciais.
Relatório Anual	Um dos principais documentos de prestação de contas apresentado ao Parlamento. Fornece uma ampla demonstração da capacidade e do desempenho da agência ou autoridade. Possibilita aos Diretores Gerais prestar contas a seus Ministros sobre a eficiência e efetividade da administração sobre a qual o Ministro é responsável em última instância.
Dotação	Uma dotação é o montante de dinheiro público autorizado pelo Parlamento para gastos. Uma dotação não somente autoriza a Commonwealth a retirar dinheiro, como também restringe os gastos ao objetivo particular especificado para a dotação.
Clientes	As pessoas, organizações e agências do governo que consomem os produtos ou serviços fornecidos por uma agência.
Neutralidade Competitiva	No Acordo sobre Princípios de Concorrência, todos os governos australianos concordaram em implementar políticas de Neutralidade Competitiva (NC). O Governo acordou princípios, mecanismos e normas para garantir que atividades significativas de negócios da Commonwealth não tirem vantagem competitiva como resultado da propriedade pública. A neutralidade da taxa e da dívida é alcançada através dos pagamentos da NC pelas agências. Em Junho de 1996, a Commonwealth publicou sua Demonstração da Política de Neutralidade Competitiva (DPNC). A DPNC detalhava taxa, dívida, débito e neutralidade reguladora para aperfeiçoar as vantagens competitivas que as atividades de negócios da Commonwealth poderiam tirar por terem a propriedade pública. A DPNC declarava que: a neutralidade da taxa seria atingida pela remoção das isenções das taxas ou pelo estabelecimento de regimes similares de taxa; a neutralidade da dívida seria atingida pela submissão das atividades de negócios do governo a custos similares de empréstimos a aqueles com os quais lidam os setores privados; e a neutralidade reguladora seria atingida pela submissão das atividades de negócios ao mesmo meio ambiente regulador do setor privado.
Custo	Despesas incorridas por uma agência para o fornecimento de produtos acordados. O custo é focado no gasto.
Cliente	Um tipo particular de cliente que se distingue pela habilidade em escolher entre diferentes fornecedores de serviços ou produtos.
Efetividade	O limite até o qual os resultados reais são alcançados, em termos dos resultados pretendidos, via produtos relevantes ou itens administrados. Uma efetividade de intervenção deveria ser distinguida de sua eficiência, que diz respeito à adequação de sua administração.
Comitê de Revisão de Gastos	O principal comitê ministerial responsável pelo exame de todas as propostas de gastos sob a luz da estratégia fiscal global do Governo, recomendando as prioridades de gastos do Gabinete de Orçamento e elaborando as revisões dos gastos em programas individuais contínuos. Normalmente inclui o Primeiro Ministro, o Tesoureiro e o Ministro das Finanças além de outros Ministros pertinentes.
Resultados	O resultado da oferta de produtos, produtos de terceiros ou uso de itens administrados que

Intermediários	contribuem para resultados planejados (de alto nível ou de longo prazo). São diretamente relacionados com indicadores de efetividade.
Resultados (Reais)	Os resultados, impactos ou consequências de ações da Commonwealth sobre a comunidade Australiana. Resultados reais são os resultados ou impactos atingidos de fato. Incluem o impacto de todas as influências, não somente da Commonwealth. “Resultados” de acordo com as definições com as quais o OCDE trabalha.
Resultados (Pretendidos)	Os resultados ou impactos sobre a comunidade ou sobre o meio ambiente que o Governo pretende alcançar. Resultados são especificados nos Demonstrativos de Resultados. “Resultados Pretendidos/Metas de Resultados” de acordo com as definições com as quais o OCDE trabalha.
Gerenciamento baseado no produto	Uma abordagem de gerenciamento projetada para assistir o governo e as agências no uso dos produtos (bens e serviços) requeridos para alcançar resultados planejados. O gerenciamento baseado no produto está focado na identificação de resultados planejados, na determinação de quais produtos são necessários para o alcance dos resultados, e na compra desses produtos do produtor de melhor custo em termos de eficiência e efetividade, tanto do setor público como do privado. Essa abordagem pretende enfatizar a relação entre o que as agências produzem e seu impacto sobre a sociedade.
Produtos	Os bens e serviços produzidos pelas agências em nome do governo, para organizações externas ou indivíduos. Produtos inclui bens e serviços produzidos para outras áreas do governo, externas à agência. “Produtos” de acordo com as definições com as quais o OCDE trabalha.
Desempenho	A competência de uma agência ou autoridade em captar e usar recursos eficientemente e efetivamente para alcançar os resultados planejados. Relativo a “Avaliação de Resultado” de acordo com as definições com as quais o OCDE trabalha.
Informação sobre Desempenho	Evidência sobre desempenho que é coletada e usada sistematicamente. A evidência pode ser relativa à propriedade, efetividade e eficiência. Pode ser sobre resultados, fatores que afetam os resultados, e o que pode ser feito para aperfeiçoá-los. Informação sobre desempenho também inclui evidência sobre os limites nos quais os resultados podem ser atribuídos a uma intervenção. A informação sobre desempenho pode ser quantitativa (numérica) ou qualitativa (descritiva). Dever ser verificável. A utilidade da informação sobre desempenho é acentuada pela aplicação de parâmetros e outros tipos de comparação (por exemplo, com o desempenho anterior, outras linhas de negócios, ou nível de necessidade antes da intervenção) que permitem que se faça julgamentos sobre até que ponto as intervenções alcançam os resultados desejados. A informação sobre desempenho coletada para fins de monitoramento comumente gera questões que são investigadas mais profundamente em uma avaliação.
Gerenciamento de Desempenho	Um sistema de informação sobre desempenho, avaliação, monitoramento do desempenho e relato do desempenho, integrado com o gerenciamento corporativo.
Preço	Receita recebida por uma agência pelo fornecimento de produtos para um consumidor externo. Pode ser pensado como o valor que o governo paga pelo fornecimento de produtos acordados. O preço é focado nos produtos.
Demonstrativo Orçamentário	O Demonstrativo Orçamentário é como um memorando explanatório de uma Conta diante do Parlamento. Ele explica aos membros do Parlamento as provisões das Contas do Orçamento, isto é, onde os recursos financeiros serão gastos.
“Stakeholders”	Pessoas, organizações ou grupos com interesse ou participação na linha de negócios. Grupos de “stakeholders” incluem: • Beneficiários e não-beneficiários do grupo alvo; tomadores de decisão e o “staff”

relacionado à atividade em questão

- Aqueles que tem interesse na atividade (por exemplo, grupos de advogados e agências centrais)
- Aqueles que são adversamente ou involuntariamente afetados pela intervenção.

Alvos (metas, objetivos)

Níveis de desempenho quantificáveis ou mudanças no nível a ser atingido num prazo específico. Os alvos podem clarear e simplificar o processo de monitoramento do desempenho, através da possibilidade de um julgamento direto de desempenho.

Anexo C – Literatura disponível

Antecedentes

The Commonwealth Budget – current, including Portfólio Budget Statements, Mid-Year Economic and Fiscal Outlook, and Final Budget Outcome.

<http://www.budget.gov.au>

Fact sheet on the accrual-based *Outcomes and Outputs* framework

http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Press_Room/fact_sheet_one.html

Australia's Federal Parliament

<http://www.aph.gov.au/parl.htm>

Commonwealth Senate Committees

<http://www.aph.gov.au/senate/committee/index.htm>

Guia para Agências

The *Outcomes and Outputs* Framework

[http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Commonwealth_Budget -
_Overview/the_outcomes_outputs_frameworko.html](http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Commonwealth_Budget_-_Overview/the_outcomes_outputs_frameworko.html)

Performance Management Principles

[http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Commonwealth_Budget -
_Overview/desempenho_management_princip.html](http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Commonwealth_Budget_-_Overview/desempenho_management_princip.html)

Performance reporting under the Outcomes and Outputs Framework

[http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Commonwealth_Budget -
_Overview/desempenho_reporting.html](http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Commonwealth_Budget_-_Overview/desempenho_reporting.html)

Pricing Reviews

<http://www.finance.gov.au/benchmark/>

Avaliação do Sistema e dos Processos

Dr Michael Vertigan:

'Review of Budget Estimates Production Arrangements' ("the Vertigan report") - July 1999

<http://www.finance.gov.au/pubs/BudgetEstimatesArrangements/review.rtf>

Senate Standing Committee on Finance and Public Administration:

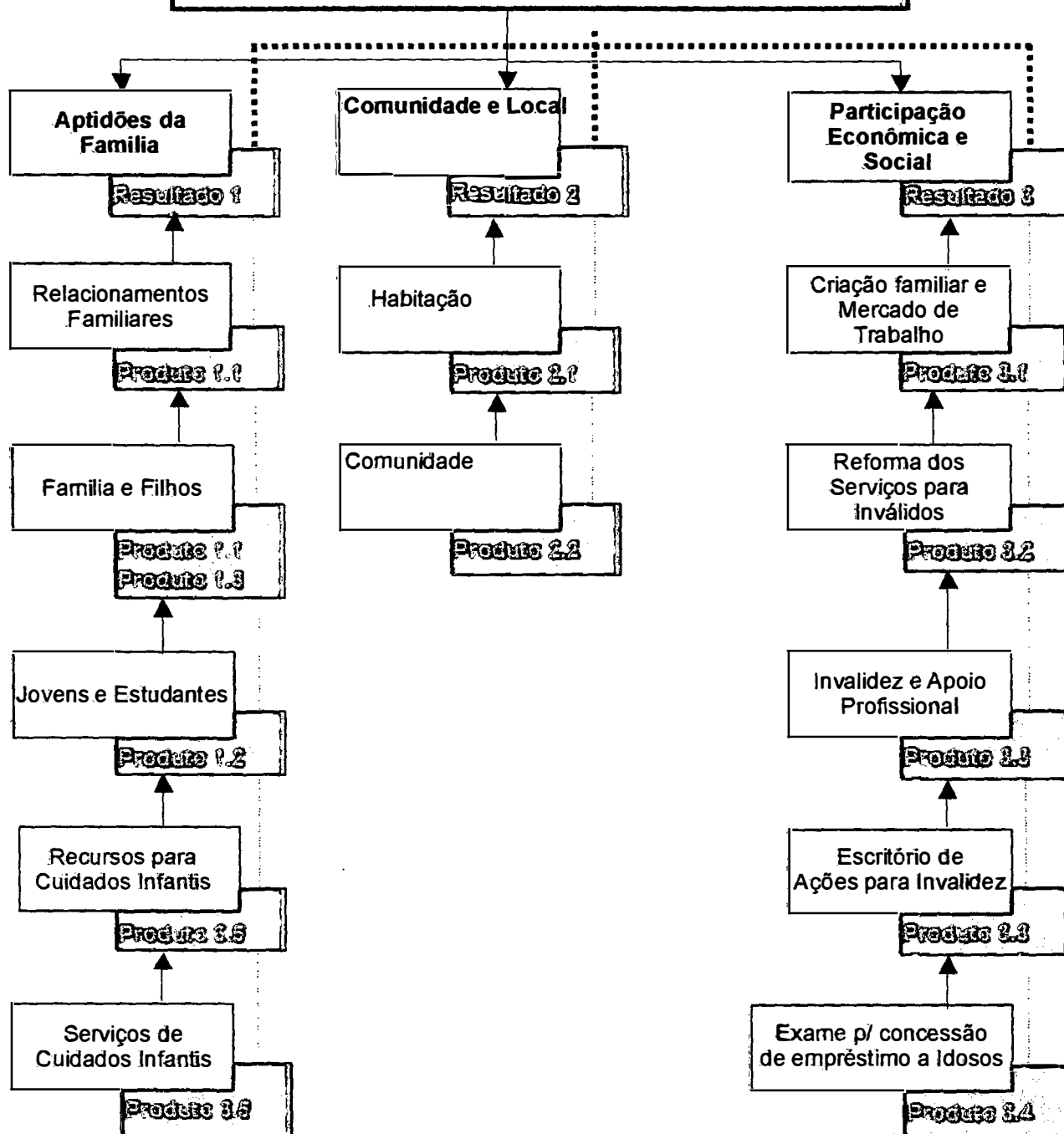
'The Format of the Portfólio Budget Statements' -

October 1997, October 1999, November 2000

http://www.aph.gov.au/senate/committee/fapa_ctte/pbs/pbs_ref.htm

NOTA: Foi absolutamente conservada a numeração do texto original em inglês.
--

Departamento da Família e dos Serviços Comunitários



Grupo Organizacional



Resultado/Produto Correspondente



Workshop Internacional

2 - Papel da Avaliação na Estrutura da Gerência Financeira da Austrália

O Papel da Avaliação na Estrutura da Gerência Financeira da Austrália

A avaliação, a auditoria ou outras formas de revisão de desempenho, são práticas antigas no setor público federal Australiano.

O desempenho na Estrutura de Produtos e Resultados é previsto na elaboração do Orçamento, antes do início do ano financeiro, através dos Orçamentos Programas, submetidos ao Parlamento Australiano por cada Ministro. As atuais diretrizes para os Orçamentos Programas sugerem que os Ministérios identifiquem, para cada resultado, informações sobre as atividades de avaliação planejadas.¹

O parecer sobre os resultados reais em contraposição aos resultados e aos produtos esperados, inclusive informação específica do desempenho estabelecida nos Orçamentos Programas, ocorre nos relatórios anuais da agência, a serem apresentados no prazo de quatro meses a partir do final do ano financeiro. A estrutura enfatiza a estreita ligação contábil e a “leitura clara” entre os dois documentos. O manual sobre os relatórios anuais sugere que haja referência a fatos, eventos e tendências que influenciam o desempenho da agência durante o ano e no futuro, e como a agência planeja lidar com essas questões. Os resultados de revisões e avaliações periódicas podem cumprir um importante papel em tal parecer, particularmente para resultados de longo-prazo, nos quais é mais difícil medir o progresso em bases anuais.

A Austrália costumava aplicar um modelo bastante prescritivo para a atividade de avaliação nas agências federais do governo. Em 1987, foi adotada uma estratégia de avaliação que requeria aos Ministérios que preparassem planos de avaliação. Um ano depois, a estratégia foi expandida para requerer um plano de avaliação para cada Nova Proposta de Política, e para que fossem aplicados planos de três anos para a avaliação de programas em andamento, a serem submetidos ao Ministro das Finanças. Foi solicitado posteriormente que cada programa de Ministério fosse avaliado a cada três a cinco anos, e que os relatórios completos de avaliações individuais fossem normalmente publicados.

Em 1997, o Governo Australiano decidiu substituir os requerimentos obrigatórios da estratégia de avaliação, de forma consistente com as mudanças em outras áreas, que substituíram requerimentos indevidamente prescritivos, por medidas que enfatizam o desempenho e dão mais flexibilidade e responsabilidade aos gerentes de agências.

Como parte desta nova abordagem, foi decidido que o gerenciamento da agência sobre a informação do desempenho, a medição do desempenho, e os relatórios de avaliação e desempenho, deveriam ser dirigidos por um conjunto de princípios de boa prática, emitidos e atualizados de tempos em tempos pelo Ministro das Finanças e Administração. Os princípios de 1997 foram recentemente aperfeiçoados em um processo que envolveu consultas a outros Ministros e funcionários das agências. Os atuais Princípios do Gerenciamento do Desempenho estão no Anexo A.

¹Por exemplo, veja os Orçamentos Programas da Família e dos Serviços Comunitários na pág. <http://www.budget.gov.au/pbs/default.htm>. A Pasta tem três resultados, e há uma sessão no PBS sobre cada resultado, que discute avaliações em andamento ou a serem iniciadas.

Em adição a um processo de avaliação descentralizado dirigido pelos Diretores Gerais (CEO) das agências, a Austrália tem um processo de revisão de preços de produção² que tem o objetivo de cobrir os produtos de todas as agências mais significativas. O processo está no seu terceiro ano e tem por objetivo garantir que o Governo obtenha retorno das agências que melhor atingirem os resultados almejados, a um preço melhor. Como parte disto podem ser avaliados, relações preço/qualidade. Pode-se fazer comparações através do contato com outras jurisdições e/ou desagregando o que parecem ser serviços únicos, em processos comuns maiores. O processo australiano de revisão de preços utiliza comparações de “benchmarking” dentro de um conjunto de instrumentos para avaliar se o preço de um produto é razoável. Uma faixa de diagnóstico de “benchmarking” está disponível para uso opcional das agências.

Um documento separado, originalmente preparado para o OCDE, discute a estrutura de produtos e resultados da Austrália mais amplamente, identificando o papel central do gerenciamento do desempenho.

² Mais informação disponível no site <http://www.finance.gov.au/benchmark>

PRINCÍPIOS DE GERÊNCIA DE DESEMPENHO

Objetivo

Estes princípios de gerência de desempenho pretendem servir como guia aos departamentos e agências da Commonwealth com respeito à produção de relatórios sobre desempenho e seus usos para objetivos, tanto externos como internos.

- A produção de relatórios externos focaliza uma previsão de desempenho para um ano particular, através dos Orçamentos Programas, e no prazo de dezoito meses, o relato do desempenho real para aquele ano, através dos relatórios anuais.
- A produção de relatórios internos é mais freqüente para propósitos gerenciais, incluindo o monitoramento do desempenho dos produtos e itens administrados durante o ano. Onde as medidas de uma agência forem alinhadas com os acordos de desempenho de funcionários, as medidas de desempenho podem ser usadas para fornecer retorno (feedback) ao pessoal sobre sua contribuição à gerência dos itens administrados e produtos.

A informação de desempenho deve ser estruturada de forma a mostrar como os produtos e os itens administrados de uma agência contribuem para o alcance dos resultados perseguidos pelo Governo.

- Seu propósito é de ajudar os parceiros e a gerência a tirarem conclusões informadas sobre o desempenho, em documentação interna e publicada, e contribuir para a tomada de decisão segura. Franqueza na divulgação e ação conforme a informação de desempenho adicionará credibilidade.

Equilíbrio e clareza

A informação sobre desempenho será útil onde possibilitar uma cobertura ampla e equilibrada de um resultado particular, de um produto ou item administrado, através de um conjunto conciso de indicadores de desempenho que possam ser entendidos, estejam bem definidos e sejam econômicos para coletar, armazenar e administrar.

- A informação sobre desempenho é mais efetiva e significativa quando integrada aos processos de gerenciamento internos e à prestação de contas de uma agência, e quando possa ser utilizada para atender exigências externas.

Foco estratégico da informação publicada

A informação sobre desempenho publicada fornece uma visão estratégica de alto nível. É um conjunto de informações essenciais que vai de encontro às necessidades de prestação de contas externa, porém também age como um aviso antecipado para a gerência de áreas que requerem atenção.

- A informação publicada sobre desempenho deveria ser apoiada por informação gerencial interna mais detalhada, de forma a possibilitar o diagnóstico e o aperfeiçoamento contínuo.

Alvos

A informação sobre desempenho é mais efetiva se o desempenho atual pode ser comparado qualitativa e quantitativamente a “benchmarks” específicos, alvos ou níveis de atividade, quando apropriado.

- Em um contexto de aperfeiçoamento contínuo, é desejável que os alvos sejam de natureza flexível, quando possível, com a extensão da flexibilidade explicitamente identificada. Níveis de atividade devem ser realistas.

Resultados

A informação sobre desempenho de resultados diz respeito ao impacto específico que os produtos e itens administrados de uma agência tem na comunidade em relação a aqueles planejados pelo Governo. Os resultados são frequentemente de longo prazo, por natureza, e a informação de desempenho nesta área deve focar a efetividade.

- A informação de desempenho de resultados precisa alcançar um equilíbrio entre a direção do progresso referenciada em marcos e impactos finais de longo prazo.
- A informação de desempenho de resultados pode ser realçada pela inclusão das auditorias, revisões e avaliações dos resultados de desempenho.

