



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO E DO CENTRO DE  
EDUCAÇÃO ABERTA À DISTÂNCIA - CEAD  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÉERICA UCHÔA DE ANDRADE SILVA

***ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA  
ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA- GERAL DA UNIÃO NA PANDEMIA DE  
CORONAVÍRUS (COVID-19)**

Teresina-PI

2023



ÉRICA UCHÔA DE ANDRADE SILVA

***ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA  
ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NA PANDEMIA DE  
CORONAVÍRUS (COVID-19)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Rede Nacional - PROFIAP, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Monique de Menezes Urra

Teresina-PI

2023

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Divisão de Representação da Informação

S586a Silva, Érica Uchôa de Andrade.  
*Accountability* horizontal e políticas públicas : uma análise da atuação da Controladoria-Geral da União na pandemia de Coronavírus (COVID-19) / Érica Uchôa de Andrade Silva. -- 2023.  
109 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí,  
Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Teresina,  
2023.  
“Orientadora: Profa. Dra. Monique de Menezes Urra”.

1. *Accountability*. 2. Corrupção. 3. Política pública. I. Urra,  
Monique de Menezes. II. Título.

CDD 352.88

ÉRICA UCHÔA DE ANDRADE SILVA

**ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NA PANDEMIA DE CORONAVÍRUS (COVID-19)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, na Universidade Federal do Piauí-UFPI, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

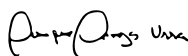
Área de Concentração: Administração Pública

Linha de Pesquisa: Administração Pública

Orientadora: Prof. Dra. Monique de Menezes Urra

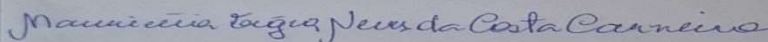
Aprovado em 16 de março de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**




---

Prof. Dra. Monique de Menezes Urra (UFPI)  
Orientadora



Prof. Dra. Mauriceia Ligia Neves Da Costa Carneiro  
Examinadora externa ao programa e interna à UFPI

Documento assinado digitalmente  
 ALINE SUELI DE SALLES SANTOS  
Data: 28/03/2023 14:30:57-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dra. Aline Sueli de Salles Santos (UFT/Palmas)  
Examinadora Interna ao Programa e Externa à UFPI

## **AGRADECIMENTOS**

Tão importante quanto pedir, é agradecer. Agradecer a Deus sempre e em todo lugar, que esteve ao meu lado desde o primeiro momento. Ao meu pai e minha madrasta, fundamentais na minha formação, os quais tornaram possível eu chegar até aqui, meu infinito agradecimento. Meu filho, que desde tão pequeno me acompanha na realização deste sonho. Desculpe-me filho, pelos momentos de ausência. Ao meu marido, por me dar forças, querer sempre o meu melhor e me apoiar nos momentos mais difíceis. Agradeço a toda minha família, a meus amigos e colegas de turma, e a todos aqueles que fazem o PROFIAP na UFPI. Aos professores, obrigada pelos ensinamentos e compreensão, em especial, à minha orientadora pela solicitude e contribuição significativa para a concretização deste sonho. À minha orientadora, Profa. Dra. Monique Menezes, agradeço pela atenção, receptividade, dedicação e pelo conhecimento transmitido. Sou muito grata pelo zelo e cuidado na orientação que foi dedicada ao longo da construção desta dissertação. Agradeço, também, à Banca Examinadora de defesa, composta pelas professoras Mauriceia Ligia Neves Da Costa Carneiro e Aline Sueli de Salles Santos, por terem aceitado o convite; pelas críticas, comentários e sugestões valiosas e à consultora Maria do Socorro Ferreira da Silva, por seu comprometimento na revisão e formatação deste trabalho.

## RESUMO

A emergência ocasionada pelo coronavírus SARS-CoV-2 trouxe consequências à saúde e à economia, demandando políticas públicas nas diversas áreas. O poder de mortalidade, transmissão e o ambiente de incerteza resultaram em uma verdadeira calamidade. A proposta central deste estudo é analisar a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito da emergência em Saúde Pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus (COVID-19) e sua contribuição na qualidade das políticas públicas de enfrentamento à pandemia, com ênfase na *accountability* horizontal. Para tanto, partimos das hipóteses que a CGU é uma instituição que preza pelos mecanismos de *accountability*, transparência da gestão, controle interno e combate à corrupção e sua atuação contribui diretamente na qualidade e cumprimento das ações governamentais, e que as práticas de *accountability* horizontal, realizadas pelo órgão, contribuíram na implementação/avaliação das políticas públicas de enfrentamento à Covid-19. Para verificarmos as hipóteses, realizamos um estudo qualitativo com análise documental: de conteúdo e discurso. O critério de seleção temporal foi a partir do dia 03 de fevereiro de 2020, data em que foi declarada Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Conforme Portaria nº 188, de 03.02.2020, publicada no DOU de 04/02/2020. Para o estudo de caso em profundidade, realizou-se a análise dos relatórios de auditoria elaborados pela CGU durante a pandemia, que tratavam da política pública de combate à covid-19 na área da saúde, nos estados brasileiros, com foco nas contratações para aquisição de bens e serviços relacionados à COVID-19. Através dessa abordagem, foi possível concluir que a CGU vem realizando os mecanismos de *accountability* horizontal e que suas ações contribuem para a qualidade das políticas públicas de enfrentamento à Covid-19.

**Palavras-chave:** Corrupção. *Accountability*. Política pública.

## **ABSTRACT**

The emergency caused by the SARS-CoV-2 coronavirus brought consequences to health and the economy, demanding policies in different areas. The power of mortality, transmission and the environment of uncertainty resulted in a true calamity. The central proposal of this study is to analyze the performance of the Controladoria-Geral da União (CGU) in the context of the Public Health emergency, of international importance, resulting from the coronavirus (COVID-19) and its contribution to the quality of public policies to face the pandemic, with an emphasis on horizontal accountability. To do so, we start from the assumptions that the CGU is an institution that values accountability mechanisms, management transparency, internal control and the fight against corruption, and its performance directly contributes to the quality and fulfillment of government actions, and that the horizontal accountability practices carried out by the body contributed to the implementation/evaluation of public policies to combat Covid-19. To verify the hypotheses, we carried out a qualitative study with document analysis: content and discourse. The temporal selection criterion was from February 3, 2020, the date on which a Public Health Emergency of National Importance (ESPIN) was declared due to the Human Infection by the new Coronavirus (2019-nCoV). According to Ordinance N° 188, of 03/02/2020, published in the DOU of 04/02/2020. For the in-depth case study, an analysis was carried out of the audit reports prepared by the CGU during the pandemic, which dealt with the public policy to combat covid-19 in the health area, in the Brazilian states, with a focus on hiring for the acquisition of goods and services related to COVID-19. 19.. Through this approach, it was possible to conclude that the CGU has been implementing horizontal accountability mechanisms and that its actions contribute to the quality of public policies to combat Covid-19.

**Keywords:** Corruption. Accountability. Public policy.

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1: Passos para monitoramento de políticas públicas pelo governo federal.   | 28 |
| Figura 2: Organograma da CGU, 2021.   | 32 |
| Figura 3: Fluxo de atuação CGU- avaliação da execução de programa de governo      | 38 |
| Figura 4: Alguns casos de corrupção e medidas adotadas pela administração pública | 46 |



## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1: Histórico da execução orçamentária CGU  | 34 |
| Tabela 2: Recursos transferidos diretamente aos estados para combate à pandemia ano: 2020 e 2021. | 59 |
| Tabela 3: Problemas de má gestão  | 77 |
| Tabela 4: Indícios de fraude  | 77 |

## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1: Concepções de <i>accountability</i>   | 44 |
| Quadro 2: Categorias analisadas nos relatórios  | 54 |
| Quadro 3: Prejuízo identificado nos relatórios analisados.                                    | 71 |
| Quadro 4: Codificação dos tipos de problemas identificados nos relatórios de auditoria da CGU | 74 |
| Quadro 5: Falhas identificadas nos relatórios de auditoria por estado.                        | 74 |
| Quadro 6: Principais irregularidades verificadas nos relatórios                               | 75 |
| Quadro 7: Operações especiais em órgãos públicos estaduais.                                   | 82 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1: Aquisições no âmbito estadual na área da saúde durante a pandemia de COVID-19              | 69 |
| Gráfico 2: Valor publicado por estado para aquisições na área da saúde durante a pandemia de COVID-19 | 70 |

## LISTA DE SIGLAS

ACB – Análise Custo-Benefício

ACE – Análise Custo-Efetividade

CGU – Controladoria-Geral da União (CGU)

COVID-19 – Coronavírus Disease 2019

FHC – Fernando Henrique Cardoso

PPBS – Planning, Programming and Budgeting System

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal

SICONV – Sistema de Gerenciamento de Convênios e Termos de Repasse

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

TCU – Tribunal de Contas da União

MPF – Ministério Público Federal

PF- Polícia Federal

STPC –Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção STPC

CRG –Corregedoria-Geral da União

SCC– Secretaria de Combate à Corrupção

OGU– Ouvidoria-Geral da União

CGU-R–Controladorias Regionais nos Estados

CTPCC– Conselho de Transparência Pública e combate à Corrupção

CCCI – Comissão de Coordenação de Controle Interno

SisCOR –Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

Fala.Br –Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

EC– Emenda Constitucional

## SUMÁRIO

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| <b>1.</b> | <b>INTRODUÇÃO</b>  | 13 |
| 1.1.      | Problema de Pesquisa   | 16 |
| 1.2.      | Hipótese   | 16 |
| 1.3.      | Objetivos  | 17 |
| 1.3.1.    | Objetivo geral   | 17 |
| 1.3.2.    | Objetivos específicos  | 17 |
| 1.4.      | Justificativa e Relevância da Pesquisa                                 | 17 |
| 1.5.      | Estrutura do Trabalho  | 18 |
| <b>2.</b> | <b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>   | 19 |
| 2.1.      | Avaliação de Políticas Públicas  | 19 |
| 2.2.      | Histórico sobre Avaliação de Políticas Públicas                        | 22 |
| 2.3.      | Tipos de Avaliação   | 25 |
| 2.4.      | Momento em que se avalia   | 16 |
| 2.5.      | Natureza, Papel ou Função da Avaliação                                 | 28 |
| 2.5.1.    | Procedência dos avaliadores  | 29 |
| 2.6.      | Órgão Objeto de Estudo- CGU  | 30 |
| 2.7.      | Avaliação e Monitoramento da Execução de Programas de Governo pela CGU | 35 |
| 2.8.      | Accountability e Políticas Públicas                                    | 39 |
| 2.8.1.    | Conceito de <i>accountability</i>                                      | 39 |
| 2.8.2.    | Formas de <i>accountability</i>  | 42 |
| 2.8.3.    | <i>Accountability</i> nas políticas públicas                           | 45 |
| <b>3.</b> | <b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>                                     | 50 |
| 3.1.      | Delineamento da Pesquisa   | 50 |
| 3.2.      | Método de Coleta de Dados  | 51 |
| 3.3.      | Método de Análise de Dados   | 52 |
| <b>4.</b> | <b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b>   | 55 |
| 4.1.      | Atuação da CGU na Pandemia de Coronavírus.                             | 56 |
| 4.2.      | Análise dos Relatórios da CGU.   | 60 |
| 4.2.1.    | Aplicação dos recursos   | 67 |
| 4.2.2.    | Constatações verificadas pela CGU                                      | 74 |
| <b>5.</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>  | 89 |
|           | REFERÊNCIAS  | 92 |
|           | APÊNDICE A - RELATÓRIO TÉCNICO E TECNOLÓGICO                           | 98 |

## 1. INTRODUÇÃO

O monitoramento das políticas públicas tem sido objeto de preocupação não só do Brasil, mas de todos os governos democráticos que buscam a promoção do desempenho e eficiência dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos (LOUREIRO *et al.*, 2012).

Desde meados dos anos de 1980, no Brasil, existem evidências que mostram a maior preocupação em avaliar programas públicos em geral. O que antes tinha como foco apenas os processos de formulação de programas, passaram a enfatizar também a sua implementação e avaliação (COSTA; CASTANHAR, 2003). De acordo com os mesmos autores, essas mudanças decorrem sobretudo das transformações observadas na sociedade e no estado brasileiro em virtude do crescimento econômico e aprofundamento das desigualdades sociais, com efeito nas reformas estruturais realizadas nos anos de 1990, que provocaram um crescimento da demanda por ações e serviços sociais. Na contramão, verificou-se um agravamento da crise fiscal, resultando em escassez de recursos públicos, acarretando a necessidade urgente de maior eficiência e efetividade nos investimentos governamentais. A literatura sobre avaliação de políticas públicas não era desenvolvida no Brasil, mas já era bastante desenvolvida em outros países (COSTA; CASTANHAR, 2003; FARIA, 2005; RAMOS e SCHABBACH, 2012). Nos anos 70 e 80, com a redemocratização e os processos de políticas públicas, a avaliação surge tardiamente no país por uma questão de conjuntura da Política (FARIA, 2005).

Existem várias definições conceituais de políticas públicas. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Lynn (1980) conceitua como um conjunto de ações do governo tendentes a produzir resultados específicos. Como enfatiza Secchi (2014), o termo política em português pode assumir duas conotações principais, que na língua inglesa corresponde aos termos *politics* e *policy*. Klaus Frey (2000) discorre sobre o conceito de *polity*, usado para denominar as instituições políticas, que concerne à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Para Bobbio (2002), *politics* se refere ao conjunto de atividades humanas relacionadas a polis ou Estado. Conforme Secchi (2014), o termo *policy* é a dimensão mais concreta da política, relacionada à decisão e ação. Logo, *politics* seria o próprio jogo político, enquanto *policy* estaria mais relacionado com o conceito de política pública, o resultado do jogo, a ação do Estado.

Diante disso, a definição de política pública utilizada no estudo será a proposta por Secchi (2014, p.2), no qual a política pública é definida como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

Para análise da política pública, a literatura se beneficia de um esquema conceitual denominado ciclo de políticas públicas, para interpretação e visualização das fases interdependentes e sequenciais de uma política pública (SECCHI, 2014). Dentre os diversos formatos presentes na literatura, optou-se pelos estágios do ciclo político proposto por Secchi (2014), que são: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e monitoramento, 7) extinção.

Esta dissertação propõe-se a analisar especificamente as fases de monitoramento e avaliação de políticas públicas, dando particular ênfase à atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), como órgão responsável pelo controle interno da Administração Pública Federal no Brasil. O trabalho analisará a atuação da CGU durante a crise da pandemia, SARS-CoV-2. A emergência ocasionada pelo coronavírus, SARS-CoV-2, trouxe consequências à saúde e à economia, demandando políticas nas diversas áreas. Compreender os elementos que podem impactar uma política pública, face a um cenário de incerteza, alto índice de transmissão da doença, mortalidade, resultando em uma verdadeira calamidade pública, tem papel relevante para sociedade.

