

---

# A CONSTRUÇÃO CONJUNTA DE SISTEMA DE INDICADORES COMO FERRAMENTA DE CONVERGÊNCIA DE ESFORÇOS DE CONTROLE, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO DE CASO

---

*THE JOINT CONSTRUCTION OF THE INDICATOR SYSTEM AS A TOOL FOR CONVERGENCE OF EFFORTS TO CONTROL, MONITOR AND EVALUATE THE IMPLEMENTATION OF GOVERNMENT PROGRAMS: A CASE STUDY*

*Henrique Marques Ribeiro*

*Analista de Finanças e Controle, da Controladoria Geral da União.*

*Especialista em Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal*

**SUMÁRIO:** Introdução; I O Programa Segundo Tempo: diretrizes da ação governamental e mapeamento das relações interorganizacionais no âmbito do Sistema de Controle, Monitoramento e Avaliação implementado; II A Avaliação da Execução de Programas de Governo, empreendida pela CGU, para acompanhamento sistemático do Programa Segundo Tempo; II. I A Avaliação da Execução do Programa

Segundo Tempo; III A definição conjunta de sistema de indicadores como solução para a integração das ações de controle empreendidas; IV Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O artigo apresenta proposta de construção de sistema de monitoramento das ações realizadas no âmbito do Programa Segundo Tempo, que tem por finalidade a inclusão social e o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, prioritariamente em áreas de risco e vulnerabilidade social e cuja execução se dá mediante parcerias com entes diversos. Programas governamentais cujas execuções se dão mediante coordenação da ação de diferentes atores desafiam seus gestores a construir mecanismos de controle que permitam garantir o alcance dos objetivos almejados, em um ambiente altamente complexo. Dentre os esforços possíveis, destaca-se a elaboração de indicadores com a finalidade de monitorar, de forma simples e tempestiva, o alcance das metas e objetivos relacionados às ações realizadas. Dessa forma, buscando a integração dos controles primários, implantados pelo Ministério do Esporte, com o acompanhamento sistemático da execução da política pública empreendido pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, é proposta a construção de sistema de monitoramento de alcance dos resultados do Programa Segundo Tempo tendo por referência os pontos críticos a sua execução, identificados no âmbito da Avaliação da Execução de Programas de Governo, desenvolvida pela Controladoria Geral da União.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle Interno. Avaliação de Programas. Gestão Pública. Relações Interorganizacionais. CGU. Programa Segundo Tempo.

**ABSTRACT:** The article presents a proposal for construction of monitoring system of the actions carried out under the Programa Segundo Tempo, which aims at social inclusion and integral development of children, adolescents and youth, primarily in areas of risk and social vulnerability, with the implementation of takes place through partnerships with various entities. Government programs whose performances are given by the coordination of different actors challenge their managers to build control mechanisms which ensure the achievement of desired objectives in a highly complex environment. Among the possible efforts, we highlight the development of indicators in order to monitor, in a simple and timely way, the achievement of goals and objectives related to the actions taken. Thus, seeking the integration of primary controls,

implemented by the Ministério do Esporte, with systematic monitoring of the implementation of public policy undertaken by the central organ of the Internal Control System of the Federal Executive, it is proposed the construction of monitoring system of the Programa Segundo Tempo on the basis of the critical points of implementation, identified under the Performance Assessment of Government Programs, developed by the Controladoria Geral da União.

**KEYWORDS:** Internal Control. Program Evaluation. Public Management. Interorganizational Relationships. CGU. Programa Segundo Tempo.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade apresentar proposta de integração entre esforços de controle empreendidos, tanto pelo Ministério do Esporte, quanto pela Controladoria-Geral da União, no âmbito da execução do Programa Segundo Tempo.

Pretende evidenciar, com base em um caso concreto, as vantagens da institucionalização, pela Controladoria Geral da União, do papel de assessoramento à gestão de políticas públicas, mediante construção conjunta de sistema de indicadores para monitoramento e avaliação das iniciativas de intervenção governamental.

De acordo com Christopher Pollitt<sup>1</sup>, as reformas administrativas implantadas nas décadas de 80 e 90 em diversos países abarcaram ao menos quatro pontos semelhantes:

- A descentralização orçamentária e financeira, com a consequente delegação da responsabilidade pela execução das políticas públicas;
- O aumento da produtividade dos serviços públicos e a consequente busca de maior eficiência das ações governamentais;
- O foco no cidadão, a importância de moldar os serviços públicos às necessidades e preferências de seus usuários; e
- O fortalecimento da transparência das ações governamentais como elemento de governança democrática na busca de maior confiança pública nos trabalhos do Estado.