Produtos

Adicionalmente ao relato sobre a efetividade em atingir resultados, a informação sobre desempenho de produtos relaciona-se com a qualidade, quantidade e preço dos produtos da agência (i.e. bens e serviços produzidos por uma agência).

- ● objetivo é demonstrar que uma agência assumiu as exigências de compras do governo de forma eficiente, demonstrando valor agregado para a comunidade.

Itens administrados

Adicionalmente ao relato sobre efetividade no alcance de resultados, a informação de desempenho de itens administrados orienta a qualidade, a quantidade e o preço associados a produtos de terceiros (tais como os dos Estados, Territórios e

● organizações não-Governamentais) e pagamentos de transferências.

- A informação de desempenho de itens administrados originar-se-á da legislação, dos acordos governamentais, de outros acordos contratuais, ou outras expressões da política do Governo, que estabelece produtos de terceiros e pagamentos de transferências.

Aperfeiçoamento contínuo da informação de desempenho

O relatório de desempenho é mais efetivo quando as tendências podem ser comparadas ao longo do tempo.

- No entanto, os relatos dos resultados e produtos das agências e das estruturas de informação de desempenho podem ter uma expectativa de evolução com a experiência, às necessidades de transformação e com a disponibilidade de informação mais relevante e mais confiável.
- A informação de desempenho deve ter sua adequação regularmente avaliada, inclusive através de revisões sistemáticas e avaliações dos produtos e dos itens administrados das agências e, onde necessário, dos resultados governamentais por elas apoiados.

Workshop Internacional

3 - Gabinete do Auditor Geral do Canadá

Gabinete do Auditor Geral do Canadá

Visão e Missão do Gabinete do Auditor Geral do Canadá

Visão

Estamos comprometidos com a criação de um diferencial para o povo Canadense através da promoção, em todo o nosso trabalho no Parlamento, de um governo confiável, honesto e produtivo, que reflita o compromisso com o desenvolvimento sustentável.

Missão

O Gabinete do Auditor Geral do Canadá conduz auditorias independentes e exames que fornecem informação objetiva, assessoramento e apoio ao Parlamento. Nós promovemos responsabilidade e as melhores práticas nas operações governamentais.

Elaboração da Missão

Para alcançar nossa missão, queremos criar o diferencial através da promoção de:

- uma prestação de contas justa e honesta da administração financeira do governo e de outros recursos
- eficiência e produtividade no serviço público
- efetividade de custo das atividades governamentais
- arrecadação de receitas devidas à Coroa.

Outros efeitos que desejamos produzir através de nosso trabalho são:

- segurança objetiva em assuntos considerados satisfatórios e insatisfatórios
- obediência à autoridade
- dissuasão da fraude e da desonestidade.

Papel do Auditor Geral: ajudar a prestação de contas

O Auditor Geral auxilia a prestação de contas através da condução de auditorias independentes das operações do governo. Essas auditorias fornecem informação objetiva aos membros do Parlamento, para ajudá-los a examinarem as atividades do governo e responsabilizá-lo.

O que o Auditor Geral audita?

O Gabinete do Auditor Geral audita muitas áreas do governo canadense. Isso inclui uma vasta faixa de atividades: saúde, cultura, meio-ambiente, finanças, agricultura, transportes, e pesquisa científica, para citar algumas. No total, a auditoria abrange:

- em torno de 70 departamentos do governo federal e agências numa faixa que atinge desde pequenos conselhos até grandes e complexas organizações, cujas atividades se estendem pelo Canadá e no exterior;
- em torno de 40 corporações da Coroa, por exemplo, a Canadian Broadcasting Corporation e Royal Canadian Mint. Sob a Lei de Administração Financeira muitas corporações da Coroa passam por uma auditoria “value-for-money” (conhecida como um exame especial) a cada cinco anos. Além disso, seus balanços são auditados anualmente;
- em torno de 10 corporações departamentais;
- em torno de 60 outras entidades e auditorias especiais;
- áreas de responsabilidade compartilhadas por mais de um departamento, como imigração;
- assuntos que afetam o governo inteiro, como por exemplo, assuntos de pessoal ou sobre o uso de computadores;
- os governos do Yukon e os Territórios do Noroeste e 15 agências territoriais; e
- algumas agências das Nações Unidas, como a UNESCO e a ICAO (Organização Internacional da Aviação Civil).

Como o Gabinete faz seu trabalho?

Auditoria Atestada

Todo ano, o Governo do Canadá publica as Contas Públicas do Canadá, que contem os relatórios financeiros anuais do governo. Incluído nas declarações financeiras do governo, está um agregado dos resultados financeiros de todos os departamentos, agências, corporações da Coroa e vários grandes fundos especiais. O Gabinete Geral do Auditor atesta a auditoria das demonstrações financeiras do governo e da maior parte das corporações da Coroa. Auditorias Atestadas resultam em opiniões que indicam se as demonstrações financeiras destas organizações são confiáveis.

Auditoria de Conformidade

O time de auditoria revê operações para certificar-se se o departamento ou agência agiram em conformidade com a lei e os regulamentos que governam suas operações. Isto envolve a conferência da autoridade para gastos contida no orçamento anual e a legislação relevante.

Auditoria “Value-for-money” (Auditoria de relação preço/qualidade)

Em função do tamanho de alguns departamentos, o Gabinete observa em cada auditoria, um número selecionado de atividades. Neste sentido, os maiores programas e aspectos do departamento podem ser examinados ao longo de alguns anos.

Uma auditoria “value-for-money”, que pode durar de 6 a 18 meses, tem três etapas: planejamento, análise e relatório. Em todas as etapas, a equipe multidisciplinar de auditoria trabalha em conjunto com um conselho consultivo de especialistas, que oferecem recomendações e verificam os resultados de auditoria. Durante a etapa de planejamento, os membros da equipe identificam áreas a serem examinadas durante a auditoria e estabelecem os critérios da auditoria – padrões aos quais as atividades auditadas possam ser comparadas. Durante a fase de análise, a equipe de auditoria colhe e testa evidências e analisa fatos encontrados. Na fase de relatório é decidido o que será incluído no Relatório Geral de Auditoria à Câmara dos Comuns.

Auditoria Integrada

O termo "auditoria integrada" é usado quando uma auditoria de um departamento abarca todos os três componentes precedentes: auditoria atestada ou auditoria financeira, auditoria de conformidade e auditoria "value-for-money".

Workshop Internacional

4 - Extrato da Lei do Auditor Geral - Canadá

Gabinete do Auditor Geral do Canadá

Extrato da Lei do Auditor Geral

DEVERES

Exame

5. O Auditor Geral é o auditor das contas do Canadá, inclusive às relacionadas ao Fundo de Receita Consolidada e como tal fará os exames e as investigações que considerar necessários para capacitá-lo a apresentar um relatório, conforme requerido por esta Lei.

Idem

6. O Auditor Geral deve examinar as diversas declarações financeiras requeridas pela seção 64 da Lei da Administração Financeira, para serem incluídas nas Contas Públicas, e qualquer outra declaração que o Presidente do Conselho do Tesouro ou o Ministro das Finanças possam apresentar para auditoria, e deve expressar sua opinião sobre a correção das informações apresentadas, de acordo com as normas contábeis do governo federal e em base consistente com a do ano precedente, junto com quaisquer reservas que possa ter.

Relatórios Anuais e adicionais para a Câmara dos Comuns

7. (1) O Auditor Geral deve reportar anualmente à Câmara dos Comuns e pode fazer, adicionalmente a qualquer relatório elaborado de acordo com a subseção 8(1) ou 19(2) e o relatório do Comissário de acordo com a subseção 23(2), não mais do que três relatórios adicionais a qualquer ano, para a Câmara dos Comuns

- (a) sobre o trabalho do seu gabinete; e
- (b) se, ao realizar o trabalho do seu gabinete, recebeu todas as informações e explicações por ele requeridas.

Idem

(2) Cada relatório do Auditor Geral de acordo com a subseção (1) deve chamar a atenção para qualquer coisa que ele considere significativa e que deva ser trazida ao conhecimento da Câmara dos Comuns, incluindo quaisquer casos em que ele tenha observado que:

- (a) as contas não tenham sido fielmente e apropriadamente mantidas ou que não se tenha prestado conta ou pago o dinheiro público onde a lei assim o requeresse, no Fundo de Receita Consolidada;
- (b) registros essenciais não tenham sido mantidos ou as regras e procedimentos aplicados não tenham sido suficientes para salvaguardar e controlar a propriedade pública, para assegurar um exame efetivo sobre a tributação, cobrança e alocação apropriada da receita e para garantir que os gastos tenham sido realizados somente de acordo com a autorização;
- (c) o dinheiro tenha sido gasto para outros propósitos que não os considerados apropriados pelo Parlamento;
- (d) o dinheiro tenha sido gasto sem a devida preocupação com economia ou eficiência;

(e) não tenham sido estabelecidos procedimentos satisfatórios para medir e apresentar relatórios sobre a efetividade dos programas, onde tais procedimentos poderiam ser apropriada e razoavelmente implementados; ou

(f) o dinheiro tenha sido gasto sem a devida preocupação com efeitos ambientais desses mesmos gastos, no contexto do desenvolvimento sustentável.

Submissão do relatório anual ao Presidente da Câmara dos Comuns e apresentação à Câmara dos Comuns

(3) Cada relatório anual do Auditor Geral à Câmara dos Comuns deve ser submetido ao Presidente da Câmara dos Comuns na data ou antes de 31 de dezembro no ano ao qual o relatório se refere e o Presidente da Câmara dos Comuns deve submeter cada relatório à Casa imediatamente após recebê-lo ou se a Casa não estiver reunindo-se, em qualquer dos primeiros quinze dias em que a mesma vier a reunir-se, após o recebimento do relatório pelo Presidente da Câmara dos Comuns.

Aviso ao Presidente da Câmara dos Comuns sobre relatórios adicionais e apresentação na Câmara dos Comuns

(4) Onde o Auditor Geral propõe que se faça um relatório adicional de acordo com a subseção (1), o Auditor Geral enviará notificação escrita ao Presidente da Câmara dos Comuns sobre o assunto do relatório proposto.

Submissão de relatórios adicionais ao Presidente da Câmara dos Comuns e apresentação na Câmara dos Comuns

(5) Cada relatório adicional do Auditor Geral à Câmara dos Comuns feito de acordo com a subseção (1) deve ser submetido à Câmara dos Comuns ao final de trinta dias após o envio da notificação, de acordo com a subseção (4) ou qualquer período maior especificado na notificação e o Presidente da Câmara dos Comuns deve submeter cada relatório à consideração da Câmara dos Comuns imediatamente após recebê-lo ou, se a Casa não estiver reunida, em qualquer um dos primeiros quinze dias em que a Casa se reúna após o recebimento pelo Presidente da Câmara dos Comuns.

Relatório especial à Câmara dos Comuns

8. (1) O Auditor Geral pode elaborar um relatório especial à Câmara dos Comuns sobre qualquer assunto de grande urgência ou importância que, na sua opinião, não deva ser adiado até a apresentação do próximo relatório de acordo com a subseção 7 (1).

Submissão de relatórios ao Presidente da Câmara dos Comuns e apresentação na Câmara dos Comuns

(2) Cada relatório especial do Auditor Geral à Câmara dos Comuns, feito de acordo com a subseção (1) ou 19 (2) deve ser submetido ao Presidente da Câmara dos Comuns e à consideração da Câmara dos Comuns pelo Presidente da Câmara dos Comuns imediatamente após o recebimento deste pelo Presidente da Câmara dos Comuns, ou se a Casa não estiver reunida, no primeiro dia em que a Casa vier a reunir-se.

ACESSO À INFORMAÇÃO

Acesso à informação

13. (1) Exceto em caso previsto por algum outro Ato do Parlamento que refira-se expressamente a esta subseção, o Auditor Geral está habilitado a ter acesso, a qualquer tempo, à informação relacionada ao cumprimento de suas responsabilidades, bem como está habilitado a requerer e receber tal informação, relatórios e explicações de membros do serviço público do Canadá, se julgar necessário para este propósito.

Nomeação de funcionários nos departamentos

(2) Com o objetivo de cumprir com suas obrigações de forma mais efetiva, o Auditor Geral pode nomear, em qualquer departamento, qualquer pessoa empregada em seu gabinete, e o departamento deverá providenciar a necessária acomodação no gabinete para qualquer pessoa assim nomeada.

Juramento de sigilo

(3) ● Auditor Geral deve requerer que todas as pessoas empregadas em seu gabinete, que venham a examinar as contas de um departamento ou de uma corporação da Coroa, de acordo com esta Lei, cumpram todas as medidas de segurança aplicáveis, e prestem o juramento de sigilo requerido às pessoas empregadas em tal departamento ou corporação da Coroa.

Workshop Internacional

5 - Política de Auditoria Interna - Canadá

Política de Auditoria Interna

Índice

1. Data de Vigência.....	1
2. Prefácio	1
3. Resultados e Objetivos da Política	2
4. Declaração da Política.....	2
5. Aplicação	3
6. Requerimentos da Política.....	3
7. Centro de Excelência para Auditoria Interna do Secretariado do Conselho do Tesouro	4
8. Monitoramento	4
9. Referências.....	5
9.1 Autoridade	5
9.2 Legislação Pertinente.....	5
9.3 Outras Publicações.....	5
10. Consultas	6
Anexo A – Definição de Serviços de Garantia.....	7
Anexo B – Padrões de Auditoria Interna para o Governo do Canadá.....	11
Anexo C – Diretrizes para os Comitês Departamentais de Auditoria Interna	13
Anexo D – Diretrizes Práticas de Gerenciamento de Auditoria Interna Departamental	15

Política de Auditoria Interna

1. Data de Vigência

Este documento contém todo o texto da Política conforme a revisão de 01 de Abril de 2001. Esta política substitui os Capítulos 1 e 2 do volume de “Revisão” do *Manual do Conselho do Tesouro* datado de 31 de Julho de 1994.

2. Prefácio

A apresentação em Março de 2000 dos “Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada” (“Resultados para os Canadenses: Uma Estrutura de Gerenciamento para o Governo do Canadá”), fortaleceu o compromisso do Governo com o contínuo aperfeiçoamento da gerência e da prestação de contas para resultados. Neste contexto, ele identificou a necessidade de uma função de auditoria interna melhor posicionada e fortalecida. Uma função de auditoria interna efetiva do governo contribuirá significativamente para que seja atingida a estrutura de gerenciamento do governo e os principais objetivos de apoio, tais como a implementação de uma controladoria moderna e de uma gerência baseada em resultados.

Historicamente, a função de auditoria interna no governo federal focou primariamente o relato de problemas identificados e o fornecimento de recomendações para ações corretivas. Enquanto estes problemas continuarem a ser elementos importantes de auditoria interna, esta Política afirma a conservação da função como provedora de serviços de garantia para a gerência senior departamental. Essencialmente, serviços de garantia são exames objetivos da evidência com o propósito de fornecer uma avaliação independente da correção das estratégias e práticas de gerência de risco, das estruturas e práticas de controle de gerência e da informação usada para tomada de decisão e elaboração de relatórios. A auditoria interna difere da avaliação, que é focada em ajudar os gerentes a rastrear e elaborar relatórios sobre o desempenho real, em ajudar os que tomam decisão a avaliar objetivamente o programa ou a política de resultados.

As garantias fornecidas pelo auditor interno, através de compromissos de auditoria, fornecem confiança à gerência sobre a correção dos processos gerenciais da organização. Elas também vão orientar a gerência a determinar onde a organização está mais exposta ao risco, e que ações corretivas estão disponíveis e são apropriadas. Como a pertinência das garantias fornecidas dependem de sua oportunidade, áreas de alto risco e sistemas departamentais de gerenciamento e financeiros fundamentais necessitam ser cuidadosamente considerados nos processos de avaliação de risco do departamento, para assegurar que as garantias fornecidas nessas áreas ainda sejam pertinentes.

A provisão dos serviços de garantias pela auditoria interna só pode ser apropriadamente implementada com o tempo, à proporção em que a capacidade de atingir os objetivos e padrões contidos nesta política é desenvolvida e que as práticas de gerenciamento

Política de Auditoria Interna

departamental e informação de desempenho melhorem. Para ser efetiva a este respeito, a função de auditoria interna requer o envolvimento e o apoio ativo da gerência senior.

No contexto dos “Results for Canadians”, o Secretariado do Conselho do Tesouro tem a responsabilidade de monitorar ativamente a correção das estruturas de controle e de gerenciamento em nível de governo. Neste sentido, o Secretariado confiará fortemente no trabalho de garantia executado pelos grupos de auditoria interna departamental. Este processo ativo de monitoria também requisitará o trabalho conjunto do Secretariado com os departamentos para garantir que o Conselho do Tesouro esteja ciente de assuntos significativos de risco ou outros problemas oportunamente, e que os planos de ação corretiva apropriados sejam desenvolvidos e implantados com sucesso.

3. Objetivos e Resultados da Política

Fornecer gerenciamento departamental com avaliações objetivas sobre o projeto e a operação das práticas, dos sistemas de controle e da informação gerencial, mantendo princípios de controladoria moderna e, desse modo, contribuindo para o programa do governo de aperfeiçoamento contínuo do gerenciamento e da prestação de contas para resultados.

4. Declaração da Política

É política do governo que os departamentos:

tenham uma função de auditoria efetiva, independente e objetiva, que possua recursos para fornecer serviços de garantia suficientes e pertinentes (como definido no Anexo A), em todos os aspectos importantes da estratégia e da prática do gerenciamento de risco, das práticas e estruturas de controle de gerenciamento e da informação usada para a tomada de decisão e para o informe através de relatórios.

incorporem os resultados de auditoria interna aos seus processos de estabelecimento, de planejamento e decisórios; e

emitam relatórios completos oportunamente e que os façam acessíveis ao público com um mínimo de formalidade, nos dois idiomas oficiais.

Política de Auditoria Interna

5. Aplicação

Esta política se aplica às organizações consideradas departamentos, de acordo com o significado da seção 2 da Lei Administrativa Financeira (Financial Administration Act).

6. Requerimentos da Política

As chefias delegadas são responsáveis pelo estabelecimento de uma função de auditoria interna provida de recursos, que opera de acordo com esta política, inclusive com os padrões contidos no Anexo B. Estas chefias também devem:

- estabelecer um comitê de auditoria ativo dirigido por um executivo departamental senior e alcançar o objetivo das normas do Anexo C;

- garantir que seu chefe de auditoria interna tenha uma habilidade ímpar de cumprir suas responsabilidades, inclusive de relatar constatações de auditoria ao chefe delegado e, se apropriado, ao Controlador Geral Representante;

- garantir que sua função de auditoria interna tenha acesso ilimitado a todos os documentos dos departamentos;

- garantir que sua função de auditoria interna respeite o espírito e o propósito da Lei de Acesso à Informação e Privacidade (Access to Information and Privacy Acts) com respeito a aspectos operacionais;

- garantir que planos de ação gerencial, que abrangem adequadamente as recomendações contidas nos relatórios de auditoria interna, sejam desenvolvidos e incluídos como parte do relatório completo de auditoria interna; e

- estabelecer sistemas de monitoramento que garantam que os planos de ação gerencial em resposta às observações de auditoria interna sejam implementados com sucesso.

Os chefes delegados devem também garantir que o Secretariado do Conselho do Tesouro:

- seja informado em bases oportunas sobre assuntos importantes de risco, de controle ou de outros problemas de práticas gerenciais, após serem informados à gerência sênior;

- receba de maneira oportuna cópias eletrônicas, nas duas línguas oficiais, dos relatórios internos de auditoria completos;

Política de Auditoria Interna

receba cópias dos planos anuais de auditoria interna que descrevem atividades de auditoria, conforme aprovado pelo comitê de auditoria departamental; e

tenha acesso a papéis de trabalho de auditoria interna, sempre que solicitar.