O Brasil<sup>1</sup>, com 697.360 mortes em 06 de fevereiro de 2023, teve uma das maiores cargas da doença em todo o mundo. Os gastos do governo federal no combate à pandemia provocada pelo coronavírus em 2020 somaram R\$ 524,0 bilhões, a previsão de gastos era de 604,7 bilhões. Em 2021 foram gastos 121,4 bilhões, a previsão de gastos era de 150,2 bilhões. Em 2022 foram gastos 20,8 bilhões, a previsão de gastos era de 27,2 bilhões. Os números constam da ferramenta Monitoramento<sup>2</sup> dos Gastos da União com Covid-19, lançada pelo Tesouro Nacional. O site é atualizado diariamente com informações sobre as despesas pagas até o dia anterior. Em 2020, os maiores valores foram destinados ao pagamento do auxílio emergencial, que consumiu R\$ 293,11 bilhões do orçamento programado de R\$ 322 bilhões. Em segundo lugar, vem o auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no total de R\$ 78,5 bilhões de despesas pagas da previsão de R\$ 79,19 bilhões.

---

<sup>1</sup> <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2023.

<sup>2</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>  
Acesso em: 01 de dezembro de 2022.

O aperfeiçoamento do controle das políticas públicas no Brasil é inegável, porém práticas como corrupção, persecução de interesses privados através do aparelhamento estatal, fraude e tráfico de influência permanecem (FILGUEIRAS, 2018). Neste aspecto, o aumento dos gastos para o combate à pandemia, no cenário brasileiro, não é favorável. Segundo Filgueiras (2018), apesar dos avanços democráticos na dimensão da representatividade, a eficiência das políticas públicas, principalmente sua implementação, ainda é uma barreira.

Nesse contexto de combate à corrupção e de qualidade de políticas públicas, segundo Loureiro *et al.* (2012), a criação da Controladoria-Geral da União (CGU) representa inovação institucional no processo de controle dos governantes. Com a centralização do controle interno da Administração Pública Federal, houve também a extensão das atividades para o monitoramento de políticas públicas financiadas pela União e executadas por entes públicos subnacionais. Neste aspecto, a pandemia impõe uma série de desafios ao governo e aos órgãos de controle.

Segundo Faria (2017), os estudos demonstram que as ações do Estado devem ter como alicerce a estrutura normativa disponível para o administrador público e para conformidade das atividades desempenhadas pelas instituições públicas e que a efetivação do controle necessita de diversos elementos, tais como *accountability*, controle, transparência, responsabilização, penalidades, correição, auditorias, entre outros. Dessa forma, a norma jurídica utilizada como instrumento essencial na estruturação de procedimentos e hábitos, induz ao exercício do controle institucional e social, de forma a permitir o fortalecimento da democracia.

Loureiro *et al.* (2012) argumentam que a CGU reforça a qualidade da gestão, uma vez que o monitoramento frequente dos estados e municípios fomenta o fortalecimento também do controle interno local, além do maior controle social e da transparência. Assim, a avaliação das políticas públicas não se restringe apenas a questões e disputas relativas aos interesses prioritários do Estado, mas também se torna objeto das instituições de controle interno e externo, a partir do fortalecimento de tais órgãos.

Isto posto, para entender o efeito da *accountability* nas políticas públicas é preciso, inicialmente, apresentar este conceito no contexto democrático. Segundo Ceneviva (2006), o conceito de *accountability* ainda não possui um consenso no seu significado e na sua delimitação teórica. Embora os estudos acadêmicos declarem a importância da *accountability* nas diversas áreas, esse construto ainda apresenta aspectos desconhecidos que necessitam de investigações aprofundadas (HALL; FRINK; BUCKLEY, 2017; MAINWARING, 2003).



De acordo com Abrucio e Loureiro (2004, p.75), “a literatura sobre *accountability* trata do controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos”. Os autores afirmam que a temática da *accountability* democrática vem sendo estudada no contexto da reforma do estado, analisando, ao mesmo tempo, o aperfeiçoamento das instituições estatais, a eficiência dos programas governamentais, a transparência e a responsabilização do poder público.

Nesse contexto e frente ao objetivo deste estudo, que consiste em contribuir com a literatura de Administração Pública no que tange a instituições de *accountability*, bem como analisar de forma crítica a contribuição dessas instituições para a qualidade das políticas públicas, elegemos como ponto de partida para compreender essas questões as ações de controle da CGU nos repasses realizados para os estados brasileiros para enfrentamento da pandemia de coronavírus. Conforme argumentam Filho, Oliveira Junior e Xavier (2020), situações emergenciais não devem autorizar o uso de prerrogativas extraordinárias sem as contrapartidas democráticas. Assim como a omissão ou a inércia estatal podem custar vidas, excessos estatais, má-utilização de recursos públicos, desvio de recursos públicos, prorrogação indevida de poderes emergenciais, são também fatores que destroem vidas. Portanto, a existência e o estudo de mecanismos de controle e da transparência governamentais em momentos de crise tornam--se ainda mais importantes.

### **1.1. Problema de Pesquisa**

Considerando o objetivo deste trabalho, esta dissertação se propõe a responder à seguinte pergunta: em que medida a CGU contribuiu na qualidade das políticas públicas de enfrentamento à pandemia de coronavírus? De que forma a *accountability* horizontal e a fiscalização dos recursos repassados aos estados para o combate à pandemia de coronavírus podem ter contribuído para o aperfeiçoamento na implementação e gestão dessas políticas?

### **1.2. Hipótese**

O presente estudo testou as seguintes hipóteses:

H1 A CGU é uma instituição que preza pelos mecanismos de *accountability*, transparência da gestão, controle interno e combate à corrupção.

H2 A atuação da CGU contribui diretamente na qualidade e cumprimento das ações governamentais, aumentando a sua importância em um contexto de pandemia e emergência pública.

H3 As práticas de *accountability* horizontal realizadas pelo órgão contribuíram na implementação/avaliação das políticas públicas de enfrentamento à Covid-19.

### **1.3. Objetivos**

#### 1.3.1. Objetivo geral

Analisar a atuação da CGU no âmbito da emergência em Saúde Pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus (COVID-19) e sua contribuição na qualidade das políticas públicas de enfrentamento à pandemia, com ênfase na *accountability* horizontal.

#### 1.3.2. Objetivos específicos

Dessa forma, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

- Analisar as ações da CGU no monitoramento dos recursos federais repassados aos estados e Distrito Federal para o combate à pandemia de coronavírus no Brasil.
- Identificar e analisar os pontos fortes e fracos do atual sistema de controle interno do poder executivo federal nas ações de avaliação das medidas adotadas no combate à pandemia do coronavírus nos estados brasileiros e Distrito Federal.

### **1.4. Justificativa e Relevância da Pesquisa**

O estudo traz uma considerável contribuição para compreender a ação governamental na implementação de políticas públicas e auxiliar no entendimento de como a ação do órgão de controle interno do governo federal pode contribuir na qualidade das políticas públicas, principalmente em um contexto emergencial como a pandemia de coronavírus.

Do ponto de vista social, o estudo mostra-se relevante em razão dos recursos que são investidos na administração pública para implementar políticas públicas de enfrentamento à pandemia. A escolha da CGU para análise justifica-se pelo fato de ser um importante órgão responsável pelo controle interno da Administração Pública Federal no Brasil. Conforme

ênfatisa Loureiro *et al.* (2012), além do controle interno, a instituição desempenha funções de combate à corrupção, promoção da transparência, mobilização da sociedade civil para o controle social e avaliação da execução de programas de governo, escopo deste estudo.

A Controladoria-Geral da União (CGU), além de atuar no controle de irregularidades e da corrupção, também contribui no processo de monitoramento de políticas públicas, consolidando a ampliação das atividades de controle interno para a promoção da qualidade da gestão (LOUREIRO *et al.*, 2012).

### **1.5. Estrutura do Trabalho**

Para alcançar os objetivos deste trabalho, esta dissertação está dividida em 4 capítulos e as considerações finais. Neste capítulo, contextualizou-se o tema, apresentou-se a finalidade da dissertação, o problema de pesquisa, o objetivo geral, os objetivos específicos e, por fim, a justificativa para a realização do estudo. O segundo capítulo apresenta a fundamentação teórica do trabalho com ênfase nos temas avaliação de políticas públicas e *accountability* nas políticas públicas. O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos, com a apresentação das fontes de coleta de dados, os métodos e os instrumentos utilizados na pesquisa. No quarto capítulo é apresentado a análise dos dados e os resultados obtidos na fase da pesquisa, a discussão dos resultados e sugestões de melhoria. Por fim, mas não menos importante, apresenta-se as conclusões da pesquisa, suas limitações e recomendações para futuros trabalhos sobre o assunto.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma breve discussão da literatura referente aos principais temas abordados nesta pesquisa: avaliação e monitoramento de políticas públicas; *accountability* e políticas públicas. Portanto, o capítulo aborda aspectos relativos ao histórico da temática, as tipologias de avaliação e como a CGU, órgão de controle interno do governo federal, desempenha esta função. Salienta-se a importância desta instituição como ferramenta para práticas governamentais transparentes para a sociedade.

Após a explanação acerca da avaliação de políticas públicas, suas tipologias e a avaliação e monitoramento da execução de programas de governo pela CGU, o capítulo se deterá a delimitar o conceito de *accountability*, suas tipologias e suas implicações na eficiência e efetividade nos resultados alcançados nas políticas públicas no âmbito de programas e ações governamentais.

### 2.1. Avaliação de Políticas Públicas

A avaliação, uma das etapas do chamado “ciclo das políticas”, é definida de forma mais introdutória como: (a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability* (FARIA, 2005). Além do mercado eleitoral, que tem forte poder no processo decisório das políticas públicas, a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas tende a ser um dos elementos utilizados na decisão pela adoção, reformulação ou extinção de um programa público (ARRETICHE, 1998). Segundo Arretche (1998), a elaboração e divulgação de avaliações permitem que o eleitorado utilize esses instrumentos para exercer o controle sobre as ações do governo.

Para a avaliação de uma política pública é necessária a definição de padrões, critérios e indicadores, utilizados como mecanismos para escolhas e julgamentos se uma política funcionou bem ou mal (SECCHI, 2014). Segundo Secchi (2014), os principais critérios usados para a avaliação de políticas públicas são: a economicidade, a produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade. A economicidade relaciona-se com a utilização dos recursos, isto é, algo que pode ser realizado com baixo custo; a produtividade refere-se às saídas (*outputs*), resultados; a eficiência pode ser avaliada

tanto do ponto de vista econômico quanto administrativo; do ponto de vista econômico relaciona-se entre *outputs* (produtividade) e *inputs* (recursos utilizados); do ponto de vista administrativo, relaciona-se com a conformidade entre a execução e os métodos preestabelecidos; a eficácia é avaliada no sentido de até que ponto, até que nível a política conseguiu atingir os objetivos preestabelecidos; a equidade trata da distribuição de benefícios ou punições entre os beneficiários de uma política e da homogeneidade.

Para a aplicação desses critérios existe a demanda de outra categoria de medidas denominada indicadores. Na literatura é possível verificar várias formas de definir e utilizar os indicadores, dependendo do contexto, da área e da finalidade da avaliação (COSTA; CASTANHAR, 2003). Secchi (2014, p. 64) define indicadores como: “artifícios (*proxies*) que podem ser criados para medir *input*, *output* e resultado (*outcome*)”.

Os indicadores de *input* (entrada no sistema) correspondem aos recursos materiais utilizados, os gastos financeiros e os recursos humanos utilizados; os indicadores de *output* são relacionados com a produtividade dos serviços e produtos, estabelecendo uma relação entre os produtos utilizados e os resultados obtidos como, por exemplo, a quantidade de pessoas vacinadas, a quantidade de pessoas atendidas em um posto de saúde etc; os indicadores de resultado são métricas utilizadas para relacionar os efeitos da política pública sobre os *policytakers* e a capacidade de resolução ou mitigação do problema.

Um exemplo de definição de indicadores de saúde para o planejamento em saúde e combate à COVID-19 é a taxa de mortalidade que corresponde “à proporção entre a frequência absoluta de óbitos e o número de indivíduos expostos ao risco de morrer, no mesmo período de referência e no mesmo local”. (MOTA; KERR, 2011, p. 105).

O Tribunal de Contas da União (TCU), na Portaria-Segecex 33, de 23 de dezembro 2010<sup>3</sup>, que aprova o documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias, ressalta que a utilização de indicadores para aferir os resultados alcançados pelos administradores, na administração pública, está intimamente relacionado com o conceito de *accountability* (responsabilização) de desempenho. Segundo o TCU, os indicadores são usados para fins de monitoramento e avaliação e contribuem para a transparência sobre o que as organizações públicas e os programas devem entregar ou produzir, além da maior clareza sobre o que se deseja alcançar com certo programa de governo.

---

3

Fonte: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual\\_auditoria\\_operacional\\_4\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf). Acesso em 22 de fev. de 2022.

Os autores Costa e Castanhar (2003) e Ramos e Schabbach (2012) concordam que são necessários critérios para medir o desempenho de políticas públicas. O Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2020) definiu as principais dimensões de desempenho medidos por indicadores: economicidade, eficácia, eficiência e efetividade.

De acordo com o referido manual do TCU, economicidade está intimamente relacionada com os insumos utilizados para a consecução de uma atividade, enquanto a eficiência refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos.

Oliveira e Passador (2018), em seu ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas, definem eficiência, eficácia e efetividade como:

**Eficiência:** de origem econômica, significa atingir os objetivos do programa, priorizando as normas estabelecidas, com a menor relação custo-benefício possível; **Eficácia:** mede o grau em que as metas e os objetivos foram alcançados, traduzindo de modo simplificado o resultado atingido; **Efetividade:** também tratado na literatura como medida de impacto, indica os efeitos positivos relacionados ao público-alvo do programa. É uma dimensão mais ampla, pois analisa os aspectos econômicos, socioculturais, ambientais e institucionais, ou seja, a efetividade mede tanto a quantidade quanto a qualidade das metas alcançadas pelo programa (OLIVEIRA, PASSADOR, 2018, p.331-337).

Segundo Cohen e Franco (1993), é necessário aumentar a eficiência na utilização dos recursos disponíveis tendo em vista que programas sociais tendem a gastar de maneira não--ótima os recursos, isso devido à ausência de controles ou controles inadequados e até mesmo a não utilização de metodologias de avaliação que poderiam auxiliar no alcance dos objetivos procurados além de reorientar o projeto quando os objetivos não forem alcançados.

A eficácia está relacionada com objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, para a consecução dos produtos (bens ou serviços). “A eficácia é o grau em que se alcançam as metas de produção de um projeto em um período de tempo, independentemente de seus custos” (COHEN; FRANCO, 2007, p.102). A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se aos impactos e resultados de uma intervenção ou programa. A efetividade “exige identificar oportunidades e ameaças, adequar seus modos operacionais às alterações contextuais, internalizar e fazer uso do aprendizado decorrente do acompanhamento, avaliação das ações e o impacto” (COHEN; FRANCO, 2007, p.103).

Além da eficiência, eficácia e efetividade é necessário o exame da equidade. Segundo Cohen e Franco (2007), a equidade baseia-se em valores que envolvem questões como retribuição e distribuição; retribuição diz respeito ao que deve ser dado ou retirado de uma pessoa, enquanto distribuição é o que cada um possui ao final do processo econômico-social.

Através da promoção da equidade é possível garantir acesso aos direitos civis (liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros), políticos e sociais (saúde, educação, moradia, segurança), portanto, a construção da equidade está intimamente relacionada às políticas de proteção e de desenvolvimento social que podem ser investigadas com base nos critérios de alocação de recursos, no perfil socioeconômico ou de gênero da população-alvo ou nas estratégias adotadas pelo gestor público para adequar a oferta de serviços às diferentes necessidades da população (BRASIL, 2020).