---

<sup>1</sup> POLLITT, Christopher. *Desempenho ou legalidade: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Diante dessas considerações, o autor afirma que “a reforma da Administração Pública alterou os contextos em que a auditoria estatal opera.”<sup>2</sup> Uma vez que a própria relação custo-benefício das ações dos órgãos de controle passa a ser objeto de discussão e o foco na avaliação de desempenho dos órgãos públicos passa a prevalecer sobre o anterior modelo de mera averiguação da legalidade dos atos de gestão.

Outro desafio enfrentado pelos órgãos de controle, ao menos no caso brasileiro, é a opção, pelo Poder Executivo Federal, pela implementação de políticas públicas mediante parceria com atores locais, sejam esses governos subnacionais, sejam entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de aproximar a atuação governamental das expectativas e necessidades dos cidadãos.

No que diz respeito ao desafio representado pela implementação de políticas públicas em contextos interorganizacionais, O’Toole Jr.<sup>3</sup> afirma que, nesse contexto, a transformação de intenções políticas gerais, em um leque de regras, rotinas e processos sociais que permitam a efetiva atuação do Estado, ganha complexidade à medida que os problemas a serem enfrentados não podem ser claramente categorizados em uma única função de governo, ou mesmo relacionados a uma esfera específica de atuação governamental.

Dessa forma, o sucesso na implementação de políticas públicas requer o planejamento e a integração dos esforços empreendidos por cada um dos atores envolvidos em sua execução, de forma a alavancar o grau de eficiência, eficácia e efetividade das ações de diferentes organizações públicas ou privadas.

É importante destacar que, de acordo com Denhardt<sup>4</sup>, a pluralidade de atores envolvidos na implementação de políticas públicas esvazia a capacidade de controle com base em princípios hierárquicos da burocracia tradicional, uma vez que os atores podem ser representados por organizações sem vínculos hierárquicos, mesmo quando integrantes de uma mesma esfera de poder. O que é ainda mais crítico quando se considera que os atores envolvidos podem estar situados em esferas governamentais distintas, ou mesmo ser representados por organizações privadas.

---

2 Ibid., p. 95

3 O’TOOLE JR., Laurence J. Relações interorganizacionais no Processo de Implementação. In: Peters, Guy e Pierre, Jon (org). *Administração Pública*: coletânea - São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 229 – 248.

4 DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. Tradução: Francisco G. Heidemann. – São Paulo: Cengage Learning, 2011.

Diante desse desafio, os administradores envolvidos na implementação de políticas públicas em cenários interorganizacionais devem “desenvolver a infraestrutura de comunicações – canais, linguagem, sinais e assim por diante – para ajudar a alcançar o objetivo da cooperação direcionada à política”.<sup>5</sup>, encontrar ou estimular interesses comuns, e, ainda, estabelecer relações entre as tarefas empreendidas pelos diferentes atores de forma que a produção de cada um sirva de insumo à atuação do outro.

Portanto, o presente artigo pretende defender as vantagens da contribuição da Controladoria Geral da União na construção de sistema de indicadores que sirvam de “linguagem comum” de contratualização e monitoramento do desempenho de diferentes atores envolvidos na implementação de políticas públicas em contextos interorganizacionais.

Para tanto, serão apresentadas as características de funcionamento do Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte, e mapeamento de atores, suas relações interorganizacionais e a estrutura de controle estabelecida.

Será apresentada a metodologia de Avaliação da Execução de Programas de Governo, desenvolvida pela CGU, e as questões estratégicas abordadas no âmbito do projeto de acompanhamento sistemático do PST. Sendo, posteriormente, defendida a conveniência da apropriação dessas questões à estruturação de sistema de indicadores que otimizaria os esforços de gestão e controle empreendidos pelos diferentes atores envolvidos na implementação do Programa.

## **I O PROGRAMA SEGUNDO TEMPO: DIRETRIZES DA AÇÃO GOVERNAMENTAL E MAPEAMENTO DAS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS NO ÂMBITO DO SISTEMA DE CONTROLE, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO IMPLEMENTADO**

O Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte, tem por finalidade a inclusão social e o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens mediante participação em atividades desportivo-pedagógicas que têm por objetivo desenvolver valores sociais, fomentar a sociabilidade e reduzir a exposição a riscos sociais.