7. Centro de Excelência para Auditoria Interna do Secretariado do Conselho do Tesouro

O Secretariado do Conselho do Tesouro, através de seu Centro de Excelência para Auditoria Interna e, de acordo com um processo de gerenciamento horizontal com os departamentos, deverá:

procurar e recomendar aos chefes delegados, aos chefes de auditoria interna e aos implementadores desta política, o desenvolvimento de políticas de auditoria interna departamental, de planos anuais de auditoria e a aplicação de padrões profissionais;

estabelecer um processo ativo de monitoramento que forneça informação oportuna ao Conselho do Tesouro sobre assuntos significativos de risco, controle ou outros problemas de práticas gerenciais nos departamentos;

desenvolver uma estratégia de recursos humanos para a comunidade de auditoria interna, para apoiar os departamentos na implementação desta política;

estabelecer uma estrutura para orientar uma avaliação formal no espaço de cinco anos, sobre a efetividade desta política; e

fornecer assistência aos departamentos na avaliação do desempenho de suas funções internas de auditoria.

8. Monitoramento

Chefes delegados são responsáveis pelo monitoramento do desempenho de seu departamento com respeito a esta política.

Ao monitorar a efetividade desta política, o Secretariado do Conselho do Tesouro orientar-se-á pelas exigências dos Padrões de Auditoria Interna para o Governo do Canadá (anexo B), pelas normas dos comitês de auditoria interna departamental e pelas práticas de gerenciamento de auditoria interna departamental (Anexos C e D, respectivamente).

Será estabelecido um comitê consultivo de auditoria formado por executivos do governo e dos setores privados, para fornecer recomendações ao Secretariado do Conselho do Tesouro sobre política de auditoria interna, padrões, estratégias de desenvolvimento

Política de Auditoria Interna

comunitário e “benchmarks” a serem usados no exame do desempenho geral do governo na realização dos objetivos desta política.

Esta política será avaliada e revisada dentro de cinco anos. ● Centro de Excelência para Auditoria Interna do Secretariado do Conselho do Tesouro estabelecerá a estrutura que guiará a avaliação da política.

9. Referências

9.1 Autoridade

Esta política é divulgada conforme parágrafo 7(1)(a) da Lei Financeira e Administrativa (Financial Administration Act).

9.2 Legislação Pertinente

Lei dos Idiomas Oficiais (Official Languages Act)

Lei do Acesso à Informação (Access to Information Act)

Lei da Privacidade (Privacy Act)

9.3 Outras Publicações

Institute of Internal Auditors (IIA). *Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*

Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) Handbook

Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada

Study of Internal Audit in the Federal Government, January 2000

Report of the Independent Panel on Modernization of Comptrollership in the Government of Canada

Política de Auditoria Interna

10. Consultas

Consultas sobre esta política devem ser dirigidas a:

Centre of Excellence for Internal Audit
Comptrollership Branch
Treasury Board of Canada Secretariat
L'Esplanade Laurier
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0R5

e-mail: www.tbs-sct.gc.ca/ia/index.htm

facsimile: (613) 952-3247

Política de Auditoria Interna

Anexo A – Definição de Serviços de Garantia

Esta política identifica o principal papel e responsabilidade da função de auditoria interna no Governo do Canadá, como provedora de serviços de garantia profissional para a gerência senior departamental. Serviços de garantia são exames objetivos da evidência com o propósito de fornecer uma avaliação independente das estratégias e práticas da gerência de risco, das estruturas e práticas do controle de gerência e da informação usada para a tomada de decisão e elaboração de relatórios.

Serviços de garantia são fornecidos através de compromissos de auditoria, onde o auditor interno administra sob mandato a publicação de um relatório que contém uma conclusão global com relação a critérios específicos e apropriados. Geralmente, há dois tipos de compromissos de auditoria:

O que fornece uma conclusão sobre um assunto (organização, sistema, função, etc) de responsabilidade da gerência do departamento; ou

O que pode fornecer uma conclusão sobre a propriedade ou a precisão de uma asserção escrita preparada pela gerência do departamento.

Os compromissos de auditoria elaborados por funções de auditoria interna departamental eram, em sua maior parte, para identificar problemas e recomendar ações corretivas. Ao fornecer serviços de garantia, a provisão de laudos e recomendações específicas continua a ser uma parte importante do relatório de auditoria interna como um todo.

Os compromissos de auditoria deveriam ser estruturados de acordo com as necessidades específicas da organização, conforme determinado através da análise de avaliação de risco e de consulta com a gerência senior. O chefe delegado da organização deveria ser reconhecido como o principal usuário do compromisso de auditoria, embora as agências centrais, o Parlamento e o público em geral também devam ser reconhecidos como usuários potenciais.

Alguns pré-requisitos devem existir antes que um compromisso de auditoria possa ser apropriadamente fornecido pelo auditor interno, a saber:

a disponibilidade de critérios apropriados a serem usados na avaliação;

o nível de garantia que se espera do auditor, maior ou mais moderado, justifica-se em função do montante de risco associado com o assunto que está sendo avaliado, as necessidades da gerência e o orçamento para a auditoria; e

a organização da auditoria interna tem, ou pode contratar, os especialistas, o perito e a capacidade necessária para conduzir apropriadamente o compromisso de garantia particular.

Política de Auditoria Interna

Não haveria eficácia de custo no empreendimento de um compromisso de auditoria para fornecer garantia, onde estiver claro a princípio, ser altamente improvável que a esperada conclusão com relação aos critérios apropriados para o compromisso, possa ser fornecida. Em tais casos, seria feito um melhor uso dos recursos de auditoria interna através de um compromisso de consultoria focado especificamente na identificação de problemas e deficiências que precisem ser corrigidas e de recomendações apropriadas para promover a capacidade de operação ao nível apropriado.

Ao longo do tempo, com o crescimento da capacidade das operações departamentais, da agência e da função de auditoria interna, espera-se que muitos compromissos de auditoria incluam uma declaração de garantia do auditor interno.

Fornecimento de Garantias

Em teoria, aquele que pratica a auditoria interna pode variar infinitamente o nível de garantia fornecido em uma auditoria. A garantia absoluta não é alcançável como resultado de fatores como o uso do julgamento, o uso do teste, as limitações inerentes ao controle e o fato de que uma boa parte da evidência disponível ao auditor interno pode ser mais persuasiva do que conclusiva por natureza. A garantia também será influenciada pelo grau de precisão associado ao próprio assunto sujeito.

Para ajudar os usuários a entenderem melhor o nível de garantia fornecido, sugere-se que esta seja fornecida em um dos dois níveis de garantia, um nível mais elevado e um nível mais moderado.

Um nível mais elevado de garantia, embora não absoluto, é fornecido através da projeção de procedimentos de forma que, no julgamento profissional do auditor interno, o risco de uma conclusão não apropriada seja reduzido a um nível baixo através de procedimentos como inspeção, observação, perguntas, confirmação, computação, análise e discussão.

Um nível mais moderado de segurança é fornecido através da projeção de procedimentos de forma que, no julgamento profissional do auditor interno, os riscos de uma conclusão não apropriada seja reduzido a um nível mais moderado através de procedimentos que são normalmente limitados a consulta, análise e discussão.

Os dois tipos de compromissos de auditoria podem ser completados com um nível maior ou mais moderado de garantia. O nível de garantia apropriado para um compromisso particular dependerá das necessidades da gerência departamental ou da agência e da natureza do assunto sujeito.

Política de Auditoria Interna

Critérios

Em um compromisso de auditoria, para que conclusões significativas sejam alcançadas, é preciso que elas sejam feitas em relação a um conjunto de critérios apropriados. Critérios são “benchmarks” em relação aos quais o assunto sujeito pode ser avaliado.

O auditor interno deve sempre tentar identificar os critérios que produzem informações úteis à gerência do departamento ou da agência. A falta de critérios apropriados pode resultar em conclusões não apropriadas por parte do auditor interno. Ao examinar critérios possíveis para um compromisso de auditoria, o auditor interno deve julgar a confiabilidade, neutralidade, inteligibilidade e totalidade dos critérios. Deve-se dar preferência ao uso de critérios geralmente aceitos, quando eles são consistentes com o objetivo do compromisso de auditoria. No ambiente do governo federal, critérios geralmente aceitos podem ser aqueles estabelecidos por:

atos ou regulamentos;

política governamental, diretrizes ou normas;

gerência de risco, estrutura de controle gerencial, informação de desempenho e direções fornecidas pelo Governo do Canadá; e

reconhecidos corpos de especialistas.

Quando não há critérios geralmente aceitos consistentes com o objetivo do compromisso de auditoria, e critérios de outras fontes forem identificados, o auditor interno deve obter da parte da gerência do departamento ou da agência um reconhecimento de que os critérios são apropriados para o compromisso.

Quando a Garantia Não Pode Ser Fornecida Sem Reservas

Em algumas circunstâncias, o auditor interno pode não estar apto a fornecer o nível desejado de garantia, sem reserva, em um compromisso de auditoria. Quando não há, no julgamento profissional de um auditor interno, evidência apropriada suficiente para fornecer garantia ou quando há evidência de que um ou mais critérios da auditoria não foram alcançados, deve-se incluir uma reserva no relatório de auditoria. Com relação a todos os outros assuntos, o relatório deve respeitar o padrão de relato como descrito no Anexo B desta política.

Quando o Nível Planejado de Garantia Não Será Fornecido

Se, no julgamento profissional do auditor interno, o nível de garantia originalmente planejado para um compromisso de auditoria não puder ser fornecido ou não apresente eficácia de custo, o auditor interno deve avisar ao comitê de auditoria do departamento ou da agência. O auditor interno deve fornecer ao comitê de auditoria interna uma

Política de Auditoria Interna

explicação sobre a impossibilidade de fornecimento do nível de garantia planejado e deve indicar se um outro nível de garantia ou outro tipo de compromisso é mais apropriado.

Compromissos de Consultoria da Auditoria Interna que NÃO são projetados para Fornecer Garantia

Continuará a haver compromissos empreendidos pela auditoria interna que são planejados e conduzidos por outras razões que as de fornecer garantia. São exemplos, as atividades de auto-avaliação e controle, auditoria forense e outros compromissos de assistência à gerência.

Compromissos de consultoria da auditoria interna que não fornecem uma conclusão global, devem declarar claramente este fato no relatório publicado.

Política de Auditoria Interna

Anexo B – Padrões de Auditoria Interna para o Governo do Canadá

Abaixo estão os padrões de auditoria interna a serem atingidos por cada departamento. Os chefes delegados são responsáveis por garantir que sua função de auditoria interna departamental execute suas responsabilidades e:

- que seja independente como organização, informando em um nível apropriado dentro da organização;
- seja objetiva, através de profissionais com visão imparcial, atitude não tendenciosa, e que evitem conflitos de interesse;
- tenha a capacidade de executar suas responsabilidades, possuindo recursos suficientes e pessoal competente, distribuídos efetivamente, trabalhando em padrões profissionais, utilizando boas práticas de comunicação e apoiados na ética, nos valores e nos códigos de conduta do serviço público e profissional;
- tenha amplitude de conhecimento para executar suas responsabilidades, utilizando equipes de trabalho que possuem coletivamente ou têm acesso suficiente à perícia do assunto que está sendo auditado;
- seja administrado efetivamente com planos aprovados e voltados para as áreas de alto risco e importância (veja Anexo D), e que forneça à gerência relatórios periódicos sumários sobre as atividades e o desempenho da função e sobre quaisquer riscos significativos e assuntos de controle;
- conduza auditorias individuais de maneira efetiva e eficiente, com planos baseados no risco e voltados para o escopo do compromisso, para programas que alcançam os objetivos do compromisso e evidência suficiente e apropriada para apoiar laudos e conclusões.

Abaixo estão os padrões para elaboração de relatórios a serem seguidos por cada departamento. Chefes delegados são responsáveis por garantir que os relatórios de auditoria interna departamental:

- sejam escritos de forma que a gerência possa focar e entender prontamente os assuntos importantes que estão sendo relatados;
- sejam claros e concisos compreendendo somente a informação necessária para um entendimento apropriado da conclusão e de quaisquer problemas significantes identificados;

Política de Auditoria Interna

- identifiquem a quem as recomendações são dirigidas;
- forneçam contexto, descrevendo a área que foi examinada, como ela se encaixa nas operações globais da organização, e sua importância;
- descrevam o(s) objetivo(s), o escopo e o prazo do compromisso;
- identifiquem os critérios do compromisso;
- descrevam concordância com as leis, as normas, as políticas e os padrões pertinentes;
- forneçam análises relevantes e explicação sobre a exposição a riscos em função de problemas significativos e recomendações essenciais;
- Exponham, para um compromisso de auditoria, uma conclusão que transmita à gerência um entendimento claro do que está sendo avaliado, os critérios avaliados, o nível de garantia que o auditor está oferecendo e quaisquer reservas (veja Anexo A);
- integrem um plano de ação gerencial que identifique claramente, para cada recomendação, as ações a serem tomadas e seu prazo.

Relatórios completos de auditoria interna são aqueles que foram aprovados pelo comitê de auditoria, e que têm os planos de ação gerencial, no caso de serem requisitados. Em qualquer situação em que um plano de ação gerencial não esteja disponível, os relatórios devem ser apresentados sem demora ao comitê de auditoria para aprovação oportuna como um relatório completo e ao chefe delegado, para garantir que as ações necessárias sejam tomadas. Todos os relatórios completos devem ser de fácil acesso ao público de maneira oportuna e nos dois idiomas oficiais.

O Instituto de Auditores Internos mantém e atualiza continuamente os *Padrões para a Prática Profissional de Auditoria Interna*. Estes padrões são reconhecidos internacionalmente por conterem diretrizes seguras para auditores internos. Os auditores internos do Governo Canadense devem utilizar esses padrões ao executarem suas responsabilidades de auditoria interna, onde esses padrões não entrem em conflito com esta política e quaisquer normas relacionadas ou outra diretriz fornecida pelo TBS.

Política de Auditoria Interna

Anexo C – Diretrizes para os Comitês de Auditoria Interna Departamental

Requerimentos da Política

Os requerimentos da política de auditoria interna demandam um comitê ativo, dirigido por um executivo departamental senior.

Papel

O papel do comitê de auditoria interna departamental inclui:

- fornecer aconselhamento e parecer para apoiar o chefe delegado no sentido de desobrigá-lo de suas responsabilidades com a gerência de risco, o projeto e a operação da estrutura de controle gerencial e a qualidade da informação financeira ou outra informação sobre desempenho usada para a tomada de decisão e relato;
- garantir que os resultados da auditoria interna sejam incorporados às prioridades de montagem, planejamento e tomada de decisão do departamento;
- fortalecer a independência e a efetividade da função de auditoria interna;
- enfatizar a responsabilidade dos gerentes;
- fornecer ao chefe delegado informação sobre os impactos das iniciativas amplas do governo direcionadas para o aperfeiçoamento das práticas de gerenciamento; e
- facilitar a comunicação entre a gerência senior, a função de auditoria interna, as agências centrais e o Gabinete do Auditor-Geral (OAG).

Responsabilidades

As responsabilidades de cada comitê de auditoria interna precisam ser determinadas por cada departamento. No departamento, essas responsabilidades poderiam incluir:

- a aprovação da política de auditoria interna;
- a aprovação do orçamento e do plano anual de auditoria interna;
- a aprovação da avaliação anual sobre a materialidade e os riscos globais associados ao plano anual de auditoria interna;
- a aprovação dos relatórios de auditoria interna e dos planos de ação gerencial desenvolvidos para dirigir as recomendações feitas nestes relatórios;

Política de Auditoria Interna

- aprovar planos de ação gerencial para dirigir as recomendações contidas nos relatórios do Gabinete do Auditor-Geral;
- monitorar a adequação e a conveniência das ações tomadas com relação aos planos de ação gerencial;
- identificar as implicações das prioridades e assuntos auditados e levantados pelas agências centrais e outras organizações governamentais; e
- monitorar o desempenho da função de auditoria interna departamental

Associação

O chefe delegado tem a responsabilidade de decidir quem será o presidente do comitê de auditoria. Em muitos departamentos, o chefe delegado ou o associado delegado assumem a presidência do comitê. É importante que o presidente permita, tanto quanto possível, muita independência e objetividade ao comitê, e que não seja um indivíduo cujas responsabilidades diretas incluem atividades funcionais gerais do departamento, sujeitas a auditoria freqüente.

Os membros do comitê devem estar geralmente ao nível do assistente do chefe delegado ou em equivalência, e são selecionados com base em suas habilidades, experiências e interesses individuais, estando capacitados a contribuir com as atividades do comitê. Um comitê de auditoria composto por membros abaixo destes níveis pode levar à percepção de que há pouco apoio da gerência senior para a auditoria interna, bem como da probabilidade de que a auditoria interna esteja focada em assuntos de pouco interesse para o chefe delegado.

O tamanho de um comitê de auditoria interna efetivo varia de três a cinco membros mais o presidente, dependendo do tamanho do departamento.

Como requerido, o Secretariado do Conselho do Tesouro e o Gabinete do Auditor Geral têm acesso ao comitê de auditoria para encaminharem assuntos de interesse mútuo ou preocupação.

Política de Auditoria Interna

Anexo D – Diretrizes para as Práticas de Gerenciamento da Auditoria Interna Departamental

Além de cumprirem com as exigências desta política, incluindo os padrões contidos no Anexo B, os departamentos devem considerar o desenvolvimento de sua própria política de auditoria interna departamental. A política de auditoria interna departamental deve estabelecer o mandato da função de auditoria interna e identificar:

- o escopo de sua função de auditoria interna e como ela cumprirá as exigências desta política;
- os papéis e responsabilidades do comitê de auditoria interna, da gerência do departamento e da função de auditoria interna;
- os processos de planejamento da auditoria interna e a prioridade a ser dada à cobertura de áreas de alta materialidade e risco, os sistemas departamentais financeiros, administrativos ou de controle fundamentais e os processos de informação sobre desempenho externo;
- os processos de relato de auditoria interna, particularmente o processo para integrar planos de ação gerencial em relatórios de auditoria completos e o subsequente monitoramento do andamento destes planos;
- os tipos de serviços de garantia e consultoria de auditoria interna que serão fornecidos e os padrões que serão seguidos para serviços não previstos nesta política.

Os planos anuais de auditoria interna departamental que resumem as atividades planejadas para o ano devem:

- resumir uma avaliação anual sobre a materialidade global e os riscos associados às práticas e estratégia de gerência de risco departamental, às práticas e estruturas de controle de gerenciamento e à informação financeira e de desempenho;
- identificar e agendar compromissos de auditoria planejados ou outros serviços a serem executados pela função de auditoria interna durante o período do plano;
- identificar para fins de compromissos de auditoria, o nível de segurança a ser fornecido e, quando possível, os critérios a serem avaliados;
- fornecer estimativas de recursos para executar o plano; e
- serem aprovados pelo comitê de auditoria interna.

Workshop Internacional

6 - Política de Avaliação - Canadá

Política de Avaliação

Índice

Data de Vigência	1
Prefácio.....	1
Objetivo da Política	3
Declaração da Política	3
Aplicação	4
Requisitos da Política	4
Acompanhamento	5
Referências.....	5
Cancelamento.....	6
Consultas.....	6
Anexo A – Definições.....	7
Anexo B – Propostas de Normas de Avaliação para o Governo do Canadá.....	8

Data de Vigência

O presente documento contém o texto integral da política, conforme revisão de 1º de abril de 2001. Esta política substitui os Capítulos 1-1, 1-2, 3-1 e 3-2 do volume de “Revisão” do *Treasury Board Manual* de 31 de julho de 1994.

Prefácio

A presente política dá suporte à geração de informações precisas, objetivas e comprovadas para auxiliar administradores a tomar decisões sensatas, mais eficazes, com relação às suas políticas, programas e iniciativas e, através delas, produzir resultados para os canadenses.

A presente política esclarece o papel da avaliação dentro do quadro de administração do governo.