Conforme propõe Costa e Castanhar (2003), é necessário e urgente se obter maior eficiência e maior impacto nos investimentos governamentais em programas sociais, para se alcançar melhores resultados e a avaliação, contínua e eficaz desses programas, pode ser um instrumento fundamental para o controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer dados importantes aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

## **2.2. Histórico sobre Avaliação de Políticas Públicas**

Segundo Souza (2007), para compreender os desdobramentos e a trajetória de uma área de conhecimento, é necessário entender sua origem e ontologia. Como área de conhecimento e disciplina acadêmica, a política pública surgiu nos Estados Unidos, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, mas com ênfase na ação dos governos, enquanto que na Europa surgiu com base em trabalhos sobre teorias explicativas do papel do Estado e do governo (SOUZA, 2006; SOUZA, 2007).

Conforme enfatiza Souza (2006), considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Nos anos 30, Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública) com o objetivo de estabelecer o diálogo entre governo, grupos de interesse e cientistas sociais. Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). Para o autor, a racionalidade dos decisores públicos é limitada por questões como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, dentre outras limitações, mas a racionalidade pode ser maximizada pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que modelem o comportamento dos atores na direção de resultados desejados.

Lindblom (1959; 1979) propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como a integração entre as diferentes fases do processo

decisório e as relações de poder, logo devem ser abordados pontos que vão além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton (1965) definiu a política pública como um sistema que recebe *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, o que influencia nos resultados e efeitos da política.

Frey (2000) pontua que nos Estados Unidos pesquisas em políticas públicas começaram a se organizar no início dos anos 50, sob o rótulo de “*policy science*”, ao passo que na Europa, particularmente na Alemanha, a preocupação com campos específicos de políticas somente toma força a partir do início dos anos 1970.

Até os anos 60, as avaliações de programas eram realizadas de forma esporádica por estudiosos interessados em conhecer o que estava acontecendo nos programas sociais e educacionais desenvolvidos pelas instituições (CAVALCANTI, 2007). A introdução, a partir do início dos anos 60, do Sistema de Planejamento Programação e Orçamento (*Planning, Programming and Budgeting System-PPBS*), desenvolvido pela *Ford Motor Company*, impulsionou o desenvolvimento e a realização da avaliação de políticas nas agências governamentais dos Estados Unidos (CAVALCANTI, 2007).

O *boom* da avaliação de políticas e programas públicos ocorreu nos Estados Unidos na década de 1960 (FARIA, 2005). Nos anos 1960, a ênfase política sobre a avaliação de políticas públicas era sobre a função de informação com foco na melhoria dos programas, e os gerentes tinham interesse em usar a avaliação como mecanismo de feedback (DERLIEN, 2001). É nesse período que o Brasil inicia um governo autoritário, a ditadura militar, posto que o estudo de avaliação desenvolveu-se de forma tardia no país. O foco estava muito mais em pensar desenho de políticas mais democráticas, lutas por direitos sociais, luta dos movimentos sociais por habitação, regularização fundiária, saúde e saneamento, direito das mulheres, direito das pessoas com deficiência, dentre outras ações coletivas com o objetivo de alcançar mudanças sociais.

Derlien (2001) chama atenção para o fato de na América Latina tal processo acontecer tardiamente, apenas na década de 1990, concomitante ao processo de redemocratização dos países. A avaliação de políticas e a medição do desempenho governamental tornaram-se parte integral da agenda de reformas dos anos de 1980 e 1990, as quais estiveram longe de se circunscrever aos países latino-americanos (DERLIEN, 2001).

Segundo Howlett; Ramesh e Perl (2013), ao tempo em que se reconhece a necessidade de enfrentar um problema público, diante das várias soluções possíveis, após selecionar e aplicar algumas delas, o governo pode então avaliar de que forma a política está funcionando.



Não só o governo, mas outros atores, como a sociedade em geral, fazem suas avaliações sobre o funcionamento da política, apoiando ou solicitando mudanças. De acordo com os autores, o conceito de avaliação de políticas se refere ao processo que verifica como uma política está funcionando na prática.

A avaliação de políticas públicas pode contribuir para a transparência dos atos públicos, para os mecanismos de *accountability*, qualidade da gestão, acompanhamento das ações governamentais através do controle social sobre a efetividade da ação do estado e divulgação dos resultados das ações governamentais, garantindo a legitimidade das políticas ou programas desenvolvidos (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

Nas décadas de 1980 e 1990, a avaliação aparece no contexto da reforma do setor público, entre o neoliberalismo e a retaguarda acadêmica da teoria da escolha pública; em países centrais e periféricos, a avaliação é submetida a reformas de maior e menor intensidade (FILGUEIRAS, 2003).

Derlien (2001) distingue três funções básicas atribuídas à avaliação — informação, realocação e legitimação. Diferente do que ocorria nos anos de 1960. Nos anos de 1980, predominou a realocação, que tinha como objetivo promover uma alocação racional de recursos no processo orçamentário; já na década de 1990, devido a fatores político-econômicos e mudança dos atores dominantes, o foco era na legitimação.

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas são mais recentes, assim como os demais países da América Latina, tornaram-se frutíferos após a redemocratização. Nos estudos iniciais, a ênfase recaiu ou à análise das estruturas e instituições ou a descrever os processos de negociação das políticas setoriais específicas (TREVISAN, BELLEN, 2008).

Segundo Ramos e Schabbach (2012), o crescente interesse do governo brasileiro com a avaliação, especialmente a partir dos anos 1990, com a crise fiscal, está relacionado às questões de eficiência (a um menor custo de produção, maior eficiência), efetividade (alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados dos programas) ou eficácia (à maior produção, maior eficácia), e à *accountability* da gestão pública. A avaliação pode ser utilizada para melhorar a concepção ou a implementação das ações públicas, fundamentar decisões, e promover a prestação de contas, pois permite ao governante certo conhecimento dos resultados de um dado programa ou projeto.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo do título VI — da Tributação e do Orçamento —, estabeleceu como leis de iniciativa do Poder Executivo, a serem submetidas à aprovação do Legislativo: a) O Plano Plurianual (PPA), abrangendo quatro anos e contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de

longa duração. b) As Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais, como componentes de um sistema integrado de planejamento e orçamento [...] O PPA de 2004 a 2007 trouxe uma inovação inexistente nos anos anteriores: o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual. O objetivo era assegurar que a avaliação integrasse a gestão dos programas subsidiando a tomada de decisão, bem como disseminar a cultura avaliativa e garantir sua utilização na formulação e implementação das políticas e programas de governo (RAMOS, SCHABBACH, 2012, p.1285).

Deve ser lembrado que o ambiente político na época da constituição encontrava-se em deterioração, a crise do regime autoritário deixou marcas que influenciaram fortemente o tema do planejamento governamental, tal dificuldade é revelada no texto constitucional. Segundo Costa e Castanhar (2003), independentemente da conjuntura de crise, a avaliação de desempenho sempre teve importância no setor público, tendo em vista que diferentemente da iniciativa privada, os serviços públicos não têm um mercado consumidor competitivo que possa servir como medida da qualidade e eficácia de sua prestação, logo, o Estado é obrigado a proceder à avaliação regular de seus programas e atividades.

A perspectiva histórica, aqui apresentada, mostra como a avaliação de programas governamentais está concernente com a necessidade de redução de gastos públicos e investimentos financeiros para enfrentar e solucionar os problemas sociais, estando assim, relacionada a reformas políticas e econômicas. Com base nessa perspectiva histórica, pode-se inferir a diversidade analítica e metodológica para a avaliação de políticas públicas. Assim, nas próximas seções, serão apresentados elementos metodológicos e conceituais referentes a essa fase do ciclo.

### **2.3. Tipos de Avaliação**

O monitoramento e avaliação de políticas públicas são ações diferentes, porém interdependentes. De acordo com Silva e Silva (2008, p.147 apud CARRARO, 2012) “o monitoramento consiste em verificar como estão sendo executadas as atividades, com vistas ao desenvolvimento dos trabalhos conforme o planejado, caracterizando-se, portanto, como uma atividade interna”. Em contrapartida, de acordo com Carraro (2012, p. 111 ) “a avaliação busca analisar a proposta, o curso de políticas e/ou programas sociais, considerando seus objetivos e se utilizando dos dados produzidos pelo monitoramento – durante o desenvolvimento das ações – e outras fontes de dados”. Como definiu Howlett; Ramesh e Perl (2013, p.199) o conceito de avaliação de políticas públicas se refere “ ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática”.

A avaliação de políticas, assim como os outros estágios do processo, embora possua o componente técnico, é vista como uma atividade política, podendo ser utilizada pelo governo para mascarar ou esconder fatos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). O governo pode ajustar as avaliações conforme seus interesses de forma a manter ou descartar uma política, logo não há uma forma correta de avaliação, ao contrário, para se extrair o máximo de uma avaliação é necessário considerar os limites da racionalidade e das forças políticas considerando, também, que a natureza subjetiva de avaliações de políticas não impede que as mesmas sejam realizadas de forma significativa (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

As avaliações podem ser utilizadas como instrumentos de disputas políticas tendo em vista muitos interesses como de partidos políticos, usuários, patrocinadores políticos, agências responsáveis pela execução, atores encarregados pela avaliação, dentre outros; logo a manipulação dos mecanismos de avaliações, assim como a manipulação da opinião pública para se manter a favor ou contra uma política, pode existir (SECCHI, 2014; FARIA, 2005).

Dessa forma, torna-se ainda mais importante o aprofundamento na temática da avaliação de políticas públicas e sistematização de aspectos teóricos e metodológicos que fundamentam o processo avaliativo da ação governamental. Com isso, e concordando com os autores acima citados, o melhor entendimento do campo teórico se faz necessário como base para o estudo empírico. Relativo à avaliação de políticas públicas existem várias tipologias, segundo Carraro (2012) os autores definem as tipologias a partir de diferentes critérios, como: a) o momento que se avalia; b) a natureza, o papel ou a função da avaliação; c) a procedência dos avaliadores; d) os aspectos do programa que são objeto de avaliação ou o conteúdo da avaliação.

A seguir serão comentados os critérios de classificação e suas alternativas de avaliação.

#### **2.4. Momento em que se avalia**

A tipologia de avaliação em função do momento estabelece a avaliação *ex-ante* realizada na fase de formulação e decisão do programa, a avaliação durante a execução e implementação do programa e a avaliação *ex-post* realizada na fase de conclusão de um ciclo para um programa ou projeto (CARRARO, 2012). No que concerne à natureza, papel ou função da avaliação, a tipologia corresponde à avaliação formativa realizada após a conclusão de um programa e à avaliação somativa, que é o estudo dos resultados de um programa. Em relação ao critério dos avaliadores ou quem realiza a avaliação tem-se a avaliação externa,

interna e mista e a autoavaliação ou avaliação participativa. Por fim, em relação aos aspectos do programa que são objeto ou o conteúdo da avaliação pode ser classificado em processos e impactos (COHEN; FRANCO, 1993).

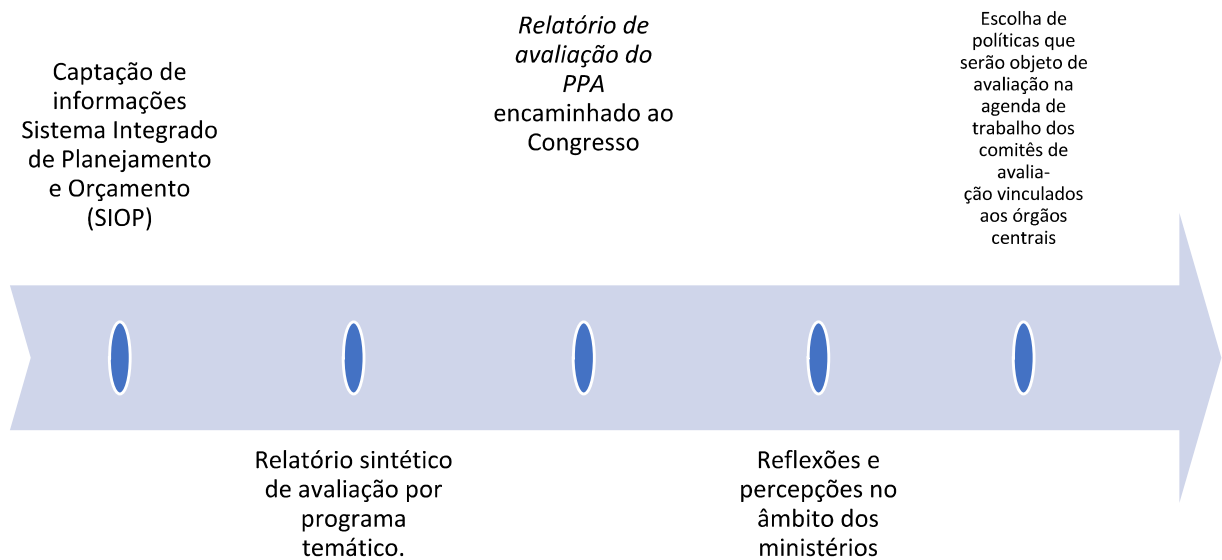
Segundo Cohen e Franco (1993), quando a avaliação tem como raiz a economia, a distinção clássica é avaliação *ex-ante* e *ex-post*. A avaliação *ex-ante*, antecipa fatores considerados no processo decisório, ao iniciar o projeto. Na avaliação *ex-post*, a base são os resultados efetivamente alcançados, ocorrendo quando o projeto já está em execução, ou já está concluído. A análise custo-benefício (ACB) e análise custo-efetividade (ACE) são metodologias aptas para a avaliação *ex-ante*. A ACB é mais adequada para avaliar projetos sociais e a ACE tem maior potencialidade para analisar projetos econômicos. De acordo com Musto (1975), conforme citado por Cohen e Franco (1993, p. 108), “na avaliação *ex-post* é necessário distinguir a situação dos projetos que estão em andamento daqueles que já foram concluídos”. Ambos os tipos são avaliados procurando obter elementos de apoio para a adoção de decisões qualitativas tipo (sim ou não) e “quantitativas”, que é uma questão de “grau”.

Nesse sentido, o guia prático de análise de avaliação de políticas públicas *ex ante* (BRASIL, 2018) sugere algumas etapas para a análise *ex ante*: i) diagnóstico do problema; ii) caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; iii) desenho da política; iv) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; v) estratégia de implementação; vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; vii) análise de custo-benefício; e viii) impacto orçamentário e financeiro. Esses passos têm como fundamento orientar a decisão para que ela recaia em alternativas mais efetivas, eficazes e eficientes. Segundo o guia prático de avaliação de políticas públicas *ex post*, é necessário diferenciar a análise *ex ante* da análise *ex post*; enquanto a análise *ex ante* busca aperfeiçoar as políticas públicas para que sejam mais bem planejadas e desenhada, a análise *ex post* é um instrumento para a tomada de decisões ao longo da execução da política, buscando melhor alocação dos recursos (BRASIL, 2018).

Segundo o guia de avaliação de políticas públicas *ex post* “O governo federal possui instrumentos de planejamento e monitoramento de suas políticas públicas. Uma das principais referências é o PPA, com horizonte de quatro anos, com seus diversos indicadores físicos e orçamentários de execução das políticas públicas federais. No âmbito do PPA, anualmente são realizados o monitoramento e a avaliação da execução dos seus programas temáticos, que consiste na verificação dos principais resultados, na identificação das dificuldades de execução e na indicação das medidas para a melhoria de seu desempenho” (BRASIL, p.16, 2018).