As atividades desportivo-pedagógicas são ofertadas mediante o funcionamento de núcleos de esporte educacional, no período de contraturno escolar, implantados em parceria com atores locais, tais como prefeituras, entidades não governamentais, mediante assinatura de convênios, e mesmo escolas participantes do Programa Mais Educação, do MEC.

5 O'TOOLE JR., op. cit., p. 236

No âmbito do modelo de conveniamento, o Ministério do Esporte, mediante realização de Chamada Pública, seleciona entidades públicas e privadas dispostas a implantar núcleos de esporte educacional, conforme diretrizes pedagógicas e administrativas previamente definidas e tornadas públicas por meio do Manual de Diretrizes do Programa Segundo Tempo, disponibilizado no site do Ministério, na rede mundial de computadores.

De acordo com as diretrizes vigentes para o modelo de conveniamento, o núcleo padrão é constituído pela oferta, a um grupo de beneficiados, de prática de ao menos duas modalidades esportivas coletivas e uma individual, durante três dias da semana. Para lecionar as atividades propostas, cada núcleo conta com um profissional graduado em Educação Física ou Esporte e um monitor estudante de graduação na mesma área.

Cabe destacar que os núcleos de esporte educacional, de acordo com as diretrizes vigentes, é caracterizado pelo grupo de beneficiados, e não pela estrutura física utilizada, e que o foco das atividades realizadas reside na oferta, por meio do esporte, de atividades pedagógicas de caráter inclusivo, e não de centros de treinamento de modalidades esportivas.

De forma a garantir que os núcleos implantados funcionem de acordo com as diretrizes pedagógicas e administrativas traçadas pelo Ministério, cada convênio firmado conta com um Coordenador Geral e um Coordenador Pedagógico, responsáveis pela gestão administrativa e pedagógica, que contam com o auxílio de um Coordenador Setorial para cada 20 núcleos implantados.

Diante dos problemas detectados por órgãos de controle no funcionamento dos núcleos, e dos desafios enfrentados para garantir o assessoramento e a fiscalização necessários a garantir a aderência da execução dos convênios às diretrizes traçadas, frente à pulverização geográfica dos núcleos implantados, o Ministério do Esporte buscou, a partir de 2007, maior interação com a comunidade acadêmica.

Inicialmente, um pequeno grupo de acadêmicos foi responsável pela reestruturação pedagógica do Programa, e, posteriormente, foi convocado um grupo de 47 professores e alunos de mestrado com a incumbência de capacitar, a partir de 2008, os profissionais responsáveis pelo funcionamento dos núcleos. Essa iniciativa foi responsável pela capacitação de 5 mil profissionais que foram responsáveis, por sua vez, por multiplicar os conhecimentos adquiridos mediante a capacitação de cerca de 10 mil monitores de atividades esportivas.

Ao final do ano de 2009, com base no aprendizado adquirido com os esforços de capacitação empreendidos, foram realizadas novas

alterações estruturais e conceituais no Programa. Dentre as alterações implementadas, foi estabelecido o Sistema de Monitoramento, Controle e Avaliação, com a integração de uma rede de profissionais vinculados a Instituições de Ensino Superior, as denominadas Equipes Colaboradoras, que tornaram-se responsáveis tanto por capacitar e assessorar pedagogicamente os profissionais dos núcleos, quanto por realizar visitas de acompanhamento para avaliar a aderência da realidade de funcionamento dos núcleos às diretrizes traçadas pelo Ministério.

Atualmente, essa Rede de Acompanhamento, composta por 19 Equipes Colaboradoras formadas por 123 profissionais, dos quais 35 possuem titulação em Doutorado e 48 são Mestres, realiza, a cada semestre, visitas de acompanhamento pedagógico e operacional a, pelo menos, 20% dos núcleos de esporte educacional de cada um dos convênios vigentes.

Após consolidação de informações coletadas pelas Equipes Colaboradoras, bem como de informações produzidas por vistorias realizadas pela equipe técnica do Ministério, com base em reclamações e denúncias recebidas, e por informações prestadas pelos próprios convenentes, e por entidades de controle social, indicadas por estes, o Ministério emite determinações de adequações necessárias ao funcionamento dos núcleos, cuja implementação será avaliada na próxima rodada de visitas.