A política baseia-se em três princípios fundamentais:

- primeiro, que alcançar e relatar com precisão os resultados é uma responsabilidade primária de administradores do serviço público;
- segundo, que a avaliação rigorosa e objetiva é uma importante ferramenta de auxílio aos administradores na gestão por resultados; e
- terceiro, que os ministérios, com o apoio da Secretaria do Conselho do Tesouro, têm por responsabilidade assegurar que o rigor e a disciplina na avaliação sejam devidamente aplicados dentro de suas áreas de competência.

Gestão por Resultados

A gestão por resultados é a tarefa primordial para administradores de serviços públicos. Conforme indicado na estruturação da administração para o governo federal, *Results for Canadians* (“Resultados para os Canadenses”), espera-se de administradores públicos que definam os resultados esperados, focalizem sempre a atenção na obtenção de resultados, meçam desempenhos regular e objetivamente, e que aprendam e se adaptem para aperfeiçoar a eficiência e a eficácia.

Administradores têm de ser responsáveis por seu desempenho frente à administração superior, aos ministros, ao parlamento e aos canadenses.

A avaliação – como a auditoria interna, a capacitação para o gerenciamento de risco e outras ferramentas gerenciais – auxilia os administradores a operar de forma eficaz neste ambiente. A avaliação poderá dar sustentação ao empenho de administradores em acompanhar e relatar desempenhos reais e auxiliar tomadores de decisões a inteirar-se

objetivamente de resultados de programas e políticas. Isso diferencia a avaliação da auditoria interna — uma função que proporciona segurança quanto à estratégia de gerenciamento de risco de um ministério ou agência, à sua estrutura de controle administrativo e quanto a informações, tanto financeiras como não-financeiras, empregadas na tomada de decisões ou preparo de relatórios.

A Avaliação como Ferramenta de Gestão

A avaliação tem dois propósitos principais:

- auxiliar administradores a definir ou aperfeiçoar a concepção de políticas, programas e iniciativas; e
- providenciar, quando for o caso, exames periódicos da eficácia de políticas ou programas, de impactos, tanto dos esperados como dos inesperados, e de vias alternativas para alcançar os resultados pretendidos.

A avaliação opera em um ambiente complexo que envolve parcerias com outras organizações federais, com outros níveis de governo, com o setor privado ou com entidades de utilidade pública. Além disso, como a aplicação de programas recai sobre outras áreas de competência, a avaliação das políticas subjacentes ganha em importância. A avaliação deverá contribuir para aperfeiçoar as políticas, bem como a concepção e a aplicação de programas.

Neste meio, os ministérios deverão incorporar a disciplina da avaliação na administração do ciclo de vida de políticas, programas e iniciativas para:

- desenvolver estruturas de gestão e prestação de contas por resultados, direcionadas a políticas, programas e iniciativas novos ou renovados;
- estabelecer práticas de monitoração contínua e de medição do desempenho;
- avaliar questões relativas ao início da administração de políticas, programas e iniciativas, inclusive daqueles aplicados através de acordos de parceria (avaliação formativa ou intermediária); e
- avaliar questões relativas a relevância, resultados e eficácia de custo.

Os ministérios deverão procurar estabelecer um equilíbrio apropriado no trabalho de avaliação. Para obter tal equilíbrio, os avaliadores deverão desenvolver um plano estrategicamente focalizado, baseado na avaliação do risco, prioridades ministeriais e prioridades do governo como um todo.

Implantação eficaz da Avaliação

O Governo do Canadá encontra-se empenhado em tornar-se uma organização de aprendizado. A avaliação fornece sustentação a esta meta, ajudando a descobrir o que funciona e o que não funciona e identificando vias alternativas economicamente eficazes para a concepção e aperfeiçoamento de políticas, programas e iniciativas.

O sucesso da avaliação depende de vários fatores importantes. Requer clareza de papéis, aplicação de normas sensatas, apoio permanente de práticas rigorosas, profissionais, e desenvolvimento de um ambiente favorável à incorporação, pelos administradores, da disciplina da avaliação em seu trabalho. O posicionamento organizacional da avaliação deverá refletir as necessidades próprias de cada ministério. A disciplina da avaliação deverá ser usada em sinergia com outras ferramentas gerenciais para aperfeiçoar a tomada de decisões. Os responsáveis pela avaliação deverão trabalhar no sentido de assegurar que a avaliação, em sua organização, seja salutar relativamente a todos esses fatores.

A Secretaria do Conselho do Tesouro, em seu papel de conselho de administração do governo, deverá dar apoio à prática da avaliação nos ministérios, fornecendo indicações de melhores práticas, estabelecendo normas, acompanhando a capacitação de avaliação nos ministérios e usando os produtos da avaliação para informar a tomada de decisão central.

Objetivo da Política

Garantir que o governo possua informação a tempo, estrategicamente focalizada, objetiva e comprovada sobre o desempenho de suas políticas, programas e iniciativas para produzir melhores resultados para os canadenses.

Declaração de Política

É política de governo que ministérios e agências incorporem a avaliação em suas práticas de administração:

- para auxiliar na concepção de políticas, programas e iniciativas que definam claramente os resultados esperados e que incorporem prescrições para a medição sensata de desempenho, relatório e prestação de contas, desde seu início; e
- para auxiliar a inteirar-se de forma rigorosa e objetiva do resultado de políticas, programas e iniciativas de governo, inclusive de seus impactos, tanto dos esperados como dos inesperados, e na busca de vias alternativas para alcançar os resultados pretendidos.

Aplicação

Esta política aplica-se a todas as organizações consideradas ministérios no significado da seção 2 da *Lei da Administração Financeira*.

Requisitos da Política

Os **vice-ministros** deverão implantar uma função de avaliação apropriada, adaptada às necessidades e aos recursos do ministério, para avaliar políticas, programas e iniciativas – inclusive aquelas de natureza interorganizacional. Para tal fim, deverão:

- a) nomear um diretor de avaliação para dirigir estudos de avaliação estrategicamente focalizados e trabalhar com os administradores para incorporar a disciplina da avaliação nas práticas gerenciais dos ministérios;
- b) estabelecer um comitê de avaliação e designar um executivo superior do ministério para presidi-lo; e
- c) assegurar que, além das práticas internas de prestação de contas do ministério, seja dado acesso à Secretaria do Conselho do Tesouro aos planos de avaliação e que esta seja alertada assim que houver resultados de avaliações indicando maiores preocupações quanto a administração ou eficácia de políticas, programas e iniciativas.

Os **diretores de avaliação dos ministérios** exercerão a liderança e dirigirão a prática da avaliação no ministério e, para este fim, deverão:

- a) assegurar que planos de avaliação estrategicamente focalizados – fundamentados em avaliação de riscos, prioridades ministeriais e prioridades do governo – dêem cobertura apropriada às políticas, programas e iniciativas da organização;
- b) trabalhar com os administradores para auxiliá-los no aperfeiçoamento da medição da concepção, aplicação e desempenho de políticas, programas e iniciativas da organização;
- c) conduzir estudos de avaliação de políticas, programas e iniciativas em conformidade com o planejamento estabelecido;
- d) informar a administração superior e os agentes ministeriais apropriados (p.ex., a auditoria interna) imediatamente sobre resultados de avaliações que indiquem maiores preocupações quanto a administração ou eficácia de políticas, programas e iniciativas;
- e) colocar à disposição do Conselho do Tesouro e do público relatórios de avaliação concluídos, com um mínimo de formalidade, em ambos os idiomas oficiais; e

f) aplicar as normas de avaliação anexas à presente política.

Os **administradores ministeriais** gerenciarão por resultados e, para tanto, deverão:

- a) recorrer à capacidade de avaliação da organização, quando apropriado, e certificar-se de possuir informação confiável, a tempo, objetiva e acessível para a tomada de decisões e aperfeiçoamento do desempenho; e
- b) incorporar resultados de avaliações aprovadas e medidas para o aperfeiçoamento em fixação de prioridades, planejamento, relatórios e processos de tomada de decisão.

A **Secretaria do Conselho do Tesouro** proverá a direção central de avaliação no Governo do Canadá e, para tanto, deverá:

- a) estabelecer um Centro de Excelência para suprir liderança, orientação e apoio à prática da avaliação;
- b) usar resultados de avaliações, quando apropriado, na tomada de decisões centrais;
- c) estabelecer normas; e
- d) acompanhar a capacidade de avaliação no governo.

Acompanhamento

A Secretaria do Conselho do Tesouro acompanhará a presente política para garantir o seu sucesso em alcançar os objetivos propostos.

Para acompanhamento da política, a Secretaria do Conselho do Tesouro, mediante consulta às partes envolvidas, desenvolverá uma estrutura de administração e prestação de contas com base em resultados que definirá, entre outros, os objetivos e resultados-chave a ser alcançados e a estratégia de medição de desempenho.

A Secretaria do Conselho do Tesouro conduzirá uma avaliação da presente política dentro de cinco anos a partir da sua entrada em vigor.

No acompanhamento da implantação desta política, a Secretaria do Conselho do Tesouro orientar-se-á pelos requisitos das Normas de Avaliação para o Governo do Canadá, anexas ao presente documento.

Referências

Financial Administration Act

Access to Information Act

Privacy Act

Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada

Official Languages Act

The Social Union Framework Agreement

Transfer Payments Policy

Study of Program Evaluation in the Federal Government

Managing for Results

Modernisation of Comptrollership in the Government of Canada

Communications Policy of the Government of Canada

Alternative Service Delivery Policy Framework

Cancelamento

Esta política e normas relacionadas substituem os Capítulos 1-1, 1-2, 3-1 e 3-2 do volume de “Revisão” do *Treasury Board Manual* de 31 de julho de 1994.

Consultas

Consultas referentes à presente política deverão ser dirigidas ao Planning, Performance and Reporting Sector of the Treasury Board Secretariat (Setor de Planejamento, Desempenho e Relatório da Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá).

Anexo A – Definições

Acompanhar — significa observar e supervisionar e, se necessário, alertar.

Aprovado (ou concluído) — quando referente a um produto de avaliação, significa aprovado pelo comitê de avaliação da organização.

Desempenho — significa realizações efetivas, medidas por comparação com metas, normas ou critérios definidos.

Estruturas de gestão e prestação de contas por resultados — são de exigência obrigatória em todos os programas com transferência de verbas (Referência: Policy on Transfer Payments, June 2000) e normalmente requeridas pelo Conselho do Tesouro na aprovação de programas e iniciativas novos ou renovados. Genericamente, incluem:

- uma clara declaração dos papéis e tarefas dos parceiros principais envolvidos em implantar a política, o programa ou iniciativa;
- uma clara articulação dos recursos a ser aplicados e os objetivos, atividades, produtos e resultados-chave a ser alcançados, juntamente com as suas conexões;
- um esboço da estratégia de medição do desempenho, inclusive custos e informação de desempenho (indicadores-chave) que serão acompanhados;
- a programação dos trabalhos de avaliação mais relevantes a ser realizados; e
- um esboço das providências de relatórios, conforme apropriado para os beneficiários de verbas e para o ministério, inclusive de relatórios para o parlamento.

Interorganizacionais — refere-se a relacionamentos interministeriais, intergovernamentais ou outros, incluindo aqueles com setores privados ou de utilidade pública.

Medição do Desempenho — é o contínuo acompanhamento dos resultados de um programa, uma política ou iniciativa e, em particular, o progresso em direção a metas preestabelecidas.

Ministério (ou ministerial) — refere-se a um ministério, agência ou outra organização incluída nesta política de avaliação.

Resultados — referem-se ao que foi realizado. São o conjunto dos impactos e resultados associados a um programa, uma política ou iniciativa.

Anexo B – Propostas de Normas de Avaliação para o Governo do Canadá

Introdução

A estruturação da administração do governo federal, *Results for Canadians*, compele os administradores a centrar o foco na cidadania, a empregar valores sensatos de serviço público, a gerir para resultados e aplicar recursos de maneira responsável.

Os administradores têm por responsabilidade acompanhar o desempenho de políticas, programas e iniciativas – de tomar decisões sensatas e de reportar os desempenhos às autoridades ministeriais superiores, ao Parlamento e ao público canadense.

A avaliação é uma ferramenta gerencial que pode ser aplicada durante todo o ciclo de vida de uma política, um programa ou uma iniciativa. Pode auxiliar administradores a conceber e implantar sistemas confiáveis de medição. Pode ainda analisar periodicamente a eficácia no alcance de objetivos, de impactos, tanto dos esperados como dos inesperados, a permanência da relevância e vias alternativas para alcançar os resultados pretendidos.

É política do Conselho do Tesouro que os ministérios sejam responsáveis pelo estabelecimento e sustentação de uma função de avaliação adequada às suas necessidades e capacitada a suprir essas tarefas a tempo e de forma profissional.

As presentes normas fornecem perspectivas claras para a avaliação em um ambiente em que políticas, programas e iniciativas freqüentemente envolvem parcerias com outras organizações federais, com outros níveis de governo ou com o setor privado ou de utilidade pública. A avaliação deverá contribuir para aperfeiçoamentos em políticas, bem como em programas, tanto em base ministerial como interorganizacional.

Através do emprego de critérios comuns, as normas suprem os ministérios com um fundamento para o aperfeiçoamento da qualidade na prática da avaliação. Também oferecem à Secretaria do Conselho do Tesouro uma base para o acompanhamento da implementação de sua política de avaliação.

Normas de Avaliação

Planejamento e Objetos da Avaliação

Norma

O ministério aplicará a disciplina da avaliação para medir o desempenho de suas políticas, seus programas e suas iniciativas, tanto ministeriais como interorganizacionais,

tendo em conta as suas definições de prioridade, bem como as de seus parceiros e do governo como um todo.

Orientação

Os avaliadores desenvolverão um plano estrategicamente focalizado com base em avaliações de risco, prioridades ministeriais, exigências de relatório e nas prioridades do governo como um todo.

A gama completa de objetos de avaliação deverá ser levada em consideração no estágio de planeamento de uma avaliação:

- a política, programa ou iniciativa continua sendo consistente com prioridades ministeriais e governamentais em geral e atende de forma realista a uma necessidade efetiva? (relevância);
- a política, programa ou iniciativa é eficaz no alcance de seus objetivos, mantém-se dentro do orçamento e não produz resultados indesejados? (sucesso); e
- estão sendo usados os meios mais apropriados e eficientes para alcançar os objetivos, com respeito a concepções alternativas e formas de aplicação? (eficácia de custo).

Os avaliadores dedicar-se-ão às questões necessárias para efeito de relatório contábil, inclusive àquelas envolvendo expectativas de desempenhos-chave (a) identificados e reportados ao Conselho do Tesouro ou (b) resultantes de decisões do Governo, requisitando informações de avaliação.

Competência

Norma

A pessoa ou pessoas incumbidas da realização de avaliações ou de trabalhos e elas relacionados possuirão, individual ou coletivamente, o conhecimento e a competência necessários para atender aos requisitos do serviço de avaliação em tela.

Orientação

Os avaliadores deverão possuir ou garantir o suprimento de conhecimentos de conteúdo adequado para a avaliação e continuamente empenhar-se em aperfeiçoar a sua capacitação metodológica e prática. Os avaliadores deverão possuir os conhecimentos, capacitação e experiência em:

- aplicação de sensata concepção de pesquisa, capaz de resolver as questões propostas;
- coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos confiáveis; e

- desenvolvimento de conclusões e recomendações válidas, com credibilidade e livres de tendenciosidade.

Objetividade e Integridade

Norma

As pessoas incumbidas da realização de avaliações serão isentas de impedimentos que afetem a sua objetividade e atuarão com integridade em seus relacionamentos com todas as partes envolvidas.

Orientação

Os avaliadores deverão:

- apresentar com precisão o seu grau de capacitação e conhecimento; e
- declarar qualquer aspecto que poderia comprometer a objetividade, quer do avaliador como de parte envolvida, antes do início de um projeto de avaliação ou em qualquer momento durante o projeto.
- avaliadores deverão estar sujeitos à prestação de contas com relação a seu desempenho e assumir a responsabilidade de:
- assegurar que o seu trabalho se aterá à definição de prioridades e requisitos de prestação de contas da administração ministerial e do governo;
- consultar as partes envolvidas por ocasião de decisões sobre itens como confidencialidade, privacidade, comunicações e propriedade de conclusões e relatórios;
- assegurar a tomada sensata de decisões envolvendo dispêndios, de forma que as despesas sejam justificadas e os clientes recebam serviços de boa qualidade pelo seu dinheiro; e
- concluir trabalhos de avaliação dentro de prazo razoável, conforme acerto com os clientes.

Consultas e Recomendações

Norma

Os trabalhos de avaliação incorporarão as consultas apropriadas e suficientes e, quando for o caso, aplicarão as recomendações e orientações de especialistas e outras pessoas detentoras de conhecimento.

Orientação

Os avaliadores deverão consultar os principais envolvidos na condução de seu trabalho.

Quando apropriado, deverão ser organizados grupos de pares para revisão de produtos de avaliação, com vista ao aperfeiçoamento de sua qualidade e compartilhamento das melhores práticas.

Medição e Análise

Norma

O trabalho de avaliação produzirá conclusões e recomendações a tempo, pertinentes e confiáveis que administradores e outras partes envolvidas poderão utilizar com segurança, com base em coleta e análise de dados práticos e eficazes em termos de custo.

Orientação

Produtos de avaliação deverão ser colocados à disposição no tempo mais apropriado para auxiliar na tomada de decisões administrativas.

A comprovação deverá ser suficiente em relação ao contexto da tomada de decisão. As conclusões da avaliação deverão ser relevantes quanto às questões tratadas e decorrer da comprovação.

Os produtos da avaliação deverão ser demonstravelmente úteis a administradores no aperfeiçoamento do desempenho e no relatório dos resultados alcançados.

No planejamento e condução da avaliação, o ministério deverá ater-se às políticas de governo relativas a coleta, uso, preservação e disseminação de informações.

Relatório

Norma

Relatórios de avaliação apresentarão os resultados, conclusões e recomendações de forma clara e objetiva.

Orientação

Relatórios de avaliação deverão ser escritos de forma que administradores superiores e leitores externos possam facilmente focalizar e compreender as importantes questões apresentadas. Deverão:

- ser concisas e escritas com clareza;

- incluir apenas informações necessárias para uma compreensão adequada dos resultados, conclusões e recomendações;
- apresentar as conclusões e recomendações tal que decorram logicamente dos resultados da avaliação;
- expor claramente os limites da avaliação em termos de abrangência, métodos e conclusões; e
- satisfazer, quando aplicável, os requisitos para apresentação ao Governo, Conselho do Tesouro ou para informação externa.

Complementarmente, relatórios de avaliação deverão:

suprir o leitor com o contexto apropriado, através da descrição dos objetivos e da oportunidade do trabalho, de como a política, o programa ou a iniciativa avaliada se articula com as operações gerais da organização e da sua importância;

- apresentar uma análise precisa dos resultados alcançados com a política, programa ou iniciativa;
- conter recomendações claras, que se traduzam em ações, e indicação da época apropriada para a ação administrativa; e
- apresentar análises e explicações relevantes dos riscos de exposição para quaisquer problemas significativos identificados e quanto a recomendações-chave.



Workshop Internacional

7 – Auditorias de Avaliação de Programas 1993 -Canadá

Auditorias de Avaliação de Programas - 1993

Capítulo 8

Avaliação de Programas no Governo Federal: Caso para Avaliação de Programas – Principais Pontos

8.1 Os resultados de avaliação de programas oferecem uma medida importante dos resultados obtidos por programas de governo e suas respectivas despesas. O Governo do Canadá solicitou formalmente a avaliação da efetividade de seus programas e políticas para os últimos 16 anos. Em 1983 o sistema estava instalado. O desenvolvimento da função durante os últimos dez anos ficou abaixo das expectativas estabelecidas, num tempo em que as informações sobre a efetividade das atividades de governo provariam ser particularmente úteis.