O monitoramento das políticas, de acordo com o guia de avaliação de políticas públicas *ex post*, é realizado através de informações extraídas anualmente do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), até 31 de janeiro, com dados do ano anterior. As informações são consolidadas no Relatório Sintético de Avaliação por programa temático que irão compor o Relatório de Avaliação do PPA. Os ministérios podem então captar informações e percepções para escolha de políticas que serão objeto de avaliação na agenda de trabalho dos comitês de avaliação (BRASIL, 2018). A Figura 1 apresenta os passos para monitoramento de políticas públicas pelo governo federal.

Figura 1: Passos para monitoramento de políticas públicas pelo governo federal.



Fonte: Adaptada a partir de dados do Guia de Avaliação de Políticas Públicas *ex post* (BRASIL, 2018).

## 2.5. Natureza, Papel ou Função da Avaliação

Sobre a natureza, papel ou função da avaliação os termos frequentemente encontrados são avaliação formativa e somativa. (GÓMEZ SIERRA, 2044; WEISS, 1998).

Segundo Cavalcanti (2007), a avaliação formativa deve ocorrer durante a implementação do programa, tendo em vista a sua função de compor, constituir e fornecer informações sobre a implementação, contribuindo para o funcionamento do programa e processo de gestão. Conforme destaca Barreira (2002), a avaliação formativa pode ser realizada várias vezes pela equipe técnica interna do programa e, apesar dos relatórios serem

analisados internamente à organização, as avaliações formativas podem ser realizadas por avaliadores internos ou externos à organização, sendo a combinação dos dois o ideal.

Em relação à avaliação somativa, o objetivo é demonstrar os resultados finais do programa, auxiliando nas decisões relativas à continuidade ou finalização de uma política, essa avaliação se converte como indicador de eficácia do programa (CAVALCANTI, 2007). Segundo Barreira (2002), esse tipo de avaliação se destina, por exemplo, a agências financiadoras, futuros usuários, equipes decisórias, ou seja, públicos externos ao programa.

É necessário destacar que uma avaliação não exclui a outra, na verdade elas se complementam. A avaliação de programas e políticas públicas é uma tarefa complexa que requer estratégias de acompanhamento avaliativo que seja capaz de interpretar os diversos sujeitos, interesses e contextos presentes no processo.

#### 2.5.1. Procedência dos avaliadores

O critério de procedência dos avaliadores versa sobre quem realiza a avaliação. Os autores classificam a avaliação como interna, externa, mista e auto-avaliação (AGUILAR, ANDER-EGG, 1994; COHEN, FRANCO, 1993).

Segundo Cohen e Franco (2003, p. 111), “a avaliação externa é realizada por pessoas alheias à organização-agente”. Os autores argumentam que nesse tipo de avaliação os avaliadores, ao que tudo indica, teriam maior experiência e poderiam comparar os resultados com outros similares que já tiveram contato e, assim, confrontar a eficiência e eficácia de diferentes soluções aos problemas enfrentados. Por outro lado, ao ser avaliado por pessoas estranhas, os avaliados podem se colocar em situação defensiva, não colaborando para o melhoramento e sucesso dos projetos. Os autores enfatizam que a avaliação interna possui como vantagem em relação à externa a maior colaboração daqueles que participam do projeto, tendo em vista que por ser realizada por avaliadores internos, que conhecem o objeto da avaliação, resultaria em um processo de reflexão e aprendizagem, porém, os avaliadores internos podem ter pré-concepções de interesses institucionais ou aos objetivos do projeto que poderiam acarretar falhas nas avaliações.

A partir desses aspectos, a avaliação mista seria a combinação da avaliação interna com a externa, com o objetivo de preservar as vantagens das duas avaliações, deste modo, equilibrando os fatores desfavoráveis e fortalecendo os favoráveis, de modo a manter uma equipe constituída de profissionais externos e internos (AGUILAR, ANDER-EGG, 1994; COHEN, FRANCO, 1993; CAVALCANTI, 2007).

A auto-avaliação é realizada por aqueles que estão diretamente responsáveis pela execução do programa, podendo, inclusive, ser vista como um subtipo da avaliação interna; nesse contexto, os implicados avaliam e julgam as atividades conforme as metas propostas.

## 2.6. Órgão Objeto de Estudo- CGU

As instituições de *accountability* formam uma complexa rede em que cada instituição possui competências específicas, mas que dependem da cooperação de outras instituições (MAINWARING, 2003). No Brasil, essa rede de instituições perpassa pelos três poderes republicanos e pela mídia. O Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP), a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU) ocupam o centro dessa rede de instituições, realizando atividades de fiscalização, controle, além de corrigir e instruir judicialmente ações contra políticos e gestores públicos em casos de corrupção (ARANHA, 2017).

Contudo, cabe enfatizar, conforme argumentam Aranha e Filgueiras (2016), que diversas vezes essas instituições não se percebem em torno de um sistema de *accountability*, resultando na ausência de um trabalho conjunto e coordenado. A interação entre as instituições, por vezes, atua de acordo com o momento político em que o país se encontra, logo o órgão pode se abrir ou fechar de acordo com a conjuntura política, interferindo nas investigações, no andamento dos processos e prejudicando a responsabilização dos agentes envolvidos (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

Conforme a Constituição Federal de 1988, na Seção IX, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária em seu Art. 70, estabelece que:

Art. 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 (BRASIL, 1988, p. 58).

Em seu Art.74, a Carta Magna preceitua que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada o sistema de controle interno com o objetivo de avaliar a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União 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 (BRASIL, 1988).

A CGU, órgão escolhido para o estudo, é responsável pelo controle interno do Governo Federal, através de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria, além de exercer a supervisão técnica e orientação normativa necessária aos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2022).

O organograma da Figura 4 apresenta a estrutura organizacional da CGU, estruturada com os órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado e cinco unidades finalísticas.

As unidades finalísticas atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG), Secretaria de Combate à Corrupção (SCC) e Ouvidoria-Geral da União (OGU). Além das unidades descentralizadas, Controladorias Regionais nos Estados (CGU-R) e os órgãos colegiados: Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI).

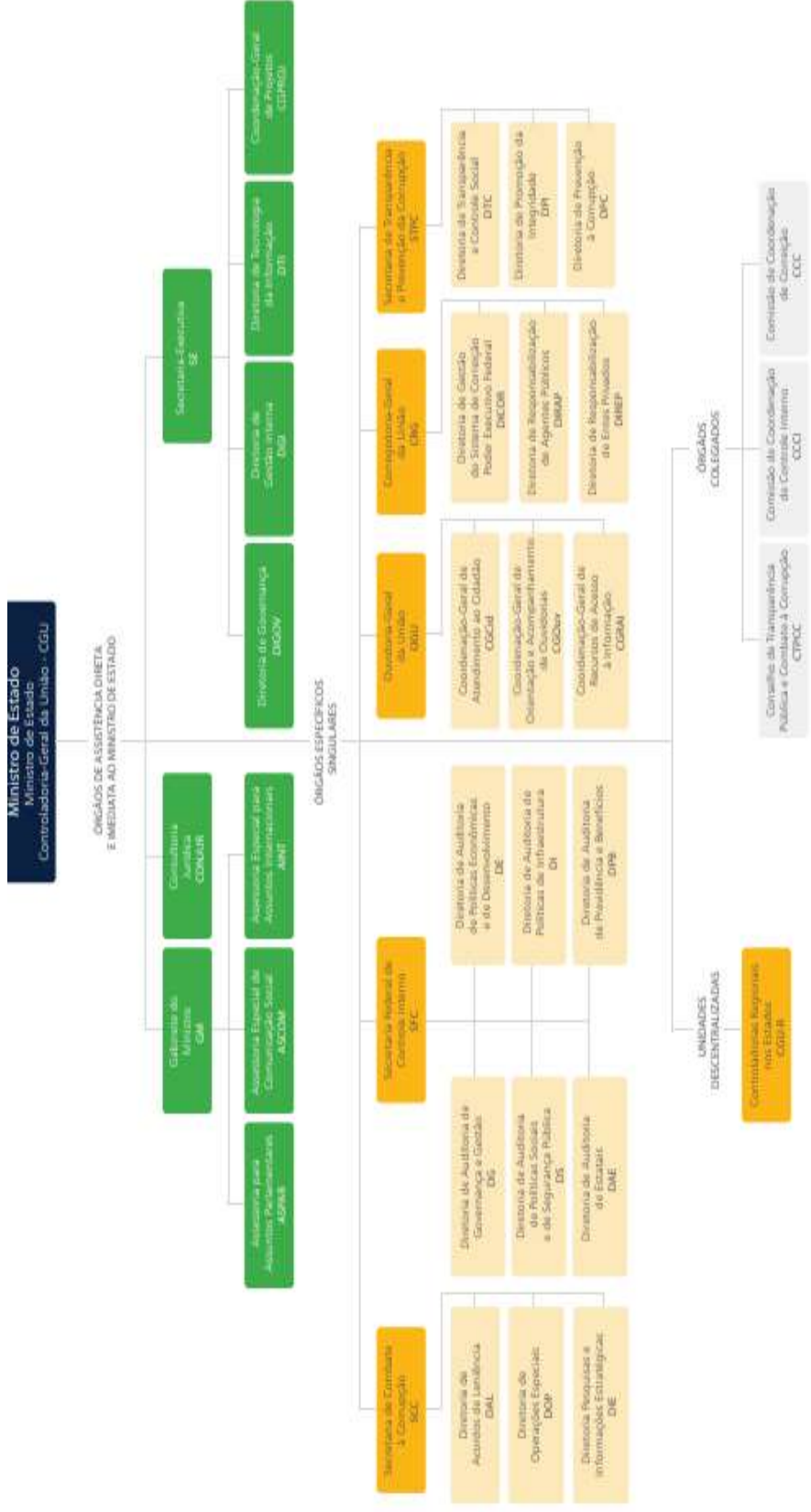
A Portaria n. 3.553, de 12 novembro de 2019, que aprova o Regimento Interno da CGU em seu capítulo III trata da competência dos órgãos e das unidades, o art. 26 estabelece que à Secretaria Federal de Controle Interno - SFC compete dentre outras atribuições:

XIV - 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 dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento; XV - fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União; XVI - realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados e sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas (BRASIL, 2019, p.15).

A SFC atua como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) exerce a função de prevenção da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado através da promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas, além de promover a cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuam no campo da prevenção da corrupção, e fomentar a realização de estudos e pesquisas visando à produção e à disseminação do conhecimento em suas áreas de atuação (BRASIL, 2019).



Figura 4: Organograma da CGU, 2021.



Fonte: CGU/Secretaria-Executiva

Conforme o regimento Interno da CGU, a Corregedoria-Geral da União (CRG) é responsável por coordenar e acompanhar a execução de ações disciplinares que visem à apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos, atuando assim no combate à impunidade na Administração Pública Federal, além de promover a capacitação de servidores para composição de comissões disciplinares nas unidades componentes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCOR) (BRASIL, 2019).

A Secretaria de Combate à Corrupção (SCC) é responsável por supervisionar, coordenar e orientar a atuação das unidades da CGU nas negociações dos acordos de leniência; desenvolver e executar atividades de inteligência e de produção de informações estratégicas, realizar investigações; e coordenar as atividades que exijam ações integradas da CGU com outros órgãos e entidades de combate à corrupção, nacionais ou internacionais; a SCC é responsável pelos atos normativos, logo a secretaria propõe ao Ministro de Estado a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos e atos normativos que se refiram às atividades relacionadas a acordos de leniência, inteligência e operações especiais desenvolvidas pela CGU (BRASIL, 2019).

A Ouvidoria-Geral da União (OGU) tem o propósito de orientar a atuação das unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; examinando manifestações referentes à prestação de serviços públicos; propondo a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público; logo, a OGU exerce a supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, além de contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.

A estrutura atual da CGU, com a sua multiplicidade de atividades, surgiu de forma incremental como resposta às demandas da sociedade. A CGU foi criada em 2001 como Corregedoria-Geral da União, conforme a Medida Provisória 2.143-31 de 02/04/01.

Em 2002, a SFC foi transferida do Ministério da Fazenda para a Corregedoria-Geral. Com essa transferência, o Secretário de Controle passou a se subordinar à Corregedoria-Geral. Na mesma ocasião, a Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça também foi transferida para a Corregedoria.

Em 2003 houve a mudança do nome da Corregedoria-Geral da União para Controladoria-Geral da União pela Medida Provisória<sup>4</sup> nº 103, de 01/01/2003 (convertida na Lei nº 10.683 de 28/05/2003). A partir do governo Lula surgiu a visão da CGU como

---

<sup>4</sup> Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm) . Acesso em 27 de maio de 2022.

instituição responsável pela promoção da transparência e combate à corrupção, ampliando atividades de fortalecimento institucional.

Conforme argumentam Aranha e Filgueiras (2016), é necessário destacar a expansão na atuação das instituições do sistema de *accountability* decorrente tanto do processo de democratização no Brasil, quanto à conjuntura imposta pelos escândalos de corrupção e por mudanças organizacionais dos agentes que compõem as instituições de controle.

Nesse contexto, houve a promoção de políticas anticorrupção que resultou em um processo de mudança gradativo nas instituições de controle, resultando no fortalecimento institucional, bem como no crescimento do orçamento dessas instituições (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

Quanto ao orçamento, os gastos<sup>5</sup> da CGU em 2021 alcançaram o montante de 1,03 bilhão, este valor corresponde a 0,03% dos gastos públicos.

A tabela a seguir, detalha a evolução da execução orçamentária nos últimos 05 (cinco) anos.

Tabela 1: Histórico da execução orçamentária CGU

| ANO  | DOTAÇÃO ATUALIZADA <sup>1</sup> | DESPESAS EMPENHADAS      |                    |                     |  | % EXEC. <sup>3</sup> |
|------|---------------------------------|--------------------------|--------------------|---------------------|--|----------------------|
|      |                                 | DESPESAS DISCRICIONÁRIAS | PESSOAL E ENCARGOS | BENEFÍCIOS/AUXÍLIOS | ORÇAMENTO TOTAL EMPENHADO <sup>2</sup> |                      |
| 2017 | 1.022.782.665,00                | 86.226.722,87            | 884.478.778,52     | 19.294.964,14       | 990.000.465,53                         | 96,80%               |
| 2018 | 1.082.654.205,00                | 95.402.659,75            | 953.796.450,02     | 18.545.700,35       | 1.067.744.810,12                       | 98,60%               |
| 2019 | 1.142.790.180,00                | 101.590.907,51           | 987.335.828,47     | 17.888.075,24       | 1.106.814.811,22                       | 96,80%               |
| 2020 | 1.149.166.257,00                | 106.737.211,21           | 1.016.345.187,01   | 17.979.445,01       | 1.141.061.843,23                       | 99,30%               |
| 2021 | 1.152.015.174,00                | 99.127.607,75            | 1.028.261.294,16   | 18.754.527,83       | 1.146.143.429,74                       | 99,50%               |

(1) Dotação Atualizada – após contingenciamento no exercício de 2021.