Portanto, o Sistema de Monitoramento, Controle e Avaliação implantado pelo Ministério do Esporte no âmbito do Programa Segundo Tempo congrega a atuação dos seguintes atores:

- os parceiros convenentes, responsáveis, em primeira instância, por garantir que as práticas desportivas oferecidas nos núcleos cumpram as diretrizes acordadas;
- as entidades de controle social, indicadas pelos convenentes, responsáveis por emitir relatórios periódicos acerca do funcionamento do convênio;
- as Equipes Colaboradoras, responsáveis pela realização de visitas pedagógicas e operacionais aos núcleos, pela capacitação dos profissionais, e pelo assessoramento pedagógico ao funcionamento dos núcleos;
- a equipe técnica do Ministério, responsável por coordenar a atuação dos demais atores, consolidar as informações de

controle produzidas e determinar as adequações necessárias ao funcionamento dos núcleos.

Dessa forma, mediante utilização de Rede de Acompanhamento formada por Equipes Colaboradoras regionais, o Ministério monitora, mediante a consolidação das informações coletadas, a atuação das entidades parceiras, de forma a garantir que o público-alvo do Programa receba serviços condizentes com os padrões previamente definidos.

À Controladoria Geral da União, por sua vez, compete, como Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, avaliar a gestão do programa e os controles implantados, tanto no âmbito das auditorias realizadas anualmente no Processo de Contas, quanto mediante a aplicação da metodologia de Avaliação da Execução de Programas de Governo.

## **II A AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO, EMPREENDIDA PELA CGU, PARA ACOMPANHAMENTO SISTEMÁTICO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO**

Acerca da estruturação de controles internos, determina a Constituição Federal:

Art. 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, 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 entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Portanto, conforme mandamento constitucional cabe a cada um dos Poderes a instituição de sistema de controle interno próprio e integrado aos demais sistemas.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem por finalidade avaliar a gestão dos administradores públicos e a execução dos programas governamentais e dos resultados de sua implementação.

E tem como órgão central a Secretaria Federal de Controle Interno, que, por sua vez, integra a estrutura de Controladoria-Geral da União.

Dentre os esforços empreendidos pela Controladoria com o objetivo de cumprir sua missão institucional, merece destaque a metodologia de Avaliação da Execução de Programas, prevista no Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal<sup>6</sup>, e que visa avaliar o alcance dos objetivos e a adequação da gestão de programas federais, em que parte importante dessa metodologia consiste na avaliação dos controles internos administrativos das unidades responsáveis pela execução das políticas públicas governamentais.

De acordo com o Manual, caberia à CGU realizar a avaliação dos resultados alcançados pela execução do programa governamental, mediante análise dos resultados de verificações *in loco* realizadas e avaliação dos controles internos administrativos implantados, partindo do pressuposto de que “quanto maior for o grau de adequação dos controles internos administrativos, menor será a vulnerabilidade dos riscos inerentes à gestão propriamente dita.”<sup>7</sup>

Para tanto, a avaliação efetuada deve “considerar os dados e as informações registrados nos sistemas corporativos do Poder Executivo Federal e nos bancos de dados das unidades e entidades governamentais que apresentem resultados de processos e produtos organizacionais.”<sup>8</sup>

Dessa forma, no âmbito da metodologia ora apresentada, em um primeiro momento, com base em critérios como materialidade, criticidade e relevância, são selecionadas as ações governamentais que serão objetos de acompanhamentos sistemáticos por parte da CGU.

Posteriormente, são coletadas informações acerca do funcionamento da política pública em foco, mediante pesquisa à legislação e a documentos de referência produzidos pela administração pública, pelo meio acadêmico e pelos órgãos de controle. Complementarmente, os processos internos são mapeados e os pontos críticos ao sucesso da execução do programa são identificados.

Após validação das informações levantadas, realizada junto aos gestores responsáveis pelo programa de governo, são definidas as questões estratégicas que nortearão as ações de controle que subsidiarão a avaliação de sua execução. Com base nessas questões são planejadas as ações de controle que permitirão coletar as informações referentes ao desempenho do programa.

6 SFC/CGU. Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Anexo à IN-SFC 01/2001, de 06 de abril, de 2001.

7 SFC/CGU, *op. cit.*

8 *Ibid.*, p. 28

A análise dos resultados das ações de controle realizadas, por sua vez, ensejará a definição, de forma conjunta, entre a equipe de auditoria da CGU e os gestores, das adequações necessárias para o aprimoramento das formas de execução do programa avaliado. A atuação conjunta é prevista, ainda, na realização de reuniões de monitoramento das providências adotadas.

Por fim, a metodologia prevê que os resultados das ações de controle e os encaminhamentos adotados serão tornados públicos mediante a publicação do Relatório de Avaliação. Cabe destacar que a publicação dos resultados da avaliação da execução do programa tem por finalidade aumentar a transparência dos atos de gestão do governo e fornecer subsídio a um controle social mais efetivo.