8.2 O potencial da função de oferecer informação analítica confiável foi reconhecido por muitos gerentes do governo, pelo Gabinete e pelo Parlamento. A avaliação dos resultados dos programas pode fornecer informações para a melhoria do gerenciamento, bem como deve fornecer informações básicas das responsabilidades dentro e fora do serviço público, para o Parlamento e o público.

8.3. Era esperado que a avaliação de programas satisfizesse as necessidades de informação: apoiar a tomada de decisão sobre alocação de recursos; ajudar os canadenses a determinar os resultados obtidos com o dinheiro de seus impostos; e habilitar funcionários públicos a assumirem responsabilidade por resultados ao invés de processos. Tais informações são extremamente necessárias caso sejam tomadas decisões para lidar com despesas de programas ineficazes.

8.4. Nossa auditoria concluiu que a história da avaliação de programas no Governo do Canadá envolve altas expectativas e grande potencial, que só foram cumpridas em parte.

8.5 Os resultados do sistema são freqüentemente decepcionantes. Avaliações de programas não são oportunas ou relevantes. Muitos programas dispendiosos não foram avaliados de acordo com as normas. Apesar da política de avaliação exigir que todas as medidas reguladoras sejam avaliadas, somente metade o foram, embora outras verificações tenham ocorrido em muitos departamentos.

8.6 O desenvolvimento da avaliação de programas durante os últimos dez anos aconteceu basicamente nas unidades de departamentos de avaliação. É necessário que haja maiores avanços no desenvolvimento de sistemas de avaliação de programas que respondam efetivamente ao interesse mostrado pelo Gabinete, Parlamento e o público por informações eficazes.

Capítulo 9

Avaliação de Programas nos Departamentos: a Operação das Unidades de Avaliação de Programas – Principais Pontos

9.1 De 1991 a 1992, foram gastos, por todos os departamentos do governo federal, somente \$28.5 milhões em avaliação de programas. Contudo, a avaliação de programas tem a responsabilidade de considerar para avaliação todos os programas e atividades governamentais. Avaliou em torno de uma quarta parte das despesas do governo de 1985-86 a 1991-92, muito abaixo das expectativas originais de que todos os programas seriam avaliados por um período de cinco anos. Programas reguladores deveriam ser avaliados em sete anos, mas na verdade somente cinquenta e três por cento deles o foram. O sistema de avaliação de programas estabelecido pelo governo federal no início dos anos 80 ainda vigora, mas sua força está declinando. Menos recursos tendem a produzir menos estudos.

9.2 A avaliação de programas está alocada aos departamentos e é da responsabilidade dos gerentes adjuntos. Foi dada prioridade para satisfazer as necessidades dos gerentes departamentais. Como resultado, as avaliações examinam unidades de programas menores ou atividades com orçamentos menores, e focalizam o desempenho operacional. É menos provável que contestem a existência de um programa ou que avaliem sua efetividade com relação a custos.

9.3 O uso que o governo faz dos estudos de avaliação de programas é, freqüentemente, difícil de demonstrar. Embora, no geral, as economias com avaliação de programas tenham sido pequenas, alguns estudos individuais conduziram a economias significativas. No entanto, os gerentes adjuntos raramente usaram a avaliação para desenvolver estudos que conduzissem a economias significativas.

9.4 A gerência de unidades individuais, em alguns departamentos, deveria ser aperfeiçoada e melhor integrada à gerência do departamento. Algumas unidades demonstram boas práticas. Essas unidades são integradas à gerência de seus departamentos e dão apoio aos interesses operacionais de seus gerentes adjuntos.

Capítulo 10

O Sistema de Avaliação de Programas: Fazendo-o Funcionar – Principais Pontos

10.1 A avaliação de programas está num estágio crucial. Embora haja exemplos de sucesso, não se desenvolveu completamente como um amplo e efetivo sistema de governo. São necessários forte liderança e grande esforço para aperfeiçoar a qualidade e a relevância das avaliações, para alcançar as exigências de informação fora dos departamentos e mudar a cultura gerencial, insistindo na disponibilidade e no uso da informação de base ampla e eficaz.

10.2 Os componentes essenciais de um sistema de avaliação de programas estão implantados. Mas é necessário que sejam aperfeiçoados com relação à abrangência, relevância e confiabilidade das avaliações de programas.

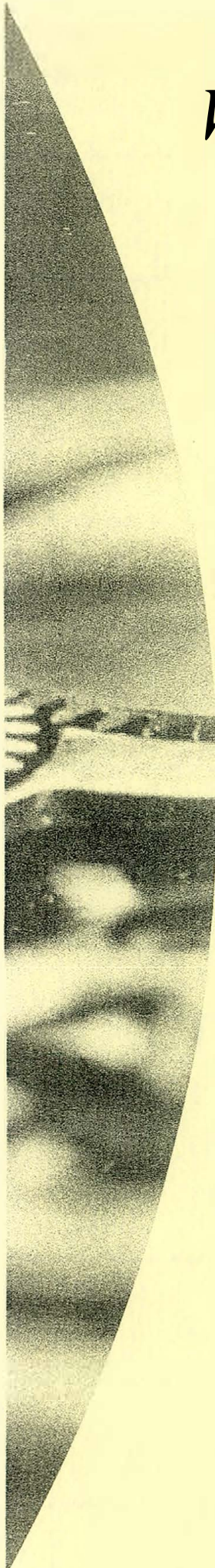
10.3 Para que o sistema de avaliação funcione efetivamente, as avaliações-chaves realizadas por grupos de avaliadores dentro de seus próprios departamentos, necessitam de verificação e julgamento externo formal, para que a objetividade seja garantida.

10.4 A relevância e a pertinência das avaliações são acentuadas quando ligadas às principais decisões e iniciativas do governo relativas à alocação de recursos, às revisões de programas e políticas e aos relatórios de prestação de contas. Esses laços devem ser fortalecidos.

10.5 É necessário aperfeiçoar o monitoramento e a garantia da qualidade dada pelo Controlador Geral. Também é necessário o aperfeiçoamento da informação fornecida aos parlamentares, a respeito dos resultados das avaliações.

10.6 Embora o sistema de avaliação de programas não tenha respondido bem às exigências gerais, as unidades de avaliação o fizeram em relação às necessidades dos departamentos e às solicitações específicas do Comitê de Contas Públicas. Gerentes de avaliação também tomaram medidas corretivas em resposta a recomendações específicas de auditoria.

10.7 Se a presente abordagem não puder ser posta em prática através de uma reforma, o Parlamento pode vir a considerar soluções mais radicais para a obtenção de informação eficaz oportuna, relevante e confiável.



Workshop Internacional

8 - Auditoria Realizada pelo Auditor Geral - 1996

Auditoria Realizada pelo Auditor Geral - 1996

Avaliação no Governo Federal – Principais Pontos

3.1 O Governo reconheceu a necessidade de melhorar a informação acerca dos resultados dos programas, para dar suporte às decisões e para aperfeiçoar sua forma de trabalho. Informação sobre o resultado líquido de programas de governo requer medição disciplinada e análise de efetividade. A necessidade de estudos sobre efetividade de programas – normalmente chamados de avaliações – está crescendo como resultado de um exame minucioso dos programas de governo.

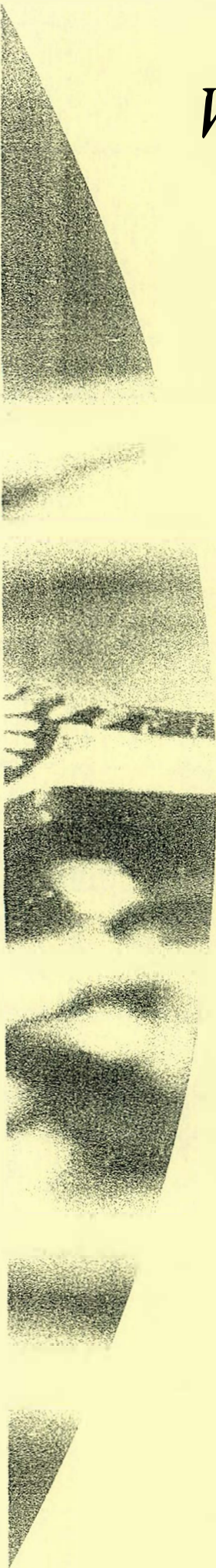
3.2 Um meio-ambiente modificado criou desafios para o planejamento e condução das avaliações. Uma nova política de verificação do Conselho do Tesouro reconhece a responsabilidade dos gerentes pela medição do desempenho de programas. Essa política também reconhece que a medição da efetividade e a análise podem originar-se de uma variedade de estudos, mas não deixa claros os padrões aplicados na condução de tais medições e análises como parte de verificações diversas de avaliações.

3.3 A escolha de tópicos de avaliação nos departamentos, reflete decisões baseadas largamente em interesses departamentais e prioridades. As avaliações continuam a enfatizar a necessidade de gerentes departamentais – focando em componentes de programas pequenos e assuntos operacionais. Esses estudos podem fornecer suporte valioso à gerência. Uma boa gerência/administração também requer informação global sobre efetividade de programas para a tomada de decisão e uma ampla prestação de contas. Isto não é oferecido de forma consistente. Os departamentos mostraram que podem responder a demandas por informação nos objetivos alcançados por programas chave. Por exemplo, descobrimos que apresentaram progresso no julgamento da efetividade de programas que gastam mais de \$1 bilhão anualmente.

3.4 Os departamentos, com exceção de alguns pequenos, mantiveram seus níveis de suporte financeiro para avaliação; no entanto, alguns aspectos essenciais da gerência de avaliação nos departamentos não avançaram. O escopo e a qualidade das avaliações permanecem como motivos de preocupação.

3.5 O governo introduziu medidas capazes de melhorar seu planejamento de avaliação e de apoiar o progresso contínuo na avaliação de programas-chave. Um sistema renovado de gerência de gastos requer dos departamentos que apresentem planos de negócios com prioridades para revisão de seus programas, inclusive avaliações e auditoria interna. Essa abordagem tem o potencial de ligar planos de avaliação departamental ao processo orçamentário. No primeiro ano, cerca de dois terços dos planos identificaram prioridades de verificação. Porém, o sistema encontra-se em seus estágios iniciais de desenvolvimento. O Governo ainda necessita garantir que as prioridades individuais de avaliação dos departamentos reflitam as prioridades de avaliação do governo. Para executar esta tarefa, o governo precisa estabelecer suas prioridades de avaliação sistematicamente, identificar falhas na atividade de verificação e garantir que estas lacunas sejam preenchidas.

3.6 O Presidente do Conselho do Tesouro submeteu ao Parlamento um relatório sobre o desempenho da revisão do governo, que é um primeiro passo promissor. Futuros relatórios devem usar medidas mais concretas e fornecer um quadro mais adequado do sucesso global do governo na medição e análise da efetividade dos programas.



Workshop Internacional

9 – Agência Canadense de Inspeção de Alimentos

Agência Canadense de Inspeção de Alimentos

Antecedentes:

A criação da Agência Canadense de Inspeção de Alimentos (Canadian Food Inspection Agency - CFIA), em Abril/1997, reuniu a inspeção e serviços relacionados, antes oferecidos através da atividade de quatro departamentos governamentais federais – Agriculture and Agri-Food Canada, Fisheries and Oceans Canada, Health Canada and Industry Canada. O estabelecimento da CFIA consolidou a apresentação de todos os programas de inspeção de alimentos e saúde animal e vegetal.

Extratos da Lei da Agência Canadense de Inspeção de Alimentos (1997)

PLANO CORPORATIVO DE NEGÓCIOS E RELATÓRIO ANUAL

Plano Corporativo de Negócios

22. (1) A Agência deve submeter um plano corporativo de negócios à aprovação do Ministro, logo que possível após seu estabelecimento e, no mínimo, uma vez a cada cinco anos após essa data, e o Ministro deve submeter uma cópia do plano a cada Casa do Congresso, em qualquer dos primeiros quinze dias em que aquela Casa se reúna, após a aprovação do plano pelo Ministro.

Conteúdo do plano corporativo de negócios

(2) O plano corporativo de negócios deve incluir uma declaração:

- (a)** dos objetivos da Agência para o período ao qual o plano se refere e para cada ano daquele período;
- (b)** das estratégias que a Agência pretende usar para alcançar seus objetivos, incluindo a estratégia operacional, financeira e de recursos humanos;
- (c)** do desempenho esperado pela Agência para o período; e
- (d)** do orçamento de custeio e de capital da Agência para cada ano do mesmo período.

Atualização do plano corporativo de negócios

(3) A Agência poderá atualizar seu plano corporativo de negócios em seu relatório anual.

Relatório Anual

23. (1) O Presidente deve, até 30 de Setembro de cada ano seguinte ao primeiro ano pleno de operações da Agência, submeter ao Ministro um relatório anual das operações da Agência no ano anterior, e o Ministro deve submeter cópias do relatório a cada Casa do Congresso, em qualquer dos primeiros quinze dias em que esta se reúna, após a recepção do relatório pelo Ministro.

Forma e conteúdo

(2) O relatório anual deve incluir

- (a)** as declarações financeiras da Agência e a opinião do Auditor Geral do Canadá sobre as mesmas;

- (b) **informação sobre o desempenho da Agência com relação aos objetivos estabelecidos pelo plano corporativo de negócios e uma declaração sumária do julgamento pelo Auditor Geral do Canadá, sobre a imparcialidade e confiabilidade desta informação; e**
- (c) qualquer outra informação cuja inclusão seja solicitada pelo Ministro ou pelo Conselho do Tesouro.

CONTABILIDADE E AUDITORIA

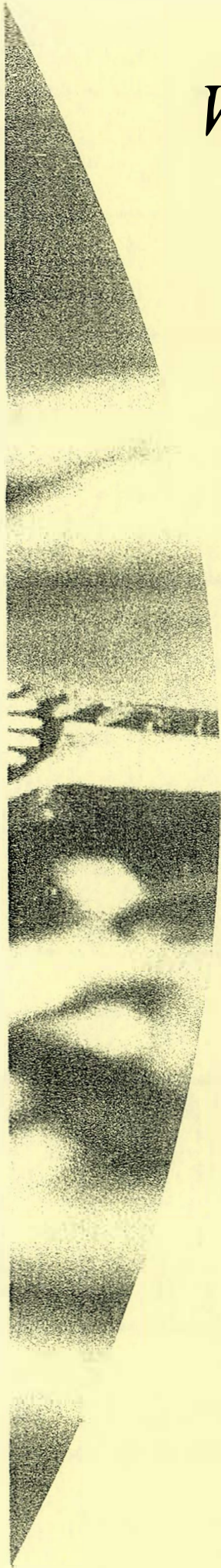
Livros e registros

31. A Agência deve manter livros contábeis e registros prontos, de acordo com os princípios de contabilidade geralmente aceitos.

Auditoria anual

32. O Auditor Geral do Canadá deverá, anualmente,

- (a) auditar e emitir uma opinião sobre as declarações financeiras da Agência;
- (b) **fornecer um julgamento sobre a imparcialidade e confiabilidade da informação sobre o desempenho da Agência, conforme o informado no relatório anual da mesma; e**
- (c) enviar ao Presidente e ao Ministro um relatório contendo sua opinião e julgamento sobre a auditoria.



Workshop Internacional

10 – Capítulo 19 do Relatório Geral do Auditor – 2000 –

Capítulo 19 do Relatório Geral do Auditor – 2000

Reportando o Desempenho ao Parlamento – Progresso Muito Lento

Principais Pontos

- **19.1** Departamentos e agências federais fizeram algum progresso na comunicação de seu desempenho ao Parlamento, mas estamos desapontados com seu atual ritmo. A permanecer neste ritmo, será necessário muito tempo para que um bom relatório torne-se rotina. Reconhecemos que reportar sobre desempenho não é fácil e que requer tempo. Ainda assim, acreditamos que o esforço merece um pouco mais de atenção: os membros do Parlamento necessitam de informação sobre o que os Canadenses tem recebido em troca do pagamento de seus tributos, por meio da prestação de contas do Governo. Bons relatórios de desempenho tornaram-se parte essencial dos sistemas democráticos modernos.

19.2 Com esse fim, talvez seja oportuno legislar. Várias jurisdições no Canadá possuem atualmente legislação solicitando que o governo comunique seu desempenho à legislatura. A legislação realça a importância de relatórios elaborados com qualidade e coloca-os em uma base mais permanente e estável.

19.3 Nosso exame dos documentos estimativos – relatórios de planos e prioridades e relatórios de desempenho departamental – de 47 departamentos e agências, ao longo dos últimos quatro a cinco anos, encontraram o seguinte:

- Embora tenha havido progresso, poucos departamentos apresentaram um relatório concreto do que esperam alcançar, para depois relatar especificamente em comparação àquelas expectativas.
- Ao relatar o que foi concluído, os departamentos enfatizam demasiadamente a lista de atividades e a produção, em detrimento da vinculação das atividades e produtos aos resultados esperados.
- Os relatórios fazem pouco uso dos laudos de avaliação sobre os resultados das atividades, e de como os programas contribuem para os resultados.
- Há pouca ligação entre a informação sobre o desempenho financeiro e não-financeiro; muitas realizações não são quantificadas.
- Os relatórios de desempenho não são equilibrados. Muitos departamentos relatam somente as “boas notícias” e fazem pouca menção ao desempenho que não atingiu as expectativas. Como já foi dito repetidamente por membros do Parlamento, relatórios que só apresentam boas notícias não são confiáveis.

19.4 Notamos que a Secretaria do Conselho do Tesouro mostrou liderança ao reportar as informações. Encontramos ainda áreas que elaboram relatórios de qualidade e pontos fortes no regime atual de se elaborar reportes. No entanto, após cinco anos de experiência, a comunicação departamental em geral teve uma melhora modesta.

19.5 Três fatores contribuem mais fortemente para o atual estado de fragilidade dos relatórios:

- Princípios básicos do bom relatório não são entendidos ou aplicados;

- O relatório de desempenho tem dimensões políticas; e
- Há poucos incentivos para o bom relatório e poucas sanções para o relatório ruim.

19.6 Sob o nosso ponto de vista, além de considerar a legislação, o governo precisa fazer as seguintes mudanças no atual regime dos relatórios:

- alcançar consenso sobre os princípios a serem utilizados para relatar a informação sobre desempenho;
- conferir mais atenção aos incentivos corretos para a incorporação de abordagens baseadas em evidências aos relatórios;
- assegurar uma supervisão mais intensa pelo Secretariado do Conselho do Tesouro; e
- procurar ampliar o envolvimento de parlamentares na revisão de planos e relatórios de desempenho.

Antecedentes e outras observações

19.7 Os departamentos federais submetem relatórios de desempenho ao Parlamento todo ano, no outono, indicando o que conseguiram executar. Os relatórios são sujeitos à consideração de seus respectivos comitês parlamentares. A verificação dos relatórios naquele momento possibilitaria aos comitês parlamentares fazerem recomendações para as próximas decisões sobre gastos, a serem anunciadas posteriormente pelo governo no Orçamento. Na primavera, após o Orçamento, os departamentos submetem seus planos e prioridades, descrevendo o que estão empreendendo para alcançarem no próximo ano e no ano posterior.

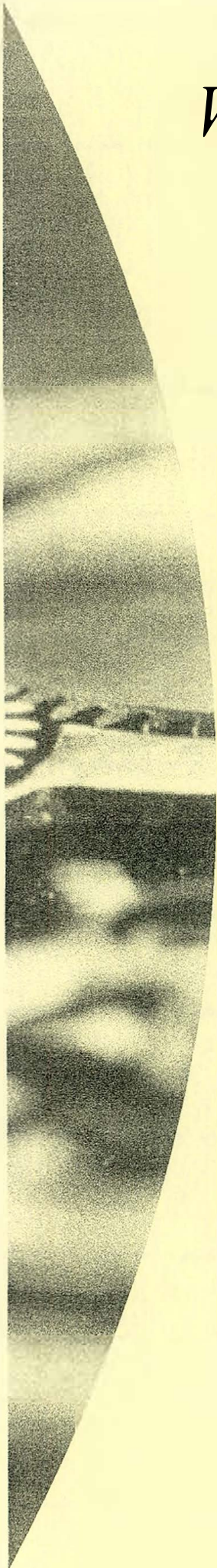
19.8 Em 1997 apresentamos pela primeira vez um relatório sobre o novo regime de comunicação ao Parlamento. Acreditamos que foi um bom começo e que a estrutura básica utilizada para o relatório havia sido boa.