(2) Orçamento Total Empenhado = Despesas Discricionárias + Pessoal e encargos + Benefícios

(3) Percentual de execução = Orçamento Total Empenhado / Dotação

Fonte: Reproduzido de CGU, 2021, p. 69.

Como é possível observar, o maior montante de gastos foi com despesas de pessoal, o segundo maior montante foi com despesas discricionárias, que esteve concentrada nas ações de gestão administrativa e na Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, nas quais estão contemplados os contratos continuados de manutenção e de sustentação dos sistemas do órgão, inclusive o Portal da Transparência, e das aquisições de bens. Aliados a isso, em 2020 e 2021, é importante destacar o impacto direto da pandemia de COVID-19 na redução dos

<sup>5</sup> Fonte: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/37000?ano=2021> . Acesso em 27 de maio de 2022.

gastos com deslocamentos para o cumprimento das atividades finalísticas e na redução dos custos administrativos e operacionais decorrentes do trabalho remoto ao longo do exercício (BRASIL, 2021).

Outro dado importante que deve ser observado é em relação à porcentagem de execução orçamentária da CGU, que nos anos de 2017 a 2022 ficou acima de 90%. Cumpre destacar que em 2020 e 2021 ficou acima de 99%. Esses dados demonstram que, ao contrário de órgãos que sofrem com cortes orçamentários, contingenciamentos e restrições, a CGU não enfrentou problemas em executar o que estava planejado para o período.

Dados semelhantes foram encontrados em relação à execução orçamentária do TCU, em estudo realizado por Menezes (2018). A autora apresentou detalhamento da evolução do orçamento da Corte de Contas brasileira entre 2010 e 2014 e destacou que a execução orçamentária do TCU, entre os cinco anos analisados, em quatro ficou acima de 99%. Menezes (2018) confirmou a hipótese de que quanto maior a autonomia, maior será a capacidade da instituição em efetivar o controle externo.

## **2.7. Avaliação e Monitoramento da Execução de Programas de Governo pela CGU**

No que se refere à avaliação das políticas públicas pelas instituições de controle externo e interno, o desenvolvimento institucional é ainda mais tardio no Brasil. O TCU, responsável pelo controle externo, reinterpreto seu mandato logo após a Constituição de 1988 e, em seguida, à reforma do Estado implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (MENEZES, 2012). Conforme pontua a autora, a partir das privatizações e da delegação de poderes de regulação, às agências reguladoras, o poder Legislativo, por meio do TCU, passou a fiscalizar, de maneira mais intensa, a implementação das políticas desses setores, embora o poder Executivo continue com uma atuação forte.

Posteriormente, temos a criação da CGU, que reforçou a atuação das instituições de controle horizontal na fase de avaliação das políticas públicas. Embora a instituição não imponha sanções diretamente aos entes fiscalizados, o seu trabalho é amplamente utilizado por outras instituições de controle com poder de *enforcement*, garantindo uma maior transparência e controle das políticas públicas e das ações dos políticos e dos burocratas (MENEZES, 2016).

No federalismo brasileiro- União, Estados e Municípios possuem autonomia, contudo, a União está autorizada a fiscalizar as políticas públicas dos governos subnacionais quando para a execução dos programas governamentais forem utilizados recursos federais

(MENEZES, 2016). A CGU, então, fiscaliza a execução de programas de governo realizados com recursos dos orçamentos da União. Neste contexto, o controle interno exercido por instituições, como a CGU, possui um papel crucial para a qualidade e eficiência das políticas públicas também no âmbito local.

Loureiro *et al.* (2012) argumentam que a CGU reforça a qualidade da gestão, uma vez que o monitoramento frequente dos estados e municípios fomenta o fortalecimento também do controle interno local, além do maior controle social e da transparência. Assim, a avaliação das políticas públicas não se restringe apenas a questões e disputas relativas aos interesses prioritários do Estado, mas também se torna objeto das instituições de controle interno e externo, a partir do fortalecimento de tais órgãos.

É crescente a necessidade de criação e fortalecimento de instituições e agências autônomas capazes de produzir estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas, a fim de que os estudos possam ser utilizados para verificar a efetividade da política e, se for o caso, recomendar sua mudança, além de municiar outros órgãos de controle. Seja para o controle democrático sobre o uso dos recursos públicos; e para o próprio governante, interessado em controlar agências estatais executoras de políticas, agências estas que tendem a ter autonomia em relação às diretrizes governamentais, a produção e divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício do direito democrático de controle sobre as ações de governo (ARRETCHE,1998).

De acordo com Olivieri (2010), conforme citado por Loureiro *et al.* (2012) “A criação da CGU representa inovação institucional no processo de controle dos governantes na democracia brasileira por várias razões. Primeiramente porque reorganizou o controle interno da Administração Pública Federal (APF), centralizando-o em um órgão com status ministerial. Até 1994 o controle interno se encontrava fragmentado como um departamento pouco eficiente, dentro de cada ministério, as Secretarias de Controle Interno, conhecidas como Cisets. Essa reorganização envolveu, além da centralização, a extensão das atividades também para o monitoramento das políticas públicas federais executadas nos entes subnacionais, por meio da fiscalização dos programas com financiamento da União”.

Loureiro *et al.* (2012) salienta que o monitoramento de políticas públicas pela CGU ainda está em processo de consolidação. Segundo Mashall (2006, *apud* FILGUEIRAS, 2018, p.97.), “a consolidação da *accountability* na dimensão da eficiência das políticas públicas estabelece também o aprimoramento dos mecanismos de controle”.

A gestão de políticas requer um processo de institucionalização, tendo em vista o arranjo de instituições responsáveis pelo monitoramento, vigilância e sanção de agentes que por ventura se desviem dos critérios pactuados no processo de decisão (FILGUEIRAS, 2018).

Dentre as finalidades do Controle Interno do Poder Executivo Federal, de acordo com a Instrução Normativa SFC nº 1 de 06/04/2001, destaca-se avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; e comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Para atingir suas finalidades, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal deve realizar um conjunto de atividades essenciais, dentre elas a avaliação da execução dos programas de governo, que visa a comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento (SFC, 2001).

Considerando que o sistema federativo brasileiro atribui autonomia aos três entes federativos – União, estados e municípios – e boa parte das políticas executadas pelos estados e municípios são custeadas com recursos da União, cabe aos órgãos de controle federais a fiscalização desses recursos. No caso dos municípios, o controle da CGU é ainda proeminente, tendo em vista a vasta atribuição da Constituição de 1988 aos municípios e os poucos recursos de boa parte das cidades. Em outras palavras, a maior parte dos recursos aplicados pelos municípios são de origem federal, como são os casos da saúde pública e da educação fundamental.

O Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019 instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, cuja finalidade é avaliar políticas públicas selecionadas, que são financiadas com recursos da União e monitorar a implementação de alterações em políticas públicas, resultante da avaliação.

Para realizar a avaliação da execução de programas federais, a CGU, inicialmente, realiza o mapeamento das políticas públicas e estabelece um ranking dos programas de governo através de fases: primeiramente é realizado o mapeamento das políticas públicas, hierarquização dos programas de governo e priorização de ações para avaliação. Após o detalhamento da abordagem de avaliação, são realizadas verificações *in loco*, viabilizando a geração de relatórios que são apresentados aos gestores federais; por fim, ocorre o monitoramento das providências adotadas, conforme o fluxo apresentado abaixo.

Conforme portaria nº 3553/2019, que aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União - CGU e dá outras providências, compete à Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, dentre outras atribuições, 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 dos objetivos estabelecidos e também à

qualidade do gerenciamento. As Diretorias de Auditoria da SFC realizam, nas suas respectivas áreas de atuação, as atividades de auditoria da execução dos programas e das ações governamentais e da gestão dos órgãos e das entidades do Poder Executivo federal; e as atividades de supervisão técnica das unidades de auditoria interna dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Figura 3: Fluxo de atuação CGU- avaliação da execução de programa de governo



<sup>6</sup>Fonte: Reproduzida de CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO CGU, 2021

Diante do exposto, conforme argumenta Filgueiras (2018), os avanços no controle institucional de políticas públicas concentraram-se no controle administrativo-burocrático, tendo em vista a incorporação da reforma administrativa desde 1995 em resposta, principalmente, à falta de recursos do Estado.

No governo de Fernando Henrique Cardoso houve a criação da Corregedoria Geral da União, que conquistou maior autonomia institucional no governo Lula, em que sua denominação foi modificada para Controladoria-Geral da União. Avanços ocorreram devido ao fortalecimento de mecanismos de gestão como inovações no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), do Portal da Transparência, Sistema de Gerenciamento de Convênios e Termos de Repasse (Siconv), além do pregão eletrônico e sistemas de licitações. Essas ferramentas asseguraram mecanismos de controle mais eficientes,

<sup>6</sup><https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo>. Acesso em 26 jun. 2021.

proporcionando maior transparência às finanças públicas e aprimoramentos organizacionais da burocracia.

Não obstante o movimento da nova administração pública, segundo Trevisan e Bellen (2008), o seu caráter democrático-participativo (ou falta dele) vem sofrendo pressão, assim como o debate sobre novas formas de *accountability* e participação social sobre a avaliação de políticas públicas no contexto democrático brasileiro. Segundo Filgueiras (2018), apesar de a democratização brasileira ter proporcionado avanços na representatividade, a eficiência das políticas públicas, principalmente na implementação, ainda é uma barreira. Foram priorizadas transformações no controle administrativo-burocrático em detrimento do aprimoramento do controle público não estatal e do controle judicial mais forte.

A CGU possui diversos programas e projetos institucionais que buscam a Educação Cidadã, como o programa “Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania”, com o desenvolvimento de ações que possam incentivar, entre o público infante-juvenil, o debate e a reflexão sobre temas relacionados à ética e cidadania, alinhados às competências gerais e específicas da Base Nacional Comum Curricular. Outro programa que pode ser destacado é o “Olho Vivo no Dinheiro Público”, que tem como objetivo incentivar os cidadãos a exercerem o controle social das políticas públicas, nos diversos municípios brasileiros, e de atuarem para a melhor aplicação dos recursos públicos.

Com essas iniciativas, a CGU busca fomentar a participação social no âmbito estatal, favorecendo a qualidade da democracia na medida em que fomenta a atuação ativa dos cidadãos nas políticas públicas e na fiscalização dos atos dos governantes, o que contribui para o combate à corrupção. Nessa perspectiva, os programas promovem iniciativas como cursos, oficinas, palestras, além de disponibilizar recursos educacionais orientados ao exercício da participação cidadã e a prática qualificada do controle social da gestão pública.

## **2.8. Accountability e Políticas Públicas**

### **2.8.1. Conceito de *accountability***

A literatura acadêmica revela uma multiplicidade para o uso do termo *accountability*. Para Paul (1992, p.1047) “*accountability* pública se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos”. De acordo com Koppell (2005), as dimensões do conceito de *accountability* ocupam um lugar central no contexto da



administração pública, tendo em vista os desafios para que as organizações sejam responsáveis em vários sentidos. Segundo Filgueiras (2018), a melhor tradução para o português do termo *accountability* é no sentido de prestação de contas. Dessa forma, o conceito refere-se aos processos burocráticos modernos como controle interno e externo, contabilidade pública e auditorias, para prestação de contas das políticas realizadas pelo Estado.

A *accountability* é o mecanismo pelo qual é possível analisar a eficiência das ações públicas, logo, o conceito acomoda-se não apenas no cumprimento de metas, mas nas respostas às demandas da sociedade, por meio de processos mais transparentes, passíveis de controle, promotores de responsabilização e de mudança política (NUNES; MIRANDA; ARAUJO, 2016).

Sinclair (1995) argumenta que na pesquisa teórica *accountability* tem um significado específico para cada disciplina, utilizando exemplos como os juristas que entendem *accountability* como um arranjo constitucional; enquanto os filósofos tratam como um subconjunto da ética, os auditores como se fosse uma questão financeira, e a visão de imperativo político dos cientistas políticos.

A *accountability* no setor público é de extrema importância, principalmente em governos locais, para ganhar a confiança e o apoio dos *stakeholders* (RANDA; TANGKE, 2015). Segundo Randa e Tangke (2015), para a contabilidade, *accountability* tornou-se um conceito teórico através da teoria dos *stakeholders* e da teoria da agência. Segundo Filgueiras (2018), na concepção da teoria do *principal-agent*, a *accountability* desenvolve-se, nos regimes democráticos, através de um conjunto de organizações que exercem o controle através da delegação pelos *principals*, tendo como centro da discussão o exercício do poder de agência através de normas e valores democráticos que legitimam e publicizam as ações governamentais.

Mainwaring (2003) ressalta que para entender melhor o conceito de *accountability* é necessário analisar as suas dimensões, delimitando o conceito às relações formais de autoridade para fiscalização e sanção em relação aos funcionários públicos. Para Mainwaring, só existe *accountability* se houver hierarquia, através de uma delegação de autoridades em que a responsabilidade política depende da atribuição formal, a um ator, do direito de exigir a responsabilidade dos funcionários públicos ou burocracia. Quando o monitoramento das autoridades públicas ocorre fora de uma estrutura institucionalizada, na qual os agentes são formalmente encarregados dessa responsabilidade, isso está fora do escopo do entendimento de *accountability*, segundo Mainwaring. Na sua definição, o autor exclui como agentes de

*accountability* a imprensa e as organizações da sociedade civil que investigam e denunciam abusos e irregularidades dos funcionários públicos.

No que concerne ao escopo ou abrangência, o autor aborda os limites formais e informais a que os detentores do poder estão submetidos aos mecanismos de responsabilização. Quanto à violação, o conceito de *accountability* pode estar relacionado ao contexto legal ou para além da lei, relacionando-se, também, com as decisões políticas, inclusive no que diz respeito à avaliação das políticas públicas. Acerca da dimensão sanção, Mainwaring (2003) considera que o conceito de *accountability* só é válido se houver a possibilidade de sanção. Segundo o autor, o debate gira em torno da capacidade do principal de impor sanção ao agente, de forma direta ou indireta. A dimensão da relação entre atores está inserida na discussão da relação entre agente-principal, considerando que só seria possível a *accountability* na relação entre agente-principal, ou se a relação seria mais ampla, abrangendo outros atores fora da relação agente-principal, como por exemplo a atuação de agências externas a esta relação, tal como os tribunais de contas. Por fim, o autor aborda os atores que podem atuar como agente de *accountability*, tendo em vista que, mesmo fora da relação agente-principal, outros atores podem estar presentes nessa conjuntura de *accountability*.

Ainda interpretando as dimensões do conceito de Mainwaring (2003), observa-se a preocupação em analisar a *accountability* em uma perspectiva política, com particular ênfase na responsabilidade dos funcionários públicos, deixando de fora, por exemplo, a *accountability* societal realizada pelas organizações da sociedade civil ou pela imprensa.

Em seus estudos sobre democracia O'Donnell (1991; 1998), diferenciou duas formas de *accountability*, a horizontal e a vertical. A *accountability* vertical corresponde às "ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não" (O'DONNELL, 1998, p.28). Para esse autor, a *accountability* horizontal corresponde a:

(...) existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p.40).