## **II.1 A AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO**

Conforme a metodologia desenvolvida, foi realizado, pela Controladoria, estudo aprofundado acerca do funcionamento do Programa Segundo Tempo. Para tanto, foram utilizadas informações provenientes de diferentes fontes:

- pesquisa a documentos produzidos pelo Programa, tais como livros e informações disponibilizadas na página oficial na rede mundial de computadores, em especial o Manual de Diretrizes do Programa Segundo Tempo – Padrão;
- levantamento dos resultados das ações de controle realizadas pela CGU e mapeamento dos principais problemas detectados pelas equipes de auditoria no funcionamento dos núcleos;
- mapeamento dos processos organizacionais de seleção, implantação, monitoramento e controle da execução dos convênios.

Após validação das informações coletadas e aprofundamento de pontos específicos junto aos gestores do programa, foram formuladas três perguntas estratégicas norteadoras das ações de controle que fundamentarão a Avaliação da Execução do Programa de Governo a ser realizada:

1. Os Núcleos de Esporte Educacional se desenvolvem em conformidade com as diretrizes do PST?

2. O Sistema de Monitoramento, Avaliação e Controle implementado tem se mostrado eficiente e eficaz em diagnosticar e relatar falhas na gestão dos convênios?
3. Os processos internos implementados (Seleção de Propostas, Implantação dos Núcleos, Capacitação, Análise da Prestação de Contas) vêm funcionando de acordo com as diretrizes definidas, considerando as informações provenientes do Sistema de Monitoramento, Avaliação e Controle?

Em que a resposta à primeira pergunta depende de verificar se:

- a) o número de beneficiados em atividade coincide com a meta de atendimento prevista?
- b) os recursos humanos contratados atendem aos requisitos de qualificação e carga horária definidos pelo PST?
- c) os beneficiados dispõem dos meios necessários (uniformes, materiais esportivos e suplementares) para a prática das atividades previstas no Plano de Trabalho aprovado?
- d) está sendo assegurada a democratização ao acesso de múltiplas vivências esportivas, conforme a Proposta Pedagógica do PST?
- e) os espaços físicos onde estão implantados os núcleos dispõem das condições mínimas para o desenvolvimento das práticas esportivas, considerando a concepção do PST de otimização da infraestrutura disponível na comunidade?

A resposta à segunda pergunta, por sua vez, depende de verificar se:

- f) as visitas de acompanhamento do funcionamento dos núcleos tem sido realizadas conforme planejado?
- g) as informações obtidas pela CGU, em campo, validam os resultados das visitas e vistorias realizadas no âmbito do Sistema de Monitoramento, Avaliação e Controle do PST?
- h) os relatórios das visitas/vistorias realizadas são finalizados dentro dos prazos previstos?

- i) as Equipes Colaboradoras têm assessorado a qualificação das ações desenvolvidas nos núcleos?
- j) as denúncias recebidas são apuradas tempestivamente?

Por fim, a resposta à terceira e última questão estratégica dependeria de verificar se:

- k) o processo de Seleção de Propostas tem observado os parâmetros previamente definidos, bem como as informações provenientes do sistema de controle(renovação)?
- l) os requisitos necessários para a emissão de Autorização para Ordem de Início vêm sendo observados?
- m) os Convênios vigentes têm cumprido os prazos previstos para início de atividades, elaboração de Planos Pedagógicos e capacitação de recursos humanos, conforme as diretrizes do Programa?
- n) com base nas informações coletadas, são determinadas, de forma tempestiva, adequações à gestão do convênio? Essas adequações são monitoradas?
- o) o processo de análise da Prestação de Contas tem cumprido os normativos vigentes? Tem levado em consideração as informações provenientes dos mecanismos de controle implementados?

Dessa forma, a avaliação da execução do Programa Segundo Tempo pode ser dividida em três avaliações menores:

- a conformidade do funcionamento dos núcleos às diretrizes pedagógicas e operacionais definidas;
- o funcionamento do Sistema de Monitoramento, Controle e Avaliação; e
- a dinâmica dos processos internos.

É importante destacar que a produção e o monitoramento dessas informações não se restringem às ações de controle da CGU. Ao

contrário, as boas práticas de gestão recomendam que essas informações sejam produzidas no âmbito da própria gestão do Programa. Constatou-se que, na verdade, essas informações já são produzidas, embora ainda não tenham sido organizadas na forma de um sistema de indicadores.