19.9 O relatório confiável de desempenho tem muitos benefícios: pode realçar a responsabilidade e confiança no governo, fornecer informação para programas e serviços e um melhor exame dos mesmos pelos parlamentares, como também funciona como incentivo aos departamentos e agências na administração dos resultados que estabeleceram como meta.

19.10 Em duas ocasiões nos últimos anos, o Comitê de Procedimentos e Assuntos Internos emitiu relatórios com recomendações sobre os meios de garantir um maior envolvimento dos parlamentares na verificação das estimativas.

19.11 O Presidente do Conselho do Tesouro submete anualmente ao Parlamento um relatório, junto com os relatórios de desempenho departamentais, sobre a medição do desempenho governamental, a elaboração de relatórios e o gerenciamento baseado em resultados. Recentemente, este relatório ofereceu informações úteis do desempenho com relação a resultados coletivos - áreas onde vários departamentos ou governos trabalham coletivamente voltados para um resultado.

19.12 O Secretariado do Conselho do Tesouro deu importantes passos em direção à informatização da elaboração dos relatórios. É preciso que os departamentos sejam encorajados a fazer um uso maior uso deste veículo e a coletar e compartilhar boas práticas.



Workshop Internacional

11 - Metodologia de Avaliação da Execução dos Programas e da Gestão Governamental

Ministério da Fazenda
Secretaria Federal de Controle Interno

**METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS
PROGRAMAS E DA GESTÃO GOVERNAMENTAL**

Coordenação: Mário Falcão Pessoa – Diretor de Gestão do Sistema de Controle Interno

Setembro 2001

NOÇÕES GERAIS SOBRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO GOVERNO.



A Secretaria Federal de Controle Interno é o órgão central do denominado Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sendo que suas responsabilidades centram-se nos princípios constitucionais de avaliação da execução dos programas de governo e da gestão pública, fazendo parte, dessa forma, de um ciclo de unidades estratégicas de governo que centram seus esforços nos resultados da ação pública como vetor principal de suas atuações. Dessa maneira, o controle interno precisa compreender detalhadamente como se processa o processo de escolha das prioridades e de alocação dos recursos a fim de viabilizar a sua atuação. Este texto explora a forma como a atuação da SFC se processa desde o início do processo de definição das políticas governamentais.

Assim, os principais papéis deste ciclo são:

Planejamento governamental: consiste em determinar os objetivos a alcançar e as ações a serem realizadas em determinado período, compatibilizando-as com os meios disponíveis para a sua execução.

Programação: representa um conjunto de ações que concorrem para um objetivo preestabelecido. A programação é definida de acordo com a estrutura de cada nível de governo, de maneira a adequar a solução de problemas identificados no planejamento.

Orçamentação: É o instrumento contendo as ações governamentais a serem realizadas em determinado período de tempo, bem como os meios necessários para a viabilização dessas ações.

Execução: É a materialização das ações de governo, ou seja são os atos e fatos praticados na administração pública para implementação da ação governamental

Controle: Verificação da execução físico-financeira dos projetos e atividades inicialmente planejados, quanto à materialidade e legalidade.

Avaliação: Mensuração de indicadores relacionados com eficiência, eficácia e efetividade das ações.

ONDE COMEÇA DE FATO A DISCUSSÃO SOBRE O PLANEJAMENTO?



A disputa nas eleições se faz em torno de propostas que são definidas em função de variados fatores: ideologias, níveis de preparo e competência, focos de interesse e percepção dos problemas, bases analíticas, etc. A multiplicidade de partidos reflete a diversidade de arranjos possíveis em um sistema democrático.

Dessa forma, os diferentes candidatos apresentam seus diagnósticos e suas propostas de solução para os problemas.

Em tese, a escolha do eleitorado se faz sobre as propostas: a que mais se afina com sua percepção sobre os problemas principais e as soluções mais indicadas.

Ora, eleita a proposta – isto é, o candidato – tem-se o núcleo do plano a ser montado e onde estarão os objetivos e as ações que serão implementadas pelo dirigente eleito para atingi-los.

Assim, a formulação dos planos de governo carrega necessariamente uma conotação de opção política, sendo que as formas de operacionalização dessas políticas decorrerão delas. Neste contexto, o controle interno avalia os programas tendo como pressuposto a opção política adotada, não cabendo, a princípio, questioná-la. Assim, a avaliação que se refere é a da aderência das ações à política formulada, daí porque a constituição refere-se à avaliar a “execução dos programas” e não à avaliar os “programas”. Apesar de aparentemente sutil, a diferença é fundamental na medida em que atribui ao controle interno o confirmador, o certificador, o testador da consistência das informações geradas. O controle interno a avaliação a que se refere é a de responder a seguinte indagação: o que foi planejado e aprovado pelo Poder Legislativo está sendo cumprido ?

PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual – PPA é a materialização das propostas e promessas de campanha e que, aprovado, constitui o referencial para a atuação governamental, sendo a peça de maior abrangência no estabelecimento de prioridades, cuja finalidade é indicar o direcionamento das ações do governo para um período de 4 anos

O Plano Plurianual – PPA foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (art. 165, I e § 1º), substituindo os anteriores Orçamentos Plurianuais de investimentos.

O PPA precisa ser elaborado pelo governo e encaminhado ao Congresso, para ser discutido e votado, até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato de cada Presidente, como determina a Constituição.

Depois de aprovado, o PPA é válido para os quatro anos seguintes. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas, de forma regionalizada, da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada (compreendem mais de um exercício financeiro).

Diretrizes são orientações ou princípios que nortearão a captação, gestão e gastos de recursos durante o período, com vistas a atingir os objetivos de Governo durante o período do Plano.

Objetivos consistem na detalhamento dos resultados que se pretende atingir com a execução das ações governamentais que permitirão a superação das dificuldades diagnosticadas ou o aproveitamento de oportunidades estratégicas.

Metas são a tradução quantitativa dos Objetivos.

A finalidade do PPA, em termos orçamentários, é a de estabelecer objetivos e metas que comprometam o Poder Executivo e o Poder Legislativo a dar continuidade aos programas na distribuição dos recursos. O PPA precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional até o final do primeiro ano do mandato do Presidente eleito. O controle e a fiscalização da execução do PPA são realizados pelo sistema de controle interno do Poder Executivo e pelo Tribunal de Contas da União. O acompanhamento e a avaliação dos resultados são feitos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É importante lembrar que, conforme determina a Constituição Federal (Disposição Constitucionais transitórias art. 35, I) o PPA terá vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, ou seja, durante o primeiro ano de mandato do novo presidente este, em tese, deverá seguir o previsto no planejamento de seu antecessor.

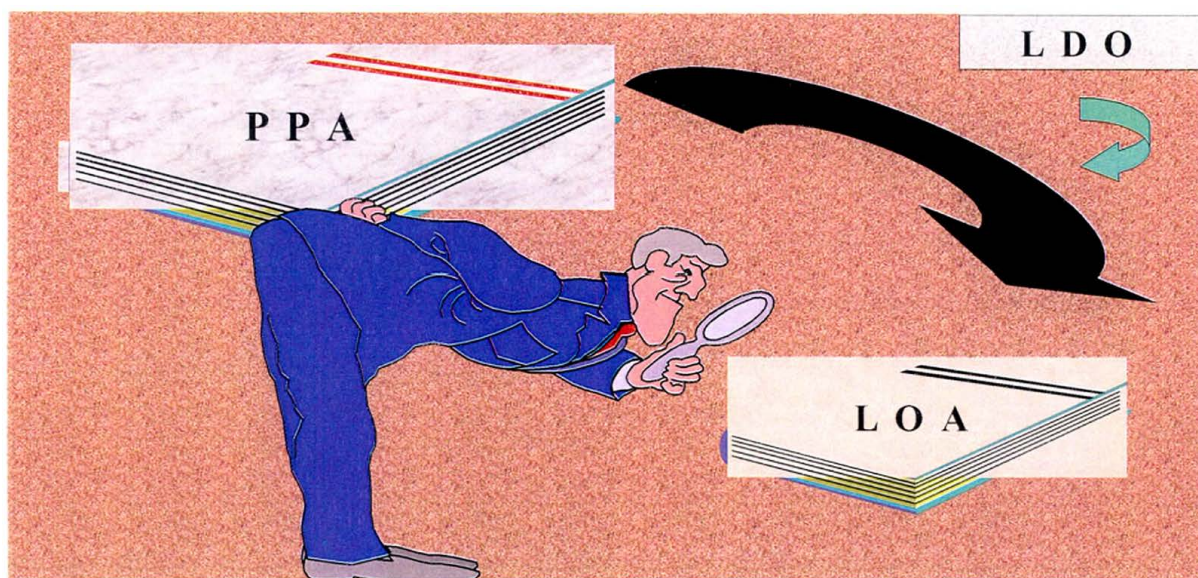
O PPA contém as grandes diretrizes, as estratégias e as políticas que prevalecerão no período da sua vigência. Assinala os objetivos e metas da ação governamental mas é relativamente amplo, não se prestando isoladamente como ferramenta para administrar o dia-a-dia das ações de governo.

A legislação atual permite identificar dois aspectos bastante nítidos:

preservar a integração planejamento & orçamento, introduzida pela Lei 4.320/64 e reafirmada pelo Decreto-lei 200/67, quando criou-se a obrigatoriedade do orçamento-programa anual; e

garantir a permanência de uma maior presença da vontade popular na alocação de recursos, vontade esta legitimada pela atuação dos congressistas.

Neste sentido existem atualmente dois outros documentos básicos no processo de planejamento & orçamento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).



A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) prioriza as metas do PPA e orienta a elaboração do Orçamento Geral da União, que terá validade para o ano seguinte. O projeto da LDO é elaborado pelo Poder Executivo, sob a direção do MP e a Coordenação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e precisa ser encaminhado ao Congresso até o dia 15 de abril de cada ano. O projeto da LDO tem como base o PPA e deve ser apreciado pelo Congresso Nacional até 30 de junho de cada exercício. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República.

A LDO também é uma criação da Constituição de 1998 e compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, objetivando orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de crédito e fomento.

A LDO é o instrumento propugnado pela Constituição para fazer a transição entre o PPA e as leis orçamentárias anual.

Na leitura dos artigos Constitucionais, observa-se que na medida em que se instrumentaliza o planejamento, o “processo orçamentário” não se restringe a um exercício financeiro e, muito menos, se confunde com ele.

A proposta orçamentária, contudo, é anual, referindo-se a um exercício financeiro específico. Na legislação que disciplina a contabilidade pública – Lei 4.320/64 – está disposto que “... pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas”. As diretrizes orçamentárias são, portanto, propostas a cada ano pelo Executivo. Em sua proposta, o Executivo precisa falar de suas prioridades, metas,

alterações pretendidas na legislação tributária e na política de aplicação das agências de fomento.

Na realidade, cria-se a oportunidade para uma leitura prévia pelo Congresso sobre a forma com que o Executivo pretende executar a LOA no exercício subsequente. Em outras palavras, a Constituição de 1988 tratou de encaminhar solução para o problema de hipertrofia que levava um dos Poderes a dispor unilateralmente sobre as prioridades do setor público. O Congresso passou a participar de fato do processo decisório.

Referenciando-se no PPA e ajustando-se à LDO aprovada, o Executivo deve apresentar seu projeto de lei orçamentária até quatro meses antes do encerramento do exercício. Este prazo está no Artigo 35 das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Constituição Federal em seu art.165, § 5 determinou que a Lei Orçamentária Anual compreendesse um conjunto formado por três orçamentos:

O Orçamento Fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

O Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público; e

O Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A idéia é propiciar uma visão de conjunto das ações implementadas pela Administração Pública.

Os recursos dos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social provêm dos tributos, contribuições e exploração do patrimônio dos órgãos e entidades públicas abrangidos por esses orçamentos.

O Orçamento de Investimento inclui apenas as inversões de dividendos e os lucros das empresas estatais e visam à ampliação de capacidade de produção dessas unidades.

O Orçamento é de importância crucial: é por meio dele que, na prática diária da administração, os recursos financeiros serão carregados para os planos, programas e ações, colocando em marcha a efetivação das políticas públicas.

Nesse sentido, a mais expressiva antevisão de todo este processo está contida na mensagem que o Presidente da República remete anualmente ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Na Mensagem é exposta a situação do País, com identificação de problemas e das correspondentes providências julgadas necessárias, o que representa, na realidade, o plano de governo.

Finalmente, o Congresso aprecia a proposta e apresenta as emendas que entende necessárias para aperfeiçoá-la. Nesse processo existem certas condições que,

obrigatoriamente, precisam ser atendidas, dentre elas a compatibilidade entre o PPA, a LDO e LOA. Aprovada, a proposta retorna para sanção presidencial, onde, como é aceitável, pode sofrer vetos.

Outra particularidade que não pode deixar de ser percebida refere-se ao fato de que no Brasil, o orçamento é autorizativo e não mandatário, o que o torna um instrumento sujeito às circunstâncias objetivas que se impuserem ao longo do tempo. Como o Poder Executivo tem a responsabilidade pela realização das principais ações, há um importante elemento de atuação sobre o mesmo que depende das condições políticas e organizacionais existentes a cada momento. Assim, a ação de controle torna-se bem mais complexa na medida em que não está assegurado o cumprimento das metas e objetivos nem na mesma dinâmica, nem na mesma intensidade. Os fatores conjunturais assumem, deste modo, uma importância determinante no sucesso de cada ação e o seu desdobramento ganha elementos adicionais de avaliação dos seus resultados.

A Secretaria Federal de Controle Interno reorganizou seus trabalhos à luz das discussões ocorridas no final de 1998, quando foram redefinidos pela constituição os objetivos e a forma de atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Até então, o marco regulatório mais importante era o Decreto-lei nº 200/67, onde estava presente a preocupação de que o Poder Executivo, mais particularmente no apoio à supervisão ministerial, fosse auxiliado por um aparato técnico-profissional, constituído de servidores voltados fundamentalmente para a garantia da regularidade dos atos de gestão praticados pelos gestores públicos. Esse pode ser chamado de Controle Interno Administrativo.

Com a mudança substantiva de foco provocada pela constituição de 1988, percebe-se claramente a preocupação dos parlamentares constituintes com essa questão, ao colocarem o Controle Interno no “Capítulo I Do Poder Legislativo”, e não em separado dentro de cada um dos Poderes. Esse fato certamente levou em consideração a necessidade de que o Controle Externo fosse apoiado por um Sistema de Controle Interno, envolvendo cada um dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Ou seja, não se deve perder de vista que o funcionamento sistêmico colocado na Constituição pressupõe, obviamente, acesso amplo às informações e às avaliações geradas no âmbito desse Sistema que, apesar de caráter originalmente interno, não reside isolado e hermético dentro de cada Poder.



Atenção! A Constituição de 1988 trouxe várias inovações que incorporaram novas atribuições ao Controle Interno e deram uma nova configuração às suas responsabilidades. Essa Segunda fase pode ser chamada de Controle Interno Avaliativo.

Convém registrar na íntegra os artigos que balizam as ações do controle interno. São eles:

“Artigo 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de

receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

“Artigo 71 – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
(...)

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais unidades referidas no inciso II;
(...)

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
(...)

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal”;

“Artigo 74 – Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, e execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Fazendo uma análise dos artigos acima, temos que:



Existe uma relação dupla de *accountability*, ou seja, da responsabilidade de prestar contas:

- No primeiro nível, sobre a execução das ações de governo consubstanciadas no Orçamento Geral da União, cuja responsabilidade é do Presidente da República e de seus Ministros (prestação de contas do Presidente) e,
- No segundo nível, com relação aos atos administrativos praticados por todos os gestores públicos que, de alguma forma, manipulem dinheiros, valores, bens e haveres da União.
- Estes são, na essência, os objetos de trabalho do SCI.

Nesses artigos, pode ser observada a determinação constitucional de que todos os Poderes mantenham sistema de controle interno, inclusive com a finalidade precípua de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O inciso I do artigo 74 trata do controle da execução das ações governamentais, conforme aprovado no Plano Plurianual e nos Orçamentos. Por meio desse dispositivo, pretendeu o Congresso Nacional saber, em detalhes, como foi o desempenho do governo, enquanto responsável pela execução dos programas aprovados pelo Parlamento. É, inquestionavelmente, a parte mais importante da prestação de contas, em função de ser, por meio dessas avaliações, que se pode formar juízo de valor sobre o alcance das metas previstas. Os produtos dessa ação são as Avaliações da Execução dos Programas de Governo.

O inciso II do artigo 74 envolve aspectos relacionados à forma como os gestores públicos exerceram suas atribuições, devendo ser consideradas as dimensões da legalidade (fazer de acordo com a lei), da eficácia (fazer o previsto nos planos em termos de alcance das metas estabelecidas) e da eficiência (fazer procurando otimizar e usar racionalmente os recursos disponíveis). Os produtos dessa ação são as Avaliações de Gestão.

O inciso III desse mesmo artigo trata de aspecto específico mais ligado à gestão financeira da União que, dada sua relevância material, teve tratamento em destaque. O produto dessa ação é a Avaliação das Finanças da União.

Complementarmente, o inciso IV reforça a ligação entre os Sistemas de Controle Externo e Interno. É evidente que a expectativa de receber os produtos dessas avaliações é consequência natural desse funcionamento sistêmico. Essas avaliações, portanto, não se cingem ao âmbito restrito dos respectivos Poderes. Extravagam seus limites alcançando o Congresso Nacional, de forma direta ou por meio do TCU, enquanto unidade de auxílio.

O parágrafo 2º do artigo 74 identifica o que pode ser chamado de embrião do controle social, na medida em que identifica atores sociais (cidadãos, associações, etc.) como partes ativas no processo de identificação de irregularidades e ilegalidades. Para fortalecer esse relacionamento, evidentemente, a esses agentes deve ser dado acesso a informações que permitam e facilitem o exercício dessa prerrogativa.



Não é difícil perceber que as ações de auditoria das Tomadas e Prestações de Contas preenchem plenamente a atribuição estabelecida no inciso II do artigo 74. De fato, essas auditorias têm características avaliativas de largo espectro, com o fim de opinar sobre a legalidade dos atos de gestão e sobre a eficiência e eficácia com que os gestores se comportam. Avanços importantes têm sido conseguidos, com destaque para a melhoria da qualificação técnica do pessoal, introdução de análises mais profundas sobre os aspectos de alcance dos objetivos de governo, geração de programas de auditoria cada vez mais amplas e complexas, criação de sistemas de auditoria, visando automatizar procedimentos para racionalizar e otimizar os trabalhos da área.

O papel constitucional do controle interno deixa claro que as principais funções referem-se à avaliação da execução dos programas de governo, seja no monitoramento do Orçamento, seja no monitoramento do PPA, e à avaliação dos gestores. Portanto, fica claro que o modelo está centrado na avaliação da execução das políticas públicas governamentais e na avaliação dos gestores, ou seja, na avaliação da execução da ação governamental e da gestão pública. Como consequência, no novo PPA 2000-2003, a SFC ficou responsável pelas Ações de: Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais e Avaliação da Execução das Ações Integrantes dos Programas Governamentais. Destaca-se que essas atividades integram o Programa Gestão das Políticas da Execução, Financeira, Contábil e de Controle Interno, da Subfunção Controle Interno e da Função Administração.