Logo, as instituições de controle e fiscalização, ministério público, polícia federal e tribunal de contas, que podem fiscalizar outros órgãos governamentais, caracterizam a *accountability* horizontal realizada através do controle institucional. Já o processo eleitoral é

típico da *accountability* vertical, além das consultas públicas e ações e reivindicações da sociedade civil que estão incluídas também nessa forma de *accountability*. Segundo O'Donnell (1991; 1998), para que a *accountability* horizontal seja efetiva é necessário não apenas que agências isoladas lidem com questões específicas, na realidade é necessária uma rede dessas agências, incluindo o apoio de tribunais, tendo em vista que o Estado e o gestor público têm dever legal de prestar contas e, conseqüentemente, serem responsabilizados pela sociedade e pelas instituições, em razão de suas condutas e procedimentos, por meio do controle social (sociedade) e a *accountability* (O'DONNELL, 1991; 1998).

Abrucio e Loureiro (2004) propõem outra maneira de observar o processo de responsabilização democrática, mas que na concepção dos autores não diverge com a classificação construída por Guillermo O'Donnell. Para os autores, existem três formas de *accountability* contemporâneas: a primeira seria o processo eleitoral, garantidor da soberania popular, a segunda o controle institucional durante os mandatos, responsável pela fiscalização dos representantes eleitos e da alta burocracia com capacidade decisória e, por fim, mas não menos importante, a criação de regras estatais intertemporais, a fim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião.

Além da dimensão vertical e horizontal, Schmitter (2017) propôs a inclusão da *accountability* oblíqua, que seria exercida por organizações da sociedade civil, que têm capacidade de mobilizar cidadãos para defender seus interesses no processo político, apesar de não nomearem candidatos e nem disputarem eleições.

Ao analisar os diversos conceitos de *accountability*, é possível verificar a complexidade do tema e sua perspectiva multidisciplinar e multidimensional. Os diversos trabalhos teóricos utilizam conceitos diferentes, mas é possível observar que a discussão gira em torno da responsabilização dos atores públicos. No contexto pandêmico, foco deste estudo, a *accountability* no enfrentamento à pandemia estaria vinculada à mitigação dos efeitos da doença através de políticas públicas executadas de forma eficiente e eficaz e em conformidade com as normas.

Para fins deste estudo, optou-se pela classificação de Guillermo O'Donnell, tendo em vista que o escopo do trabalho é analisar a atuação da CGU na gestão de crise da pandemia de coronavírus, com foco na *accountability* horizontal.

### 2.8.2. Formas de *accountability*

No que se refere às formas ou tipos de *accountability*, os autores apresentam diversas abordagens. Conforme citado anteriormente, O'Donnell (1991; 1998) define a existência de duas formas de *accountability*, a horizontal e a vertical. Para o autor, nas democracias consolidadas, a *accountability* ocorre em relação ao controle realizado pela sociedade, individualmente ou em grupo, sobre os políticos e governos de forma vertical, mas também de forma horizontal. através de uma rede de instituições com autonomia de poder para fiscalizar e punir através do *checks and balance*.

De forma sintética na *accountability* vertical, a sociedade controla o poder público e os governantes através de instrumentos democráticos como a eleição. O'Donnell (1991; 1998) denomina “democracia delegativa” quando a coletividade autoriza que seus representantes centralizem a tomada de decisão; o autor enfatiza que a democracia delegativa possui baixo grau de institucionalização, acarretando praticamente em nenhuma obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) horizontal. Em relação à democracia representativa, o autor argumenta que as decisões são lentas e as políticas públicas têm que passar por uma série de poderes relativamente autônomos; na democracia delegativa ocorre a elaboração rápida de políticas, porém com alta probabilidade de erros e implementação incerta.

O'Donnell (1991; 1998) questiona a efetividade do principal canal de *accountability* vertical que são as eleições, pelo fato de ocorrerem apenas de tempos em tempos. O autor salienta a importância da *accountability* horizontal, considerando que a efetividade depende de uma rede de agências apoiando esse tipo de *accountability*.

Outro tipo de classificação presente na literatura é a proposta por Abrucio e Loureiro (2004). Os autores consideram que são necessários instrumentos e condições para dar sustentação à *accountability* democrática. O processo eleitoral é o início de um governo democrático, possuindo como instrumentos de *accountability* o sistema eleitoral e partidário, os debates e formas de disseminação das informações e as regras de financiamento de campanhas eleitorais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). Isto posto, os autores argumentam a necessidade de condições para a sua realização como, por exemplo, a independência e controle mútuo dos poderes, o pluralismo de ideias, imprensa livre, além dos direitos de associação, e direitos políticos básicos de votar e ser votado.

Segundo Abrucio e Loureiro (2004), a *accountability* durante o mandato requer instrumentos de controle parlamentar, judicial, administrativo, controle do desempenho dos programas governamentais e controle social. O exercício do controle durante o mandato é condicionado pela existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e controle da sociedade sobre o poder público (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). Outra

condição importante é a transparência governamental; nesse ponto, os autores enfatizam que sem a transparência não é possível medir o desempenho do poder público.

Por fim, Abrucio e Loureiro (2004) tratam da criação de regras estatais intertemporais que asseguram a limitação do poder dos governantes, garantindo direitos básicos pela constituição (cláusulas pétreas), mecanismos de restrição orçamentária e normas garantidoras da continuidade e impessoalidade do Estado através de acesso prioritário dos cargos administrativos através de concurso ou equivalentes.

Koppell (2005) classificou cinco categorias de *accountability*: transparência (*transparency*), sujeição (*liability*), controle (*controllability*), responsabilidade (*responsibility*) e responsividade (*responsiveness*). Para o autor, transparência e responsabilidade são os fundamentos que apoiam a *accountability* em todas as suas manifestações. O quadro 1 resume as concepções adotadas por Koppell (2005) e as perguntas críticas que se pretende responder em cada categoria.

Quadro 1: Concepções de *accountability*

| Concepção de <i>accountability</i>         | Questão crítica para articulação  |
|--|---|
| Transparência ( <i>transparency</i> )      | “A organização revela os fatos de sua atuação ?”                                    |
| Sujeição ( <i>liability</i> )              | “A organização assume as consequências pelo seu desempenho?”                        |
| Controle ( <i>controllability</i> )        | “A organização fez o que o principal (por exemplo, Congresso, Presidente) deseja ?” |
| Responsabilidade ( <i>responsibility</i> ) | A organização seguiu as regras?   |
| Responsividade ( <i>responsiveness</i> )   | “A organização cumpre os requisitos, expectativas (demanda/ necessidade) ?”         |

Fonte: Adaptado de Koppell, 2005.

A transparência é uma ferramenta crítica e um fim em si mesmo para a *accountability* governamental; na prática ela exige que os burocratas estejam sujeitos a questionamentos e revisões regulares (KOPPELL, 2005). A segunda categoria apontada pelo autor é a sujeição que exige que os indivíduos e organizações enfrentem as consequências associadas ao seu desempenho. Nessa visão, organizações e indivíduos devem ser responsabilizados por suas ações, punidos por má conduta e recompensados pelo sucesso. O controle, a responsabilidade e a responsividade têm como base a transparência e a sujeição. Para Koppell (2005), o controle refere-se à confiança que os funcionários eleitos devem atribuir aos burocratas para

implementar as políticas escolhidas. A responsabilidade corresponde às leis, regras e normas a que os burocratas e organizações estão restritos, podendo assumir também padrões formais e informações de comportamento que não são estabelecidos pelos legisladores. A responsividade, ou seja, capacidade de resposta está relacionada com as demandas/necessidades das pessoas (KOPPELL, 2005).

Brown (2007), em seu estudo sobre *accountability* para “iniciativas de ação social multipartidárias”, que reúnem diversas partes para buscar soluções para problemas sociais complexos e incertos, discute dois modelos que embasam a pesquisa sobre *accountability* organizacional: teoria da agência e teoria representativa e identifica um terceiro modelo – *accountability* mútua – para entender a governança de tais iniciativas.

A teoria da agência concentra-se na relação entre principal e agente através de mecanismos claros pelos quais o principal pode responsabilizar seus agentes pela implementação eficiente dos objetivos do principal (BROWN, 2007).

A teoria representativa corresponde à *accountability* de funcionários políticos em regimes democráticos para os eleitorados que os elegeram. Segundo esta teoria, as partes interessadas podem responsabilizar os representantes na próxima eleição. Se os representantes violarem os padrões estabelecidos, eles podem ser sancionados pela mídia e outros mecanismos de vigilância. Em essência, a teoria representativa oferece uma estrutura para avaliar a capacidade de resposta de políticos e burocratas a seus eleitores (BROWN, 2007).

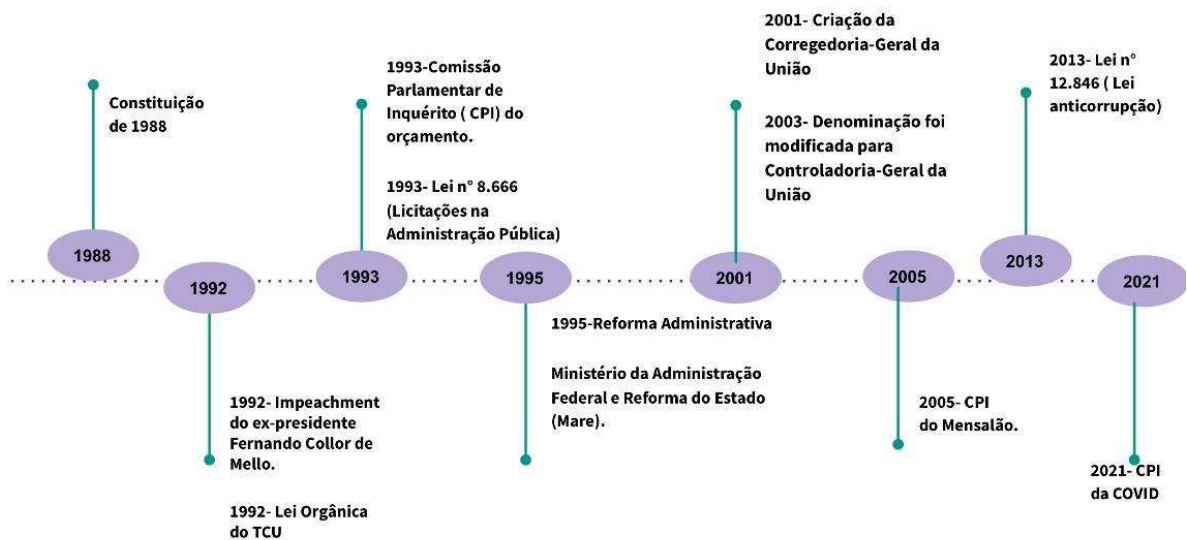
O modelo de *accountability* mútua, identificado por Brown (2007), é definido como *accountability* baseada em valores e visões compartilhadas entre os atores autônomos, e em relacionamentos de confiança e influência mútua para encorajar as partes a corresponderem às expectativas umas das outras. Segundo Brown (2007), a criação de sistemas de *accountability* mútua requer um investimento substancial na construção de compromissos e relacionamentos compartilhados – particularmente se os atores tiverem histórias de conflito significativo.

### 2.8.3. *Accountability* nas políticas públicas

Após se esboçar uma noção do conceito e das formas de *accountability*, passa-se a articular o conceito com a implementação e avaliação de políticas públicas e programas governamentais, tendo como enfoque o papel da CGU. Considerando a influência do neo-institucionalismo, corrente teórica que tem crescido nas ciências sociais, salienta-se a importância do papel das instituições na política e na economia, afetando os resultados das políticas governamentais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

A Constituição de 1988 trouxe mudanças profundas à administração pública. Abrucio (2007) destaca três conjuntos de mudanças: a profissionalização da burocracia, com a reforma do serviço civil, tendo como princípio a meritocracia através da maior disseminação do instituto do concurso público; mecanismos de controle e reforço dos princípios da legalidade e publicidade; e a descentralização das políticas públicas. Essas mudanças trouxeram ganhos à administração pública brasileira, mas algumas questões que atrapalham a boa gestão permaneceram (ABRUCIO, 2018).

Figura 4: Alguns casos de corrupção e medidas adotadas pela administração pública



Fonte: Elaborada pela autora, 2023.

Segundo Abrucio (2018), a constituição de 1988 possibilitou o fortalecimento dos sistemas de controles, fatores endógenos e exógenos contribuíram no processo. Os órgãos de controle ganharam maior autonomia, em particular o Ministério Público Federal (MPF). Na década de 1990, a demanda social por maior transparência e *accountability*, movido pela campanha do *impeachment* e por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), fez com que governos e congressistas trabalhassem para melhorar o arcabouço legal. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi mais um avanço no processo de *accountability*; além do fortalecimento da CGU no governo Lula, bem como da Polícia Federal (PF) e, em paralelo, o Tribunal de Contas da União (TCU), que se tornou mais ativo e poderoso (ABRUCIO, 2018).

Com o escândalo do orçamento em 1993, surgiram como resposta reformas institucionais com propostas anticorrupção no país como, por exemplo, a lei de licitações, que

aprimorou o sistema de compras do governo federal. As reformas na Administração Pública encontraram substrato político no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a implantação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), criado em 1995, sob comando do ministro Bresser-Pereira, que, de certa maneira, foi essencial na formulação e acompanhamento de programas de governo contribuindo para o sucesso de várias políticas públicas, ações estas que foram continuadas pelo Governo Lula (ABRUCIO, 2018).

Mesmo tendo havido avanços com a Carta Magna e as Reformas na Administração Pública, em linhas gerais, os escândalos de corrupção continuam a afetar a administração pública brasileira, como o caso Mensalão, que consistia em um complexo esquema de corrupção, envolvendo os mais variados tipos de agentes públicos e privados: políticos, empresários, diretores de bancos, funcionários públicos e autoridades do governo federal. Em resposta ao escândalo do mensalão podemos citar a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, chamada de Lei anticorrupção, trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas (empresas) pela prática de atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e atende ao pacto internacional firmado pelo Brasil na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, realizada pela Organização das Nações Unidas – ONU. O objetivo é coibir a atuação de empresas em esquemas de corrupção e, assim, evitar que grandes prejuízos sejam causados aos cofres públicos.

Recentemente a CPI da COVID investigou supostas omissões e irregularidades nas ações do governo federal durante a pandemia de covid-19 no Brasil. Com relação aos efeitos que podem advir das investigações acerca das ações de agentes do governo federal durante a pandemia da Covid-19, é necessária uma visão de longo prazo, levando-se em consideração a perspectiva histórica das ações anticorrupção no país.

Praça (2011), em seu estudo, analisou o impacto das instituições na corrupção manifestada no processo orçamentário e o efeito indireto da publicização dos escândalos de corrupção no desenho institucional. O autor concluiu que, em certa medida, escândalos de corrupção podem resultar em mudanças institucionais que trazem mais *accountability* ao processo orçamentário. Conforme argumenta Filgueiras (2018), os avanços no controle institucional de políticas públicas concentraram-se no controle administrativo-burocrático, tendo em vista a incorporação da reforma administrativa desde 1995 em resposta a diferentes escândalos de corrupção.

Avanços ocorreram devido ao fortalecimento de mecanismos de gestão como inovações no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), pregão eletrônico e sistemas de licitações, do Portal da Transparência, Sistema de Gerenciamento de



Convênios e Termos de Repasse (Siconv), que atualmente é um módulo da Plataforma +Brasil sistema único *online* de âmbito nacional, com potencial para integrar outros sistemas (módulos) para operacionalização de várias modalidades de transferências de recursos da União. Essas ferramentas asseguraram mecanismos de controle mais eficientes, proporcionando maior transparência às finanças públicas e aprimoramentos organizacionais da burocracia.