### **III A DEFINIÇÃO CONJUNTA DE SISTEMA DE INDICADORES COMO SOLUÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DE CONTROLE EMPREENDIDAS**

Diante dessas considerações e frente aos desafios enfrentados pela implementação de programas governamentais cuja execução se dá mediante a coordenação da atuação de diferentes atores, propomos a estruturação das informações produzidas no âmbito da execução do programa em sistema de indicadores de forma a responder as questões estratégicas anteriormente definidas.

Indicadores representam “informações obtidas com a aplicação de fórmulas que fornecem indícios de eficiência, eficácia, legalidade e economicidade de como são conduzidas as operações, por meio de uma interdependência entre as variáveis em questão.”<sup>9</sup>

Tironi<sup>10</sup> enumera características que devem apresentar os indicadores, tais como facilidade de formulação, relevância, confiabilidade e estabilidade. Para os objetivos desse trabalho, destacamos outras duas características trazidas pelo autor:

- referir-se às etapas principais do processo , críticas ao alcance dos resultados pretendidos;
- rastreabilidade, representada pela documentação da definição, do cálculo e do levantamento de dados, de forma a permitir a validação dos resultados apurados.

Dessa forma, indicadores para monitoramento da aderência do funcionamento dos núcleos às diretrizes pedagógicas e operacionais traçadas pelo Ministério seriam produzidos a partir da consolidação das informações coletadas por meio do preenchimento, pelas Equipes Colaboradoras, das Fichas de Avaliação In Loco (AVIL), durante as visitas de acompanhamento pedagógico e operacional.

9 SFC/CGU, op. cit.

10 Cf. CARNEIRO, Margareth F. Santos. *Gestão Pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública*. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

As informações coletadas tanto seriam consolidadas por Convênio, de forma a permitir a avaliação da atuação de um parceiro, quanto o seriam para constituir um retrato geral, de todo o Programa, da aderência da realidade da execução dos núcleos às diretrizes traçadas.

A estruturação das informações relativas aos prazos de emissão de Relatórios Consolidados e de comunicação das determinações de adequações à execução dos convênios, por sua vez, permitiriam monitorar a eficiência e a eficácia dos controles estabelecidos.

Por fim, a estruturação das informações acerca dos prazos despendidos e da conformidade no âmbito dos processos internos estabelecidos, tais como seleção de convenientes, implantação de núcleos, e análise da prestação de contas são importantes para o monitoramento da adequabilidade dos processos internos estabelecidos, de forma a auxiliar no diagnóstico de possíveis gargalos e disfunções.

Diante dessas considerações, e partindo da premissa da necessidade da integração e coordenação dos esforços de gestão de políticas públicas empreendidos pelo Ministério e, ainda, de avaliação da execução dos programas de governo empreendidos pela CGU, conclui-se pela importância da criação de sistema de indicadores que, à medida que forneça informações necessárias à gestão do programa, constituam insumo para a avaliação realizada pela Controladoria.

Definidos os indicadores, caberia ao Ministério mensurá-los com base nos dados primários coletados, de forma a possibilitar o monitoramento da eficiência, eficácia e efetividade da atuação dos diferentes atores envolvidos na implementação da política pública:

- a equipe técnica do Ministério, responsável pelo acompanhamento do desenvolvimento dos convênios;
- os convenientes, responsáveis pela oferta de serviços previstos ao público-alvo;
- as equipes especializadas regionais, responsáveis pela realização de visitas de acompanhamento aos núcleos, capacitação e assessoramento dos recursos humanos na aplicação dos princípios pedagógicos;

À Controladoria, por sua vez, caberia auditar e avaliar tanto a qualidade dos dados primários coletados quanto a confiabilidade dos indicadores produzidos, mediante aplicação de testes de auditoria para avaliação dos controles internos administrativos implementados. A

validação dos indicadores permitiria à CGU utilizá-los como ampla fonte de informações à Avaliação da Execução do Programa de Governo, a um custo significativamente menor do que aquele necessário caso a coleta de dados primários fosse realizada pela Controladoria.

A utilização da estrutura organizacional e expertise da CGU na validação dos dados primários coletados pelas equipes especializadas regionais permitiria garantir a confiabilidade dos indicadores produzidos pelo Ministério, sem que o mesmo tenha que arcar com os custos de estabelecer procedimentos de validação desses dados.