A partir da compreensão desses aspectos, foi editada a Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ora em vigor, apresenta uma estrutura de Controle Interno de forma a atender os pressupostos constitucionais.

O artigo 19 da citada Lei dispõe que O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No artigo 20 da Lei supracitada estão definidas as finalidades para o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, conforme artigo 21 da Lei nº 10.180/2001, compreende as seguintes atividades:

- de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.

No artigo 22 da Lei nº 10.180/2001, fica determinado que integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I - a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central;

II - órgãos setoriais.

§ 1º A área de atuação do Órgão Central do Sistema abrange todos os órgãos do Poder Executivo Federal, excetuados aqueles indicados no parágrafo seguinte.

§ 2º Os órgãos setoriais são aqueles de controle interno que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil.

§ 3º O órgão de controle interno da Casa Civil tem como área de atuação todos os órgãos integrantes da Presidência da República e da Vice-Presidência da República, além de outros determinados em legislação específica.

§ 4º Os órgãos central e setoriais podem subdividir-se em unidades setoriais e regionais, como segmentos funcionais e espaciais, respectivamente.

§ 5º Os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

No artigo 23 da Lei nº 10.180/2001 ficou instituída a Comissão de Coordenação de Controle Interno, órgão colegiado de coordenação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com o objetivo de promover a integração e homogeneizar entendimentos dos respectivos órgãos e unidades.

Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, conforme artigo 24 da Lei nº 10.180/2001:

- I - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual;
- II - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;
- III - avaliar a execução dos orçamentos da União;
- IV - exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União;
- V - fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;
- VI - realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados;
- VII - apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis;
- VIII - realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;
- IX - avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal;
- X - elaborar a Prestação de Contas Anual do Presidente da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;
- XI - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União.

PAPEL DA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Nesse novo modelo, a Secretaria Federal de Controle Interno assume com mais ênfase o seu papel nas funções componentes do **ciclo da gestão: Planejamento, Orçamento, Administração Financeira, Execução Orçamentária e Financeira, Contabilidade e Controle Interno**.

Nesse contexto, o ponto principal, sobre o qual se processa a interligação entre as várias funções desse ciclo, é a compreensão das **políticas governamentais**, materializada na **Lei Orçamentária Anual – LOA**. O Controle deve estar atento não somente àquelas ações de governo especificadas nas funcionais programáticas mas, também, nas destinações de recursos que não contam com código de classificação orçamentária específica, das quais as renúncias fiscais, as concessões de serviços públicos e os incentivos fiscais são bons exemplos.

A Secretaria Federal de Controle Interno delineou uma nova forma de atuação, refletida em seu desenho organizacional:

Diretoria de Gestão do Sistema de Controle Interno: responsável pela coordenação geral do planejamento das ações de controle, pela concepção de metodologias, supervisão e coordenação dos processos de trabalho; organização técnica e administrativa da Secretaria, pela representação junto a Organismos Internacionais (BIRD, BID, PNUD, etc.), pela elaboração de normas técnicas, pela definição de sistemas informatizados e de

informação e pela consolidação das Contas do Presidente a ser submetido anualmente ao Congresso Nacional;

As Diretorias de Auditorias de Programas das áreas Econômica, Social, de Infra-estrutura, de Contas e de Administração: são responsáveis pela formulação das estratégias de atuação do controle interno sobre as diversas políticas públicas e unidades gestoras, desenvolvem e implementam os trabalhos do Controle no âmbito dos respectivos ministérios, segundo as metodologias e orientações emanadas da Diretoria de Gestão do Sistema de Controle Interno. Identificam e hierarquizam as ações atribuídas a cada ministério e definem a estratégia a ser utilizada nas ações de Controle. A elaboração dos Planos Estratégicos (PE) e respectivos desdobramentos em Planos Operacionais (PO) é o núcleo da organização dos trabalhos do controle sobre a execução governamental propriamente dita a qual se dá de fato através das ações e assemelhados. Essa elaboração é de responsabilidade essencial e indelegável das Coordenações-Gerais das Diretorias de Auditoria de Programas. À elas cabem a responsabilidade de atuarem como braço de concepção da estratégia de controle em cada nível governamental, considerando-se de máxima importância a atuação do dirigente de Controle Interno no assessoramento especializado ao Ministro da Pasta.

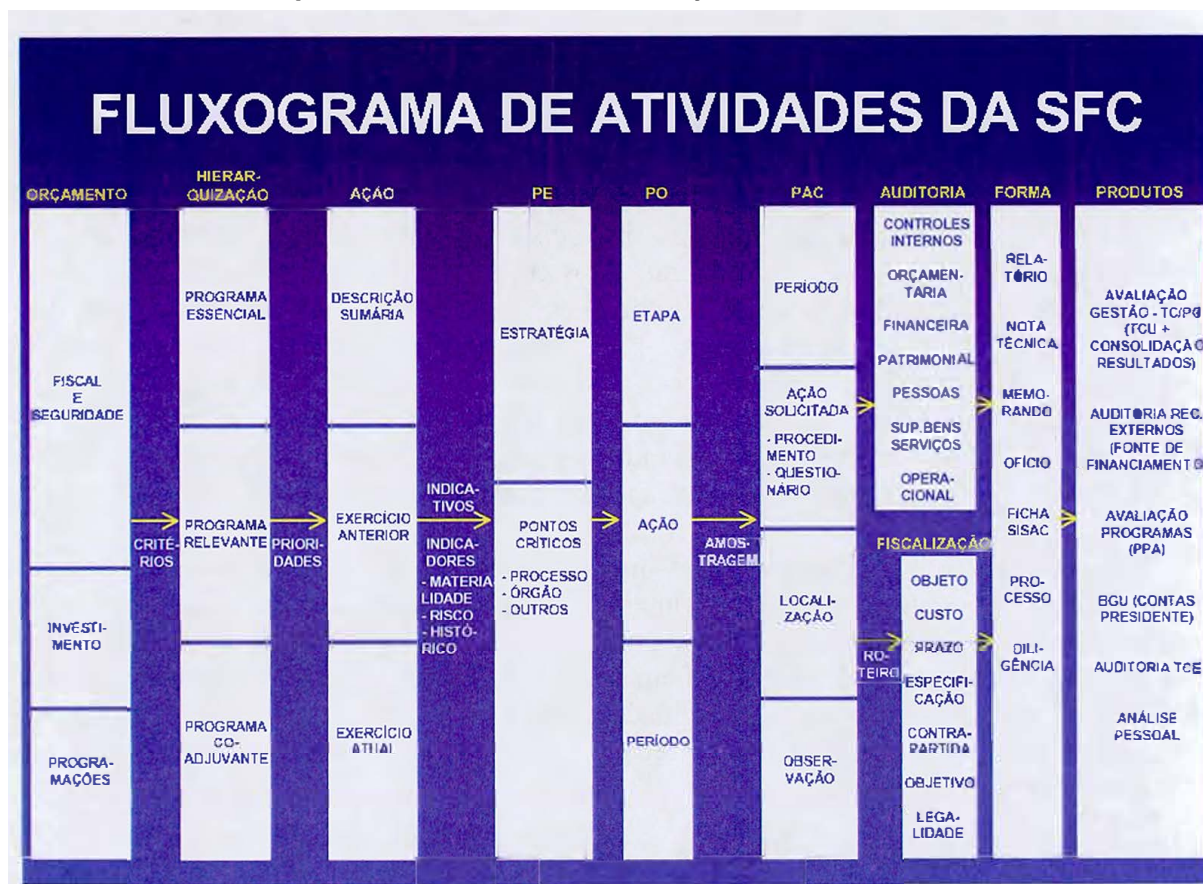
Gerências Regionais de Controle Interno: são principalmente os braços operacionais do sistema de controle interno, cabendo a execução de ações previstas pelas **Coordenações-Gerais** em seus planejamentos específicos. Adicionalmente, também como uma função de grande relevância, cabem a elas funcionarem como elementos de captação de dados e informações sobre as realidades locais, os quais, transferidos às respectivas Coordenações-Gerais, possibilitam o preparo de planejamentos melhor ajustados às condições reais de execução.



PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DE CONTROLE

Aspectos Gerais

O Fluxo do Planejamento das Ações de Controle adotado pela Secretaria Federal de Controle Interno comporta-se segundo o seguinte esquema:



- mapeamento das políticas públicas afeitas a cada Ministério, buscando identificar seus macro objetivos e levantar os elementos caracterizadores possíveis (recursos previstos, agentes responsáveis, interfaces, etc.), de modo a evidenciar suas importâncias político-estratégicas, inclusive em relação ao projeto global de governo.
- a partir dos elementos levantados, promover a hierarquização (essenciais, relevantes e coadjuvantes) dos diversos programas/programações governamentais baseado em critérios políticos e estratégicos definidos. Na conformação atual da classificação orçamentária, esse exercício (hierarquização) se faz no nível de PROGRAMA por ser esse o que apresenta, em geral, uma definição minimamente consistente de limites e abrangência.
- prioritariamente detalhar as informações envolvendo a descrição dos programas/programações essenciais e a identificação dos Ações - Módulos-Tipo que o compõem;
- nesse momento, ocorre uma segunda hierarquização, ou seja, em geral, apenas alguns Ações costumam representar a essência do programa, razão pela qual é possível, ao acompanhá-los, praticamente garantir que as principais ações sejam controladas;
- elaborar o relatório de situação das Ações selecionados, identificando, dentre outros itens:
 - os objetivos e as metas;
 - os órgãos responsáveis;
 - a documentação legal que lhes dá suporte;
 - as razões de implementação;
 - as formas de execução e os mecanismos de implementação;
 - a clientela e o público alvo;

- a existência de recursos externos financiando todo ou parte do Ações;
- os critérios para a seleção dos beneficiários;
- as formas de divulgação que serão utilizadas para mobilizar a clientela, quando for o caso. Essa situação ocorre quando a viabilização das ações pretendidas está vinculada à manifestação de interesse da clientela (programas de “balcão”);
- os mecanismos de controle (inclusive de controle social); e
- as informações a respeito das ações do Controle Interno no exercício anterior, bem como sobre o exercício atual;
- elaborar o Plano Estratégico da Ação selecionado, o que inclui levantamento dos pontos críticos e frágeis, que podem impactar a execução, e a definição da abordagem de controle a ser adotada, que terá por foco os pontos críticos identificados;
- elaborar o Plano Operacional de cada divisão (subitem) definida na abordagem da Ação, ocasião em que são identificadas as ações a serem realizadas, os instrumentos a serem usados e o período de realização dos trabalhos.

Como pode ser observado, trata-se de um processo lógico, definido passo a passo, e que resulta em uma percepção de controle obtida em função de um encadeamento de ações fortemente vinculadas aos objetivos de controle. Tais objetivos são fixados, acompanhados, avaliados e revistos permanentemente pelo Conselho de Dirigentes.

Em síntese, a metodologia de trabalho adotada abrange os seguintes aspectos: conhecimento das ações de cada Ministério; percepção sobre as principais áreas de atuação e pauta política específica; compreensão sobre o funcionamento dos programas/programações e respectivas Ações ou equivalentes (módulos-tipo), bem como avaliação sobre as unidades responsáveis pelas diferentes etapas do processo gerencial de implementação da Política Pública; e planejamento das ações de controle a serem implementadas para avaliação da execução dos Programas de Governo e da Gestão Pública. Opera-se, assim, um processo permanente de trabalho que permite, através da reavaliação, efetuada a cada novo conjunto de dados e informações obtido, manter o controle sempre atualizado e atuante.

Detalhamento do Planejamento

A apresentação da seqüência das atividades de planejamento será feita levando-se em consideração a estrutura atualmente empregada no módulo PLANEJA do sistema informatizado ATIVA. A utilização da nomenclatura e da seqüência empregadas no PLANEJA tem por objetivos:

- (1) induzir à utilização sistemática do instrumento;
- (2) disseminar a metodologia com base em um instrumento já em uso; e
- (3) sistematizar o entendimento sobre os conceitos envolvidos no preenchimento do sistema.
- (4) facilitar a identificação e possibilitar o recolhimento, a partir da experiência vivida, de elementos que serão utilizados no aperfeiçoamento/ajuste da metodologia.

Basicamente, podemos descrever o sistema como estando dividido em 4 grandes BLOCOS, que possuem a seguinte estrutura:

- **BLOCO I – ORÇAMENTO GLOBAL DO MINISTÉRIO**
 - Apresenta o orçamento do Ministério em termos dos programas constantes da LOA e das “programações”, especificando o denominado “orçamento líquido”, isto é, o orçamento do qual se excluem as parcelas referentes a pessoal e dívida (juros e amortizações).

- **BLOCO II – HIERARQUIZAÇÃO**
 - Agrega critérios de valoração político-estratégica próprios do Ministério ao conjunto de critérios gerais definidos pela Diretoria de Gestão do Sistema de Controle Interno e os aplica ao conjunto de programas/programações, classificando-os em Essenciais, Relevantes e Coadjuvantes
- **BLOCO III – PROGRAMAS E PROGRAMAÇÕES SOB CONTROLE**
 - É composto pelos programas/programações incorporados ao processo sistemático de controle. Para tanto, é necessário que pelos menos uma de suas AÇÕES - Módulo-Tipo disponha da chamada “documentação básica”, isto é, de Relatório de Situação, Plano Estratégico e Plano(s)_ Operacional(ais).
- **BLOCO IV – AÇÕES e MÓDULO-TIPO SOB CONTROLE**
 - Contém o relatório de situação, o plano estratégico e o(s) plano(s) operacional(is) do Ações ou módulo-tipo.

A cada novo elemento de informação gerado ou obtido externamente, atualizar e reavaliar os Planos, incorporando esses novos elementos

BLOCO I - ORÇAMENTO GLOBAL DO MINISTÉRIO

Contém os valores previstos para o Ministério no exercício. Apresenta o total previsto na LOA (Orçamentos Fiscal + Seguridade e Investimentos) e, quando possível, o total estimado para as Programações. Estas, conforme já citado, destinam-se a permitir o tratamento de políticas públicas para as quais não se conta com classificação orçamentária específica. As renúncias fiscais, através das quais o poder público direciona investimentos em determinados segmentos – cultura, programas regionais, etc. - , são um bom exemplo da matéria coberta pelas programações.

BLOCO II – HIERARQUIZAÇÃO

Nesse Bloco registra-se, para cada um dos Ministérios, a hierarquização dos respectivos programas/programações, os quais são classificados, segundo a percepção do controle, em A - Essenciais, B Relevantes e C – Coadjuvantes. A percepção do controle, registre-se, resulta da aplicação de critérios de importância político-estratégica aos programas/programações sob responsabilidade do Ministério.

Devido às suas próprias características, os programas/programações de classificação Essencial são em geral objeto de controle sistemático, com a mais elevada concentração de atenção por parte do Controle. Embora sempre presente, face às limitações de recursos e menores taxas de impacto e/ou risco, as ações do Controle são significativamente menos intensas nas programações governamentais classificadas como Relevantes e mais intensamente assistemáticas no elenco Coadjuvante.

Controle sistemático: tem como premissa a existência de um processo consistente de planejamento como base para deflagração das ações do controle. O planejamento adotado é o que consta da atual metodologia, que pressupõe obrigatoriamente o conhecimento amplo do problema, a definição de uma estratégia de atuação focada nos pontos críticos do processo de execução e o estabelecimento de cronologias, formas e instrumentos de atuação capazes de garantir um padrão de cobertura e segurança compatíveis com as características e

especificidades do objeto controlado.

Controle assistemático: trata das excepcionalidades. São questões pontuais e agudas, tipo denúncias ou solicitações de autoridades, ou aspectos que, por qualquer razão, o Controle entenda necessário averiguar com presteza. Nesses casos, dispensa-se a montagem de um planejamento completo, com amplo levantamento de dados e definição de estratégias e procedimentos operacionais como pré-condição para a deflagração de ações de controle.

É importante ressaltar que o processo da hierarquização não está vinculado somente à capacidade operacional que a unidade de controle possui para realizar seus trabalhos. Ou seja, o grau de essencialidade de um programa ou programação é uma característica intrínseca do mesmo.

A capacidade operacional do controle interno apenas condiciona sua maior ou menor condição de cumprir adequadamente sua missão institucional.

DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS NA HIERARQUIZAÇÃO

Consiste no estabelecimento do rol dos critérios a serem utilizados para hierarquizar os programas/programações. A hierarquização, neste plano, impõe-se porque geralmente o Programa é o nível da funcional programática que apresenta melhor definição das ações de governo, com clareza suficiente para as ações de controle.

A Diretoria de Gestão do Sistema de Controle Interno da SFC determina critérios de natureza geral, que serão obrigatoriamente adotados por todas as unidades do Controle, e cada COORDENAÇÃO-GERAL DAS DIRETORIAS DE AUDITORIA DE PROGRAMAS, em função de sua experiência e das características próprias do Ministério que lhe está afeto, adiciona outros critérios, específicos e próprios da situação em que opera, compondo assim o elenco que definirá o enquadramento dos seus programas/programações nas três categorias previstas (Essenciais, Relevantes e Coadjuvantes). Obviamente, a fixação dos critérios está condicionada por fatores de natureza política, estratégica, econômico-financeira, de complexidade da execução, da maior ou menor fragilidade dos órgãos responsáveis, etc.

No momento, por exemplo, a SFC, dada a importância estratégica, definiu que deverão ser classificados como essenciais os programas e programações que se enquadrem em qualquer das condições abaixo:

- pertençam ao Programa Comunidade Solidária, pois representam a expressão política mais evidente da importância dada pelo Governo Federal ao combate à pobreza;
- pertençam ao Programa “Avança Brasil”, em função desses programas serem de importância estratégica dentro da ação do Governo Federal; e
- envolvam o uso de Recursos Externos, em função da utilização de recursos financeiros vultosos, visibilidade externa, de compromissos junto aos organismos multilaterais de crédito (BID e BIRD), de compromissos junto aos organismos internacionais de cooperação para o desenvolvimento (PNUD, UNESCO, IICA etc) e da obrigação do Controle Interno emitir pareceres sobre as contas dos projetos, todos os programas nessa condição incluem-se na classificação Essencial.

É importante observar contudo que, de modo geral, é o enquadramento em conjuntos de critérios que define a posição do programa/programação nos grupos de classificação (Essenciais, Relevantes, Coadjuvantes).

APRESENTAÇÃO DA HIERARQUIZAÇÃO - PROGRAMAS

Consiste na listagem de todos os programas que compõem os orçamentos (fiscal, de investimentos e seguridade social) do Ministério em análise, enquadrados em seus grupos respectivos (Essenciais, Relevantes, Coadjuvantes) e tendo identificados os critérios que motivaram o enquadramento.

As informações lançadas no sistema são as seguintes:

- código da funcional programática até o nível de programa;
- título do programa;
- valor inicial líquido do orçamento do programa;
- porcentagem do valor inicial líquido do orçamento do programa em relação ao valor inicial líquido do orçamento do Ministério;
- valor autorizado líquido do orçamento do programa;
- porcentagem do valor autorizado líquido do orçamento do programa em relação ao valor autorizado líquido do orçamento do Ministério;
- rol dos critérios utilizados para classificar o programa como essencial ou relevante (não precisa se for coadjuvante).

APRESENTAÇÃO DA HIERARQUIZAÇÃO – PROGRAMAÇÕES

Analogamente, consiste na listagem das programações, enquadradas em seus respectivos grupos de importância relativa (Essenciais, Relevantes, Coadjuvantes).

As informações lançadas no sistema são as seguintes:

- código atribuído à programação;
- título da programação;
- valor global atribuído à programação;
- rol dos critérios utilizados para classificar a programação como essencial ou relevante (não precisa se for coadjuvante).