No governo de Fernando Henrique Cardoso houve a criação da Corregedoria-Geral da União (CGU). Em 2003 a sua denominação foi modificada para Controladoria-Geral da União e conquistou maior autonomia institucional no governo Lula. A CGU é o órgão de controle interno do Governo Federal, responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (BRASIL, 2021).

Desde sua criação, a CGU tem ampliado sua atuação no combate à corrupção, realizando operações especiais em conjunto com a Polícia Federal e o Ministério Público, frutos de auditorias e fiscalizações regulares que o órgão realiza nos diversos programas governamentais (MARX, 2015). A CGU atua no controle de irregularidades e da corrupção, além disso, também participa do processo de monitoramento das políticas públicas, na promoção do desempenho e eficiência das políticas. Essas questões têm sido objeto de preocupação não só do Brasil, mas de todos os governos democráticos, tendo em vista as crescentes responsabilidades no provimento de serviços públicos aos cidadãos, e quase sempre em um contexto de restrição orçamentária (LOUREIRO *et al.*, 2012, p.56).

O controle executado pela CGU, é um dos vários tipos de controle sobre as políticas públicas, além do controle interno dos outros Poderes e o controle externo. A CGU, portanto, realiza o monitoramento sobre a legalidade e sobre a eficiência da gestão pública federal. Nesse sentido, o controle sobre a burocracia, através de auditoria, e a fiscalização sobre a execução das políticas públicas permitem a avaliação sobre a atuação de governadores e prefeitos que utilizam verbas federais.

Uma questão fundamental está relacionada aos agentes das burocracias de controle que possuem o poder para intervir em todo o processo das políticas públicas e da gestão, interpretando as normas (atuando politicamente, porque agem diretamente no processo decisório e de implementação), fixando regulamentos e práticas de gestão, bem como intervindo nos resultados alcançados pelas políticas (FILGUEIRAS, 2018).

Conforme enfatiza Filgueiras (2018), as práticas de *accountability* podem ser utilizadas como ferramenta política poderosa, na medida em que o exercício do controle é

realizado através de um complexo de ecologia processual, que vai desde o processo de prestação de contas até o processo de persecução judicial, resultando, muitas vezes, em um conflito institucional no interior do sistema de *accountability*, de forma que as organizações lutam por poder e recursos, disputando a opinião pública, de modo a consolidar seus interesses na arena política.

A má gestão pode ser publicamente justificada e até aceita pelas agências de controle, mas para a corrupção não existe justificativa plausível. Os relatórios da CGU trazem justificativas dadas pelos gestores para as irregularidades encontradas, incluindo a aceitação (ou não) dos auditores. Conforme exemplifica Aranha (2017), é comum que as administrações realizem licitações sem cumprir todas as formalidades previstas em leis específicas, o que não é motivo para a CGU sugerir a abertura de um processo administrativo; por outro lado, relatórios que revelam irregularidades relacionadas com corrupção vinculadas a algum tipo de benefício privado é injustificável.

Portanto, pesquisas sobre a rede de instituições de *accountability* brasileiras são de extrema importância para compreender as nuances na implementação e avaliação de políticas públicas. Os governos municipais e estaduais têm o poder de implementar decisões coletivas sobre as políticas e essa implementação deve ser guiada por leis e normas. Ocorre que falhas relacionadas à má gestão, devido à incapacidade gerencial, ou corrupção, resultam em desperdício de recurso, impactando diretamente na eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, impedindo os cidadãos de acessar bens e serviços públicos a que têm direito (ARANHA, 2017).

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem como objetivo apresentar e discutir os procedimentos metodológicos que permitiram a realização do estudo. Neste capítulo são discutidas as escolhas metodológicas feitas em relação ao desenho, à natureza da pesquisa, à coleta, ao exame e à análise dos dados. Destaca-se, também, uma breve apresentação do órgão escolhido para o estudo de caso desta pesquisa, por meio do registro de suas atribuições institucionais e do detalhamento de sua forma de organização.

#### 3.1. Delineamento da Pesquisa

A metodologia escolhida para este estudo foi a pesquisa qualitativa, por meio da técnica de análise documental. O estudo tem como enfoque a análise da atuação da CGU na pandemia de coronavírus, com ênfase na *accountability* horizontal. Para o melhor desenvolvimento da pesquisa e compreensão do fenômeno em análise, foi utilizado como estratégia de pesquisa o estudo de caso. Para isso, elegeu-se como objeto de estudo a CGU. Para Yin (2001), através do estudo de caso descritivo, é possível compreender o fenômeno em profundidade, a partir de determinado marco temporal, sem interferência dos pesquisados, a fim de confrontar com a teoria.

A utilização da abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de compreensão dos significados, introduzindo um novo olhar sobre a percepção e análise dos problemas sociais, levando em consideração a sociedade da qual o objeto de pesquisa faz parte, contribuindo para ampliar o espaço democrático nas sociedades (GROULX, 2014).

Para a pesquisa qualitativa foi utilizada a técnica de análise documental: de conteúdo e discurso. Para Bardin (2016), análise de conteúdo é o conjunto de técnicas de investigação para analisar comunicações de forma sistemática, lógica e justificada. Neste sentido, há a organização do conteúdo deste estudo, sua explicitação e análise, com vistas às deduções e conclusões que levam às respostas referentes aos objetivos do trabalho.

A análise do discurso trabalha com o sentido e não com o conteúdo do texto. Na análise do discurso realiza-se uma análise em profundidade, o pesquisador utiliza-se de procedimentos teóricos que subsidiarão a análise conforme o enfoque da pesquisa, o objeto é analisado e interpretado, tendo como referência a teoria (ORLANDI, 2009).

As fontes de análise foram documentos oficiais: relatórios e legislação, dados da plataforma eletrônica da CGU e relatórios obtidos através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e acesso à informação (Fala.BR)<sup>7</sup>.

O critério de seleção temporal foi do dia 03 de fevereiro de 2020 a 22 de abril de 2022. A seleção temporal justifica-se, pois no dia 03 de fevereiro de 2020 foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), conforme Portaria nº 188, de 3.2.2020, Publicada no DOU de 04/02/2020<sup>8</sup>. No dia 22 de abril de 2022 foi declarado o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV), conforme Portaria Nº 913, de 22 de abril de 2022<sup>9</sup>, revogando a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.

Para o estudo de caso em profundidade realizou-se a análise dos relatórios de auditoria elaborados pela CGU durante a pandemia, que tratavam da política pública de combate à covid-19 na área da saúde, nos estados brasileiros, com foco nas contratações para aquisição de bens e serviços relacionados à COVID-19. Dentro da abordagem qualitativa esses relatórios foram analisados para identificar as possíveis falhas apontadas e se a CGU contribuiu na qualidade das políticas públicas de enfrentamento à pandemia, através dos mecanismos de *accountability* horizontal.

### 3.2. Método de Coleta de Dados

A coleta de dados em uma pesquisa científica deve ser realizada de forma planejada, tendo em vista a necessidade de se obter informações capazes de responder às indagações formuladas. Além disso, a análise deve ser feita de forma criteriosa e objetiva para que produzam resultados confiáveis e relevantes, em termo dos objetivos da pesquisa (BARBETTA, 2012).

---

<sup>7</sup> Plataforma Integrada de Ouvidoria e acesso à informação: <https://falabr.cgu.gov.br/Principal.aspx>

<sup>8</sup> Fonte: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/Portaria-188-20-ms.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/Portaria-188-20-ms.htm). Acesso em 05 de julho de 2021.

<sup>9</sup> Fonte: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/prt/portaria-913-22-ms.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria-913-22-ms.htm) . Acesso em 15 agosto de 2022

Foram utilizados dados disponibilizados pela CGU, através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e acesso à informação (Fala.BR) e da própria plataforma eletrônica da instituição<sup>10</sup>. Os relatórios de auditoria foram obtidos através de pesquisa no sítio da instituição no espaço destinado à publicação dos trabalhos da CGU. Foi aplicado no filtro palavras-chave, a palavra pandemia e no filtro período de publicação o período delimitado neste estudo. Para confirmar as informações solicitou-se os relatórios por meio do fala.br e a instituição encaminhou os endereços eletrônicos para acesso dos relatórios que se encontravam publicados no sítio da CGU.

Constituiu-se um banco de dados com as irregularidades constatadas nos relatórios de auditoria disponibilizados pela CGU. Através do sítio eletrônico da instituição e do Fala.Br foram disponibilizados 15 relatórios que tinham como escopo o monitoramento e avaliação das aquisições e contratações necessárias ao enfrentamento do estado de emergência de saúde pública. Após análise, verificou-se que havia relatórios que tinham como unidade examinada outros órgãos que não órgãos dos Governos Estaduais. Após exclusão dos relatórios, que não eram o escopo do estudo, foram analisados 10 (dez) relatórios, de 5 (cinco) Estados, 1 (um) relatório do Estado do Mato Grosso do Sul, 5 (cinco) relatórios do estado do Rio Grande do Norte, 2 (dois) relatórios do estado do Ceará, 1(um) do Amapá e 1 (um) de São Paulo. Cumpre informar que nem todos os trabalhos realizados pela CGU durante o período da pandemia encontram-se finalizados e , por essa razão, gozam de restrições de acesso nos termos do art. 24 da Portaria da CGU nº 1335, de 21/5/2018<sup>11</sup>.

Os dados estão organizados de modo que possam identificar nos relatórios as possíveis falhas apontadas e verificar se as ações da CGU contribuem para a qualidade das políticas públicas de enfrentamento à Covid-19 através de mecanismos de *accountability* horizontal.

### 3.3. Método de Análise de Dados

---

<sup>10</sup> Fonte:

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista> . Acesso em 15 agosto de 2022

<sup>11</sup> Fonte: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41073> . Acesso em 30/09/2022.

A análise de dados desta pesquisa foi feita por meio da análise de conteúdo e discurso. Proposto por Bardin (2016), a análise de conteúdo consiste em um procedimento sistemático de descrição do conteúdo da mensagem, permitindo assim inferências das mensagens.

Conforme a autora, a análise de conteúdo se organiza em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. A pré-análise consiste em organizar as ideias iniciais com o objetivo de obter um plano de análise. Assim, nessa fase, é realizada a escolha de documentos, a formulação de hipóteses a serem investigadas e objetivos e elaboração de indicadores. Dessa forma, compreende a fase de pré-análise deste estudo a escolha dos materiais que compõem o conteúdo teórico e documental que embasa as análises realizadas.

Os relatórios da CGU têm sido utilizados em pesquisas qualitativas para avaliação da implementação de programas federais em nível local (Januzzi, 2011). Os documentos possuem uma estrutura padronizada, o que permite análises de aspectos gerenciais de programas públicos específicos. Eles não apresentam informações sobre os custos de todas as irregularidades, o que impede a realização de pesquisas baseadas nos valores de gastos em compras públicas utilizando como fonte de pesquisa apenas os relatórios da CGU.

Na fase de exploração do material, a maioria dos processos de análise são realizados através do processo de categorização que consiste na classificação de elementos constitutivos, investigando o que cada um dos elementos têm em comum com os outros, permitindo o agrupamento através de uma simplificação dos dados brutos (BARDIN, 2016). Foi nesta fase que aconteceu a categorização dos dados. Deste modo, a classificação das categorias, a priori, tomou por base a identificação de indícios de fraude e má gestão, além de identificar os tipos de irregularidades mais comuns. Buscou-se compreender como funciona, na prática, a atuação da CGU na avaliação e monitoramento de programas de governo, bem como levantar discussão sobre a importância da fase de monitoramento e avaliação no ciclo de políticas públicas e se de fato a CGU contribui para a qualidade das políticas públicas, com ênfase na *accountability* horizontal.

A primeira etapa da pesquisa consistiu na identificação das irregularidades apontadas pela CGU em cada relatório de auditoria. Realizamos uma codificação, inspirada na literatura, para classificar cada registro (JANUZZI, 2011; OLIVIERI et al., 2018). A partir da leitura dos relatos das constatações nos relatórios, foram codificados os problemas identificados. As categorias definidas, a priori, foram: indícios de fraude e problemas de má gestão e identificamos que tipos de irregularidades são mais comuns. Como Olivieri et al. (2018), classificamos como indício de fraude as irregularidades de que se depreende a possibilidade

de um esquema ilícito ou de má-fé, criado para a obtenção de ganhos pessoais, por parte de agentes públicos e agentes privados. Como má gestão, irregularidades decorrentes de implantação das políticas públicas de forma mal concebidas, mal executadas, fora da sua finalidade, sem indício de possível benefício indevido pelos atores públicos e privados.

As constatações identificadas nos relatórios foram categorizadas, conforme Quadro 2:

Quadro 2: Categorias analisadas nos relatórios

| <b>CATEGORIA</b>                             | <b>OBJETIVO</b>   |
|--|---|
| Aplicação dos recursos                       | Avaliar se os estados aplicam adequadamente os recursos destinados ao combate da pandemia   |
| Indícios de fraude                           | Identificar os principais indícios de fraude e como podem afetar as políticas de combate à pandemia de coronavírus.                     |
| Indícios de má gestão                        | Identificar os problemas mais recorrentes na implementação das políticas  |
| Principais constatações verificadas pela CGU | Correlacionar como as principais constatações verificadas pela CGU podem interferir nas políticas de combate à pandemia de coronavírus. |

Fonte: Elaborada pela autora, 2023.

O tratamento dos resultados consiste em tratar os dados de forma significativa e válida (BARDIN, 2016). Deste modo, pretende-se sistematizar os dados obtidos por meio dos documentos analisados e realizar interpretações em relação aos objetivos previstos, tornando os resultados de pesquisa válidos.

Por meio da análise do discurso, é possível a verificação dos fenômenos registrados em falas e em textos, que se localizam no espaço da discursividade (GILL, 2005). A análise de discurso sobre os documentos emitidos pela CGU é indispensável, visto a necessidade de um aprofundamento da análise do discurso por detrás do texto, procurando os significados implícitos nas recomendações do órgão.

Dentre as ações de controle desenvolvidas no âmbito da CGU, esse estudo se limita em apresentar os relatórios de fiscalização da CGU que tenham como unidade examinada órgãos dos Governos estaduais e como escopo o monitoramento e avaliação, as aquisições de insumos e equipamentos necessários ao enfrentamento do estado de emergência de saúde pública decorrentes da pandemia da COVID-19, que tem como objetivo compreender como a CGU pode contribuir na qualidade das políticas públicas de enfrentamento à pandemia, com ênfase na *accountability* horizontal.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo, os resultados foram alcançados por meio dos procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa e em consonância com o arcabouço teórico desenvolvido nos capítulos anteriores. Nesse contexto, busca-se estudar as principais contribuições da Controladoria-Geral da União (CGU) na qualidade de políticas públicas de enfrentamento à pandemia, com ênfase na *accountability* horizontal.

Para melhor compreensão, retornamos às questões norteadoras deste estudo: em que medida a CGU contribuiu na qualidade das políticas públicas de enfrentamento à pandemia de coronavírus? De que forma a *accountability* horizontal e a fiscalização dos recursos repassados aos estados para o combate à pandemia de coronavírus podem ter contribuído para o aperfeiçoamento na implementação e gestão dessas políticas?