Em contrapartida, a utilização de informações acerca do desempenho dos núcleos na aplicação das diretrizes pedagógicas do PST, produzidas por equipes especializadas, agregaria valor ao Relatório de Avaliação do Programa de Governo, elaborado pela CGU, uma vez que a avaliação de aspectos pedagógicos provavelmente não poderia ser realizada por uma equipe de auditores.

Destarte, a existência de sistema de indicadores amplo, confiável e estável fomentará uma relação mais clara entre o Ministério e as entidades parceiras no que concerne ao estabelecimento de metas e diretrizes de desempenho de cada um dos atores envolvidos. O que permitiria a aplicação de conceitos relacionados à contratualização de resultados na implementação da política pública.

Contudo, é importante destacar que, a utilização de indicadores, produzidos pela gestão do Programa, como fonte de informação que serve de base às análises realizadas no âmbito da avaliação da execução desse programa empreendida pela Controladoria, requer o cuidado de testar a confiabilidade desses indicadores. É necessário, portanto, garantir que os indicadores sejam concebidos e registrados de forma a possibilitar que sejam realizados testes para verificação da qualidade dos mesmos. E essa é uma das principais razões para a participação da CGU na elaboração desse sistema de indicadores.

Outra razão a ser elencada é a oportunidade de acumular e documentar experiência de assessoramento ao aprimoramento de controles internos administrativos que poderia ser replicada no âmbito da execução de outras políticas públicas com processos gerenciais similares.

Como resultado adicional dessa integração de esforços de controle, seria gerado grande volume de informações, validadas pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno, que, além de constituírem importante série histórica acerca dos resultados alcançados pela gestão do programa, ofereceriam importante fonte de dados a futuras avaliações de impacto da intervenção governamental e das alterações em suas formas de execução.

Portanto, no âmbito desta proposta de integração da sistemática de controle do Programa, caberia tanto ao Ministério, quanto à CGU, coletar dados primários acerca do funcionamento dos núcleos. Mas, enquanto os dados coletados pelo Ministério devam abarcar amostra suficiente para a extrapolação dos resultados a todo o universo de atuação do Programa, os dados coletados pela CGU se prestariam, em um primeiro momento, a testar a confiabilidade dos dados coletados pelo Ministério.

Os dados coletados serviriam de fontes de informação para a aferição, pelo Ministério, de registros de indicadores previamente elaborados. A adequabilidade do cálculo dos indicadores seria avaliada pela CGU, mediante avaliação de sua memória de cálculo, considerando os dados primários coletados.

A análise dos indicadores serviria de base para a Avaliação da Execução do Programa Governamental, realizada pela CGU.

Caso o processo de validação dos dados primários coletados indique que as visitas de acompanhamento realizadas pelo Ministério não geram informações confiáveis, a avaliação da execução do programa se daria com base nos dados coletados pela própria CGU, mediante aumento da amostra selecionada, e buscaria-se o aprimoramento dos mecanismos de controle do Ministério.

#### **IV CONCLUSÃO**

Mediante a apresentação do projeto de Avaliação da Execução do Programa Segundo Tempo, desenvolvido pela Controladoria Geral da União, buscou-se mapear as potencialidades da construção conjunta de sistema de indicadores como esforço para alavancar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos mecanismos de controle implantados para monitoramento e avaliação da execução da ação governamental.

Dentre as principais vantagens apontadas para essa integração de esforços de controle, é possível destacar:

- Produção sistêmica, pelo Ministério do Esporte, das informações necessárias aos processos de auditoria dos órgãos de controle;
- Construção de uma cadeia de controle, em que as informações produzidas pelos controles internos do Ministério passam a constituir insumos para as ações de controle da CGU, reduzindo os custos de transação envolvidos;

- Aprimoramento dos mecanismos de controle implantados pelo Ministério;
- Aprimoramento, pela CGU, de sua capacidade de assessoramento ao desenvolvimento de mecanismos de controle implementados por órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas;
- Definição de parâmetros de desempenho para todos os atores envolvidos na execução do programa, possibilitando identificar as responsabilidades inerentes a cada um deles;
- Aprimoramento do Relatório de Avaliação, uma vez que o mesmo passaria a agregar informações trazidas pelos especialistas responsáveis pelo acompanhamento pedagógico dos núcleos;
- Maior transparência dos atos de gestão, fomentando o controle social.

Portanto, é possível afirmar que a elaboração de sistema de indicadores que integrem os esforços de controle empreendidos tanto pelo Ministério do Esporte, quanto pela Controladoria Geral da União, tem a potencialidade de aprimorar a atuação de ambos, de forma a garantir a prestação de serviços públicos de melhor qualidade à sociedade.