BLOCO III – PROGRAMAS E PROGRAMAÇÕES SOB CONTROLE

Neste Bloco encontram-se os programas/programações que estão sendo objeto da ação de controle, isto é, que estão tendo pelo menos uma de suas AÇÕES ou Módulos-Tipo sendo objeto de alguma ação específica de controle. Para cada um deles é apresentada uma descrição sumária, mencionando-se peculiaridades que pareçam relevantes e resumindo, se possível, alguns aspectos considerados críticos ou frágeis em sua concepção ou processo de implementação.

BLOCO IV – AÇÕES E MÓDULO TIPO SOB CONTROLE

Este Bloco contém a documentação básica (relatório de situação, plano estratégico e plano operacional) de cada uma das AÇÕES ou Módulos-Tipo controlados sistematicamente.

É pressuposto indispensável saber que precisamos controlar os programas e programações em toda a sua plenitude – ações e agentes. Entretanto, isto só é possível mediante a apreensão de informações sobre as partes constituintes – as Ações e assembléias.

– porque são estas as partes que contêm os conjuntos de ações concretas que irão materializar os programas e as programações respectivas.

SITUAÇÃO DAS AÇÕES

O relatório de situação traz uma descrição sumária do objeto de interesse e informes sobre o exercício anterior (ou, se for o caso, exercícios anteriores) e o exercício atual.

Os elementos de informação apresentados no relatório de situação são de tal ordem que dão – ou devem dar - condições ao controlador de definir sua estratégia de atuação e, a partir dela, estabelecer as ações de controle que irão materializá-la.

ATENÇÃO! É absolutamente fundamental para o sucesso do controle, que o levantamento da situação atual se faça com o maior cuidado e rigor. Trata-se de etapa complexa e delicada. O controlador precisa localizar, recolher, avaliar e organizar uma gama bastante extensa de elementos de informação, de modo que possa constituir a base sobre a qual se debruçará para identificar os pontos críticos sob atenção e definir sua estratégia de atuação. Uma base inconsistente ou insuficiente levará inevitavelmente a dificuldades maiores na execução das atividades planejadas.

A título de ilustração, mencionam-se a seguir possíveis fontes e processos que deverão ser utilizados nesta etapa:

- Entrevistas com o Gestor responsável
- Plano Plurianual de Investimento - PPA
- Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO
- Lei Orçamentária Anual - LOA
- Quadro de Detalhamento de Despesas - QDD
- Programas de Dispendio Global - PDG
- Legislação constitutiva básica das Unidades de Trabalho
- Normativos Internos das unidades encarregadas das diferentes etapas do processo gerencial de implementação do projeto
- Relatórios de Desempenho Operacional
- Editais/Atos Convocatórios
- Boletins estatísticos
- Dados do SIDOR - Orçamento
- Dados do SIASG - Serviços Gerais
- Dados do SIAPE - Pessoal Civil
- Dados do SIAPA - Patrimônio Imobiliário
- Dados do SIAFI sobre a execução orçamentária e financeira
- Análise de Contas e Saldos dos Balancetes
- Contratos, Convênios e Termos de Parceria

DESCRIÇÃO SUMÁRIA DAS AÇÕES - MÓDULO-TIPO

Contém os itens abaixo descritos.

Objetivos: refere-se ao que se pretende alcançar com a execução da ação, no curto, médio e longo prazos, justificando as ações planejadas.

Metas Segundo o QDD: dado extraído diretamente da LOA.

Metas Segundo o Gestor: informação recolhida junto ao gestor. A experiência tem demonstrado que freqüentemente difere daquela fixada na LOA.

Órgãos Responsáveis: refere-se aos diferentes órgãos e entidades encarregados de cada uma das fases do processo de formulação, planejamento, implementação e controle da execução da ação.

No sistema ATIVA (Módulo PLANEJA), as informações a serem registradas são as seguintes:

- código SIAFI do órgão ou entidade responsável;
- sigla do órgão ou entidade;
- nome do órgão ou entidade; e
- descrição sucinta de sua responsabilidade nas diversas fases do processo.

Listagem da documentação obtida e que sustenta a implantação das AÇÕES: Leis, Decretos, Portarias, Exposições de Motivo, diagnósticos, etc. que regem a implementação do projeto.

Resumo das Razões de Implantação das AÇÕES: refere-se à identificação do porquê da implementação do projeto, informação geralmente disponível na exposição de motivos que levou à sua aprovação.

Resumo das formas de execução das AÇÕES (divisões, formas, mecanismos, normas e procedimentos de Implementação): contém a descrição dos processos gerenciais e operacionais da ação. Um fluxograma pode demonstrar, mais claramente, a forma como os diversos elementos e agentes se relacionam na execução das atividades previstas. A utilidade das demonstrações gráficas está diretamente ligada à necessidade de se ter uma visão sintética e estruturada de uma organização ou de uma programação e seus complexos fluxos decisórios e operacionais. Por questões de limitações gráficas do sistema informatizado utilizado, o fluxograma deve ser apresentado descritivamente.

Clientela: representa os agentes responsáveis pelas diferentes etapas da implementação das Ações quando não realizadas diretamente pelo gestor.

Público-Alvo: representa o beneficiário final (pessoas, comunidades, categorias da sociedade, instituições, setores etc.) atingido diretamente com os resultados esperados pela execução da Ação.

Recursos Externos: refere-se à definição da existência, ou não, de fontes externas de financiamento para o projeto (BID, BIRD, EXIMBANK, KFW, ETC.)

Critérios para Seleção de Beneficiários: refere-se aos critérios de elegibilidade que serão aplicados para a escolha dos beneficiários da ação do Governo (neste caso, o público-alvo). Trata-se de descrever a forma pela qual o público-alvo é delimitado, a forma como são selecionadas partes da população total (pessoas, comunidades, categorias da sociedade, instituições, setores etc), ou seja, representam o rol de atributos, necessidades ou potencialidades que o público-alvo deve possuir e que direcionam sua escolha.

Crêterios, Formas e Veículos de Divulgação (para atendimento a partir da demanda/balcão): a divulgação deve propiciar à sociedade um conhecimento não só da existência da Ação, como também das possibilidades de acesso ao mesmo. Desta forma, os cr terios, formas e veículos de divulgação devem abranger todos os segmentos que preenchem as condições de elegibilidade a fim de que possam se tornar beneficiários do projeto.

Informe sobre os Mecanismos de Controle (inclusive social): refere-se   identificação, análise e registro sumariado dos mecanismos, sistemas e métodos institucionalizados e destinados ao acompanhamento e avaliação da execução das Ações/módulo-tipo. Deve ser destacado se o mecanismo, o sistema ou o método é interno (pertinente ao próprio gestor responsável pela execução das AÇÕES) ou externo, neste último incluindo as organizações não governamentais e os controles sociais.

Destaque-se que os Contratos de Gestão, como uma nova modalidade de atuação da Administração Pública Brasileira, estão pautados em indicadores de desempenho convencionados entre os gestores públicos e aqueles encarregados de executar as ações de governo. Para tanto, necessita-se de mecanismos de controle mais rigorosos.

A identificação, composição e registro dos mecanismos, dos sistemas e dos processos de monitoramento das ações finalísticas constituem-se em excepcional material de referência para as ações de controle.

INFORMAÇÕES SOBRE O EXERCÍCIO ANTERIOR

Realização Informada pelo Gestor (física e financeira) e Compar  o com as Metas Respectivas: refere-se ao registros sistematizados das realizações programadas no exercício anterior (resultado esperado ou programado) e da efetiva realização (desempenho real), conforme informados pelo gestor.

Conclusões com a Respectiva Fundamentação sobre a Confiabilidade da Execução Informada: Caso o controle disponha de elementos, trata-se de explicitar sua avaliação quanto à confiabilidade das informações prestadas pelo gestor. Na realidade, o que se está tratando   de levantar um primeiro juízo que poderá ser útil para balizar o comportamento do controle quando da definição de sua estratégia de a  o.

Resumo dos Principais Problemas/Desvios Detectados e Identificação das Possíveis Causas: É uma decorrência das ações realizadas pelo controle sobre o respectivo projeto. Evidentemente, quando existe, constitui material precioso para a definição do plano estratégico.

Providências do Controle e Respectivas Repercussões: Registro sistemático das providências adotadas pelo controle, em função das situações detectadas ao longo do processo de trabalho, e das conseqüências advindas. Devem ser registradas as providências encaminhadas formalmente, mediante comunicações, orientações ou análogos, bem como as articulações e negociações, nem sempre registradas formalmente, das quais freqüentemente decorrem alterações de maior expressão e com maior repercussão sobre as práticas do gestor e sobre os resultados alcançados pela programaq o.

Outras Questões que a COORDENAÇÃO-GERAL DAS DIRETORIAS DE AUDITORIA DE PROGRAMAS Considere Relevantes: Registro de outros fatores que

forem julgados relevantes para descrever o desempenho passado do projeto e/ou que se considere capazes de condicionar o desenvolvimento futuro das ações.

INFORME SOBRE O EXERCÍCIO ATUAL

Recursos Inicialmente Solicitados pelo Gestor; Base de Cálculo Utilizada pelo Gestor no Preparo da Solicitação e no seu Ajuste, quando couber, aos Valores Efetivamente Concedidos na LOA – apreciação possível sobre a consistência dos elementos apresentados: Registro do valor proposto a ser dispendido na execução do projeto durante o exercício em curso, conforme a solicitação do gestor à SPOA, compreende, ainda, a descrição dos parâmetros empregados pelo gestor para calcular o valor solicitado (planilha de cálculo empregada). A melhor forma de obter este dado é em reunião específica com o Gerente do Programa (conforme definido para o gerenciamento do PPA 2000). Trata-se, enfim, de registrar o valor planejado para ser executado no exercício. Esse valor, normalmente, diferirá daquele efetivamente aprovado. Ainda, será necessário registrar se houve, e como foi feito, o ajuste da programação da Ação em função das reduções/incrementos estabelecidos pela LOA.

A avaliação de consistência deve, na medida do possível, ajuizar sobre o processo de cálculo da solicitação inicial, analisando sua compatibilidade com as metas e cronogramas de execução adotados e a adequação dos valores básicos escolhidos. Deve, também, verificar de que forma o gestor reajusta suas metas caso não obtenha o volume solicitado de recursos, checando mais uma vez a coerência e a viabilidade das decisões adotadas. Finalmente, em se tratando de ação plurianual, deve-se procurar verificar sua conformação com as previsões de execução, de forma a poder oferecer tempestivamente subsídios ao gestor quanto à eventual possibilidade de não atingimento dos objetivos definidos.

Execução Planejada em Termos Físicos/Financeiros e, sempre que possível, Cronograma de Execução: refere-se ao registro sistemático da discriminação das metas programadas para o exercício em curso (etapas e desembolsos previstos, bem como os respectivos prazos), conforme estabelecido para o projeto. Este registro, caso exista, é de fundamental importância para a definição da oportunidade de ações de controle quando do processo de definição dos planos estratégico e operacionais.

Avaliação Sumária e Fundamentada da Viabilidade Atribuída ao Planejamento Apresentado: refere-se à avaliação sobre a viabilidade presumida do planejamento apresentado pelo gestor para o exercício, ou seja, sobre a possibilidade de se cumprir o planejamento estabelecido com base no conjunto de informações disponíveis.

Aspectos Operacionais Relevantes: descrever aspectos não contemplados anteriormente, e que interferem na execução da Ação.

PLANO ESTRATÉGICO

Conhecendo detalhadamente a Ação, o que inclui, necessariamente, a identificação dos principais pontos críticos da ação governamental enfocada, é possível elaborar o Plano Estratégico.

Para o nosso propósito, PONTOS CRÍTICOS são os pontos cruciais da trajetória de desenvolvimento da AÇÃO, aqueles indispensáveis, essenciais à viabilização das atividades e objetivos colimados.

EXEMPLOS DE PONTOS CRÍTICOS

A definição correta de critérios para enquadramento de solicitações, a divulgação ampla dos critérios junto à clientela, a estrutura encarregada de receber e analisar as propostas apresentadas, a capacidade técnica e idoneidade dos servidores encarregados de implementar a AÇÃO, a estrutura e os procedimentos previstos para controle da execução por parte dos beneficiados são exemplos do que poderiam ser os pontos críticos de uma ação governamental voltada para prover saneamento básico, ou abastecimento de água, ou escolas rurais, ou postos de saúde em pequenas comunidades, etc. mediante a transferência voluntária de recursos para que as prefeituras realizem os trabalhos previstos.

Para melhor identificar os pontos críticos trabalhar sobre o fluxograma, o qual identifica os processos, os agentes e as interações entre eles, é o caminho mais lógico. Os pontos críticos não são necessariamente pontos frágeis. Entretanto, caso apresentem fragilidades, estas terão importante impacto negativo sobre o processo de execução da AÇÃO. Por esta razão, identificar os pontos críticos e desenvolver hipóteses sobre as suas possíveis fragilidades e riscos de ocorrência são atividades cruciais para a definição e o planejamento das ações de controle.

Sobre o desenvolvimento de hipóteses: A análise do processo de execução, que o controlador executa a partir da sua experiência e de seu conhecimento sobre as técnicas, agentes e especificidades da matéria tratada, é a fonte primária das hipóteses sobre possíveis fragilidades que devam merecer atenção especial do controle. Assim, embora a existência eventual de um acervo de dados sobre problemas na execução de uma determinada ação de governo se constitua em excelente material para a identificação de fragilidades, ela não é indispensável, isto é, o processo de trabalho não se inviabiliza pela inexistência dessa informação prévia. E, aliás, não poderia ser de outra forma, sob pena de inviabilizar-se a expectativa de que se possa atuar preventivamente em termos de controle.

Para facilidade de análise, os pontos críticos são identificados, separadamente, segundo se refiram ao **órgão**, ao **processo** ou a **condicionantes externas**. Quando referentes ao órgão dizem respeito à(s) unidade(s) gestora(s) responsável(eis) pela implementação do projeto que está sendo analisado. Quando referentes ao processo, dizem respeito ao processo gerencial e, quando referentes às condicionantes externas dizem respeito a situações fora do gerenciamento direto do(s) órgão(s) responsável(eis) (fatores externos), mas que podem afetar decisivamente a execução do mesmo.

Com o plano estratégico busca-se definir o que se considera, no momento, ser a melhor opção entre as várias possibilidades diferentes que se cogitem para controlar a Ação. Esta definição é registrada no campo denominado “**abordagem**”, onde deve ficar claro para o leitor o que se decidiu fazer. Assim, deve-se identificar as partições em que se dividiu a Ação para facilitar o seu controle e, se for o caso, de que forma elas serão ou não abordadas nesta fase dos trabalhos. Usualmente, os projetos já possuem uma divisão natural – os subtítulos da funcional programática. Entretanto, sempre que julgar conveniente, o controlador arbitrará outras divisões, as quais serão caracterizadas e receberão numeração própria, no formato AXXX, onde a letra A indica ser divisão arbitrada.. Tais divisões podem corresponder a regiões geográficas, áreas temáticas, fases do processo gerencial de implementação da ação, ou qualquer outra que seja considerada conveniente.

PLANO OPERACIONAL

Para cada divisão definida no Plano Estratégico o formulador das ações de controle deve detalhar:

Título: refere-se à descrição da divisão (subitem) adotada.

Título reduzido: refere-se à alcunha da divisão (subitem) adotada.

Código da Divisão (subitem): refere-se ao registro de identificação da divisão (subitem) adotada (número do subitem da AÇÃO ou arbitrada – A001, A002...).

Localização: quando couber, local onde as ações correspondentes ao processo gerencial de implementação da divisão (subitem) ocorrerá.

Órgão Responsável: corresponde ao registro do agente gestor diretamente responsável pela divisão (subitem) selecionada.

Valor: refere-se ao registro dos valores referentes à divisão (subitem).

Objetivos/finalidades: refere-se ao que se pretende alcançar com a execução da parte da Ação que consiste na divisão (subitem).

Metas: metas atribuídas à divisão (subitem) correspondente.

Situação atual: fase em que se encontra a execução/implementação da divisão (subitem).

Execução Prevista: previsão da execução da divisão (subitem), se possível, referida ao Cronograma.

Pontos Considerados Críticos/Frágeis & Estratégia de Controle & Procedimentos: Tomando como base os pontos críticos já identificados para ação governamental como um todo, trata-se aqui de registrar os que dizem respeito especificamente a essa divisão. Inclusive, sendo pertinente, acrescentam-se outros pontos críticos, relativos à divisão considerada, que não são necessariamente relevantes para a compreensão do processo mais amplo de definição da estratégia de controle.

Em seguida, atuando com base na orientação estratégica explicitada na **abordagem**, trata-se de anotar o quê o controlador decidiu fazer a partir da análise das combinações que considerou importantes no tratamento que deu a esses pontos críticos e hipóteses de fragilidade. Este o quê é registrado no campo procedimentos do bloco intitulado estratégia de controle, precedido da identificação dos pontos críticos que determinaram a escolha do procedimento. Este pode resultar/testar hipóteses relativas a um único ponto crítico ou, e é o que ocorre na maioria das vezes, resultantes da combinação de diversos pontos críticos, inclusive de variadas origens (processo, órgão, condicionantes externos). A materialização dos procedimentos se dá na definição das ações de controle pertinentes, realizada para cada uma das Etapas em que o controlador tenha decidido subdividir essa divisão.

Etapas: Na construção do plano operacional, o controlador poderá subdividir a divisão em questão em tantas etapas quanto considere conveniente para melhor definir e

executar suas ações de controle.. A única regra a ser observada é a de garantir que, a cada etapa, correspondam produtos bem definidos, mensuráveis, a fim de que se possa formar juízo sobre o que realmente estiver ocorrendo. Deve-se atentar que a etapa refere-se à divisão (subitem) considerada.

MUITO IMPORTANTE. A atuação de cada Ministério diz respeito a políticas públicas que estão sob sua responsabilidade. A concretização de tais políticas se dá, de forma simplificada, na aprovação da LOA a qual, por sua vez, apresenta os recursos organizados segundo a classificação orçamentária em Programas, que serão divididos em AÇÕES as quais são classificadas em Projetos/Atividades/Operações especiais e, estas, eventualmente, em Localização Espacial. Em suma, o controle deverá ser executado no menor nível possível, para posterior agregação das informações, até que se possa opinar sobre o todo. Para as situações em que não existem classificação orçamentárias específicas utilizou-se o artifício de criar a figura das programações, análogas aos programas, e que, também de forma análoga às AÇÕES, são divididas em módulos-tipo, aplicando-se os mesmos procedimentos de controle adotados para os casos em que existem as funcionais-programáticas.

Código: corresponde ao registro de identificação da etapa.

Identificação: refere-se à descrição detalhada da etapa (uma das fases lógicas em que se pode repartir a divisão – subitem) definida para acompanhamento.

Época: intervalo de tempo de ocorrência da etapa.

Localização: local de ocorrência da etapa.

Responsável: agente responsável pela execução da etapa.

Produtos da Etapa: apresenta o(s) produto(s) resultantes da etapa.

Ações de Controle: informa com exatidão as ações de controle que serão desenvolvidas com vistas a efetivar os procedimentos definidos. Esclarece exatamente o que será feito, que instrumentos serão utilizados e, cabendo, dá uma indicação sobre alguma particularidade que deva ser observada no desencadeamento das ações. Enfatiza-se que as ações de controle devem ser estritamente relacionadas aos procedimentos anteriormente definidos.

Auditoria: instrumento de controle que visa a avaliar a gestão pública pelos processos e resultados gerenciais.

Fiscalização: instrumento de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas.

RESULTADO ESPERADO DAS AÇÕES DE CONTROLE: registro dos pontos de controle eleitos e especificação da avaliação que será executada sobre os mesmos. Podem existir várias ações de controle destinadas a avaliar um único ponto de controle. Assim sendo, este campo pode ser considerado como chave, destinando-se a agregar as informações de forma mais estratégica. Destaca-se que este campo encontra-se em fase de implementação na ATIVA [módulo PLANEJA].