#### FIGURA 1 - METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO

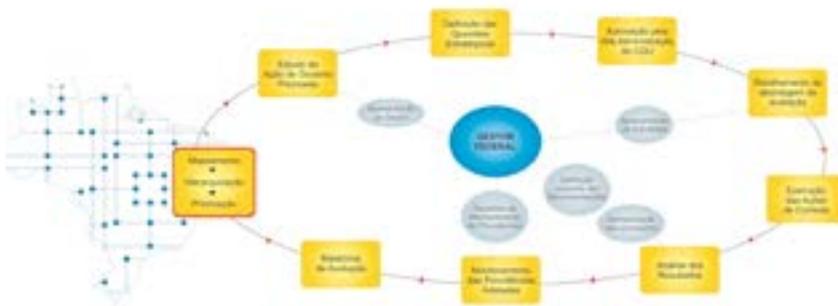
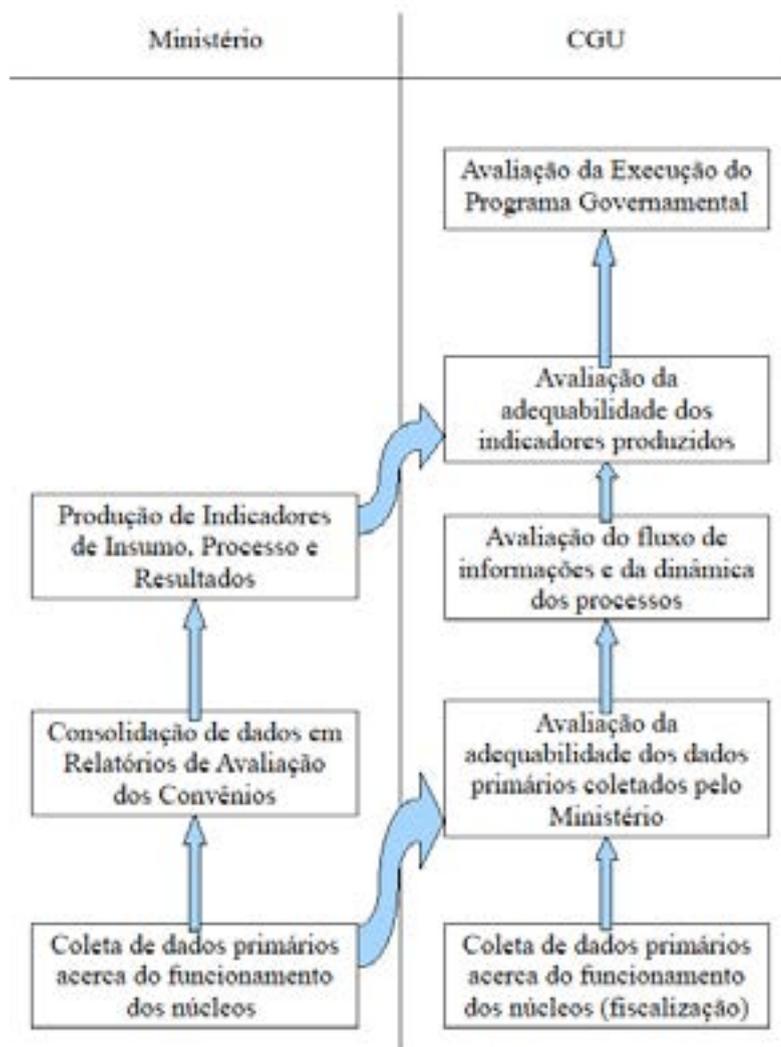


FIGURA 2 - ESQUEMA DE INTEGRAÇÃO DOS CONTROLES



Fonte: CGU

## REFERÊNCIAS

BRASIL, *Constituição Federal de 1988*.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001*. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 06 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 06 jul. 2011.

CARNEIRO, Margareth F. Santos. *Gestão Pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública*. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. Tradução: Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

O'TOOLE JR., Laurence J. Relações interorganizacionais no Processo de Implementação. In: Peters, Guy e Pierre, Jon (org). *Administração Pública: coletânea* - São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

POLLITT, Christopher. *Desempenho ou legalidade: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SFC/CGU. *Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal*. Anexo à IN-SFC 01/2001, de 06 de abril, de 2001.

TCU. *Decisão Normativa nº 110/2010*. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>> . Acesso em 06 jul. 2011.