Para respondê-las, o estudo testou a hipótese que a CGU é uma instituição que preza pelos mecanismos de *accountability*, transparência da gestão, controle interno e combate à corrupção, por isso, sua atuação contribuiu diretamente na implementação/avaliação das políticas públicas de enfrentamento à Covid-19.

O exame dos documentos coletados permitiu analisar os relatórios de auditoria realizadas pela CGU, as operações especiais em que a CGU atuou diretamente, durante a pandemia de coronavírus, e discutir as contribuições dadas pela CGU no processo de execução das políticas de enfrentamento à COVID-19 na área da saúde.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa documental no tocante às ações de controle executadas pela CGU, com a finalidade de analisar a atuação do órgão no contexto da pandemia de COVID-19.

É importante informar que a análise e discussão dos resultados obtidos aconteceram concomitantemente, buscando esclarecer a questão levantada no estudo, qual seja a contribuição da CGU na qualidade das políticas públicas de enfrentamento à pandemia e de que forma a *accountability* horizontal e fiscalização dos estados podem contribuir para o aperfeiçoamento na implementação e gestão dessas políticas.

Para isso, este capítulo apresenta as seguintes seções: atuação da CGU na pandemia de coronavírus, detalhamento das auditorias e fiscalizações dos recursos federais repassados aos estados para o combate à pandemia; apresentação dos dados dos relatórios de auditorias realizadas pela CGU, sendo que as questões estratégicas de auditoria foram segregadas em categorias para melhor compreensão do fenômeno estudado; em seguida, é realizada a



apresentação e discussão das operações especiais em que houve a atuação direta da CGU, realizadas durante a pandemia, e que tenham como objeto contratações para aquisição de bens e serviços relacionados à COVID-19 nos estados, com vistas a demonstrar a dinâmica do trabalho do órgão.

#### **4.1. Atuação da CGU na Pandemia de Coronavírus.**

O primeiro caso de Covid-19 no mundo foi identificado em dezembro de 2019 em Wuhan, na China. Com a globalização, a doença se espalhou por todo o planeta. São mais de 600 bilhões de casos registrados e mais de 6 milhões de óbitos decorrentes da doença no mundo, de acordo com os dados da Organização Mundial de Saúde<sup>12</sup>.

No Brasil, o primeiro caso de covid-19 foi notificado no estado de São Paulo, e o primeiro óbito ocorreu em 17 de março de 2020. Já foram registrados no país 34.783.786 casos de covid-19 confirmados e 687.574 óbitos acumulados<sup>13</sup>. Nesse contexto de números assustadores, a pandemia trouxe à tona as fragilidades do sistema de saúde brasileiro e da administração pública para enfrentamento da crise. Foi necessária a adoção de medidas emergenciais.

A principal estratégia para contenção da pandemia foi o isolamento dos casos identificados, para impedir a disseminação da doença, porém essa estratégia não foi suficiente devido à alta transmissibilidade por assintomáticos e também a baixa capacidade de realização de testes no país. Com a transmissão comunitária, outras medidas foram adotadas, dentre elas a quarentena das pessoas expostas ao vírus e o distanciamento social, que tinha como objetivo reduzir as interações na população (AQUINO, SILVEIRA, *et al.*, 2020).

O distanciamento social foi muito debatido, houve o fechamento de escolas, comércio, proibição de eventos, locais de trabalho foram fechados, diversas políticas públicas foram adotadas para mitigar o contágio da população. Medidas como a aquisição de insumos, máscaras, testes, respiradores, implantação de hospitais de campanha, contratação emergencial de profissionais da área da saúde, entre outras.

Com a contenção comunitária, também conhecida como *lockdown*, o fechamento de locais de trabalho, comércio e escolas, dentre outros, a atividade econômica foi severamente afetada, acarretando problemas sociais, acarretando, também, na diminuição da arrecadação dos entes federativos.

---

<sup>12</sup> Fonte: World Health Organization, <https://covid19.who.int/>, Consulta realizada em 25 de out. de 2022.

<sup>13</sup> Fonte: Ministério da Saúde: <https://covid.saude.gov.br/>. Consulta realizada em 25 de out. de 2022.

Neste sentido, o Governo Federal efetuou a transferência de recursos para entes subnacionais. Tais políticas buscaram auxiliar nas ações de enfrentamento à Covid-19, e mitigar os efeitos do vírus na população. Em 2020 foram mais de 500 bilhões de reais, o que equivale a mais de 15% dos gastos públicos do Governo Federal, que foram utilizados para enfrentamento da crise sanitária; em 2021, foram mais de 100 bilhões do valor pago pelo Governo Federal na execução de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia de coronavírus (covid-19) em todo país<sup>14</sup>.

Considerando que as transferências para estados e municípios, para o enfrentamento do coronavírus e seus efeitos, trata-se de uma política pública fundamental para auxiliar nas medidas locais para combate do vírus, este capítulo aborda as contribuições da CGU nas políticas públicas de enfrentamento à pandemia, com ênfase na fiscalização dos repasses federais aos estados para combater o coronavírus.

Em função da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, o Governo Federal teve que adotar medidas urgentes. A CGU então adotou medidas administrativas em decorrência da pandemia, dentre as quais disponibilizou no Portal da Transparência, os gastos federais específicos para o combate ao novo coronavírus e o monitoramento dos recursos federais repassados a estados e municípios. A priorização da fiscalização da execução de programas de governo realizados com recursos dos orçamentos da União possui um papel crucial para a qualidade e eficiência das políticas públicas no contexto estudado.

A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) prevê a possibilidade de dispensa do procedimento licitatório, nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa comprometer a segurança das pessoas, mas somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

A fim de conferir maior celeridade ao enfrentamento da epidemia, a Medida Provisória n. 926/2020<sup>15</sup> dispõe de procedimentos extraordinários e temporários para resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. Todas as aquisições efetuadas devem ter objeto relacionado ao enfrentamento da epidemia, com

---

<sup>14</sup> Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal: <https://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus> . Consulta realizada em 25 de out. de 2022.

<sup>15</sup> Fonte: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-926-de-20-de-marco-de-2020-249094248> . Acesso em 27/09/2022.

descrição da solução apresentada, critérios de medição e pagamento e estimativa de preço realizado por parâmetro legal.

Dentre as medidas excepcionais estabelecidas na Medida Provisória n. 926/2020, podemos citar a não exigência de elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns, Gerenciamento de Riscos da contratação exigível somente durante a gestão do contrato, apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado, excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, dispensada a estimativa de preços, contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos; em caso de restrições de fornecedores ou prestadores de serviço, a possibilidade de dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação.

Números referentes ao período de fevereiro 2020 até abril de 2022- período em que foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)- revelam desvios de recursos federais destinados ao enfrentamento da Covid-19, em diversos entes federativos com prejuízo potencial (que decorre dos desdobramentos das investigações) de R\$ 248,19 milhões. O prejuízo efetivo (que constou nas apurações) é de R\$ 106,27 milhões. Por meio de ações coordenadas com a Polícia Federal e o Ministério Público, foram expedidos 1.268 mandados de busca e apreensão e 135 mandados de prisão temporária. Quando surgem indícios de malversação dos recursos públicos, são realizadas apurações em um processo denominado pela CGU como Operação Especial, o qual conta com a participação de outros órgãos federais. A CGU atuou diretamente, desde abril de 2020, em 86 operações especiais. Esses dados foram solicitados por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.Br)<sup>16</sup>.

A observação desses dados nos revela a importância da atividade desempenhada pela CGU no enfrentamento à corrupção, confirmando que a Controladoria tem exercido seu papel de controle interno (*accountability* horizontal), logo, contribuindo na qualidade das políticas públicas de enfrentamento à pandemia.

No contexto estudado, inicialmente, a CGU, por meio da Diretoria de Operações da Secretaria de Combate à Corrupção - SCC, em parceria com as Superintendências Regionais da CGU, executou o trabalho de monitoramento da execução das despesas com recursos

---

<sup>16</sup> <https://falabr.cgu.gov.br/Principal.aspx> . Acesso em 27/09/2022.

públicos federais por Estados, Distrito Federal, Municípios, órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, relacionadas ao enfrentamento da pandemia do COVID-19, com foco em situações de fraude e corrupção. Conforme abordado anteriormente, a SCC é responsável, dentre outras atribuições, por desenvolver e executar atividades de inteligência e de produção de informações estratégicas, realizar investigações e coordenar as atividades que exijam ações integradas da CGU com outros órgãos e entidades de combate à corrupção, nacionais ou internacionais.

Com o objetivo de contextualizar os gastos realizados com repasses para os entes subnacionais (estados) para enfrentamento à covid-19 apresentamos a tabela 2. De acordo com dados disponibilizados no portal da transparência, a União reduziu drasticamente o valor das transferências realizadas a estados e municípios em 2021. No entanto, apesar dos repasses terem diminuído, o número de mortes no país aumentou consideravelmente em 2021, foram 194.949 mortes em 2020 e 412.880 mortes em 2021<sup>17</sup>. Em 2020 os estados ficaram em média com 47,58% das verbas e 32,34% em 2021.

Tabela 2: Recursos transferidos diretamente aos estados para combate à pandemia ano: 2020 e 2021.

| <b>LOCALIDADE</b>  | <b>POPULAÇÃO</b> | <b>VALOR TRANSFERIDO DIRETAMENTE AO ESTADO 2020</b> | <b>VALOR TRANSFERIDO DIRETAMENTE AO ESTADO 2021</b> | <b>VALOR TOTAL TRANSFERIDO</b> |
|--------------------|------------------|---|---|--------------------------------|
| Acre               | 906.876          | R\$ 137.297.000,51                                  | R\$ 25.527.676,74                                   | R\$ 162.824.677,25             |
| Alagoas            | 3.365.351        | R\$ 183.677.085,64                                  | R\$ 69.711.553,29                                   | R\$ 253.388.638,93             |
| Amapá              | 877.613          | R\$ 132.612.435,77                                  | R\$ 29.947.740,35                                   | R\$ 162.560.176,12             |
| Amazonas           | 4.269.995        | R\$ 270.080.685,50                                  | R\$ 81.150.373,12                                   | R\$ 351.231.058,62             |
| Bahia              | 14.985.284       | R\$ 846.095.522,33                                  | R\$ 254.088.579,64                                  | R\$ 1.100.184.101,97           |
| Ceará              | 9.240.580        | R\$ 528.297.570,49                                  | R\$ 156.025.963,35                                  | R\$ 684.323.533,84             |
| Distrito Federal   | 3.094.325        | R\$ 399.794.678,19                                  | R\$ 89.666.082,27                                   | R\$ 489.460.760,46             |
| Espírito Santo     | 4.108.508        | R\$ 306.565.721,55                                  | R\$ 171.541.009,48                                  | R\$ 478.106.731,03             |
| Goiás              | 7.206.589        | R\$ 306.160.830,00                                  | R\$ 103.454.587,86                                  | R\$ 409.615.417,86             |
| Maranhão           | 7.153.262        | R\$ 348.660.497,08                                  | R\$ 128.566.959,15                                  | R\$ 477.227.456,23             |
| Mato Grosso        | 3.567.234        | R\$ 160.762.986,69                                  | R\$ 66.830.851,90                                   | R\$ 227.593.838,59             |
| Mato Grosso do Sul | 2.839.188        | R\$ 86.048.140,34                                   | R\$ 39.368.429,16                                   | R\$ 125.416.569,50             |
| Minas Gerais       | 21.411.923       | R\$ 609.658.523,36                                  | R\$ 113.563.694,97                                  | R\$ 723.222.218,33             |
| Pará               | 8.777.124        | R\$ 550.919.850,42                                  | R\$ 115.954.749,80                                  | R\$ 666.874.600,22             |

<sup>17</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/brasil-encerra-2021-com-412-880-mortes-por-covid-19/>. Acesso em 15 de setembro.

|                     |            |                      |                    |                      |
|---------------------|------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| Paraíba             | 4.059.905  | R\$ 202.006.396,44   | R\$ 74.818.457,68  | R\$ 276.824.854,12   |
| Paraná              | 11.597.484 | R\$ 549.891.055,84   | R\$ 172.258.526,14 | R\$ 722.149.581,98   |
| Pernambuco          | 9.674.793  | R\$ 711.184.620,15   | R\$ 249.041.379,95 | R\$ 960.226.000,10   |
| Piauí               | 3.289.290  | R\$ 135.959.242,03   | R\$ 40.666.289,78  | R\$ 176.625.531,81   |
| Rio de Janeiro      | 17 463 349 | R\$ 493.606.004,79   | R\$ 93.224.639,88  | R\$ 586.830.644,67   |
| Rio Grande do Norte | 3 560 903  | R\$ 210.733.640,08   | R\$ 77.757.312,42  | R\$ 288.490.952,50   |
| Rio Grande do Sul   | 11 466 630 | R\$ 660.519.317,72   | R\$ 183.078.380,27 | R\$ 843.597.697,99   |
| Rondônia            | 1 815 278  | R\$ 132.026.830,37   | R\$ 41.182.753,53  | R\$ 173.209.583,90   |
| Roraima             | 652 713    | R\$ 94.709.665,66    | R\$ 30.363.277,92  | R\$ 125.072.943,58   |
| Santa Catarina      | 7 338 473  | R\$ 346.828.073,50   | R\$ 102.270.130,43 | R\$ 449.098.203,93   |
| São Paulo           | 46 649 132 | R\$ 2.182.399.367,15 | R\$ 632.992.595,06 | R\$ 2.815.391.962,21 |
| Sergipe             | 2 338 474  | R\$ 193.079.416,32   | R\$ 54.212.654,96  | R\$ 247.292.071,28   |
| Tocantins           | 1 607 363  | R\$ 155.491.361,66   | R\$ 29.219.332,02  | R\$ 184.710.693,68   |

Fonte: elaborado pela autora através de dados do portal da transparência<sup>18</sup> e do IBGE<sup>19</sup>.

Em relação aos valores transferidos diretamente aos estados, o estado que mais recebeu o auxílio nos anos de 2020 e 2021 foi São Paulo, o estado mais populoso do Brasil, contemplado com aproximadamente R\$ 2,8 bilhões. Em segundo lugar, está a Bahia, que recebeu aproximadamente R\$ 1,1 bilhões. Logo depois, aparece o Rio Grande do Sul, que recebeu mais de 843 milhões.

#### 4.2. Análise dos Relatórios da CGU.

Conforme já mencionado anteriormente, a CGU adotou medidas administrativas em decorrência da pandemia. O órgão foi responsável por desenvolver o trabalho de monitoramento da execução das despesas com recursos públicos federais por Estados, Distrito Federal, Municípios, órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, relacionadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, com foco em situações de fraude e corrupção.

O Governo Federal estabeleceu a cooperação entre instituições relacionadas com a defesa do Estado Brasileiro, atuando em parceria para o controle do dinheiro público no enfrentamento da pandemia. Além do monitoramento, uma segunda linha de atuação da CGU foi por meio de atendimento de demandas e requisições de órgãos parceiros, tais como Polícia Federal e Ministério Público Federal.

Neste estudo foram analisados relatórios de fiscalização dos entes federativos disponibilizados pelo órgão que tratam sobre o trabalho de avaliação, como parte da atividade

<sup>18</sup> <https://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus?ano=2020> . Acesso em: 21 de dezembro de 2022.

<sup>19</sup> <https://ibge.gov.br/cidades-e-estados/ac.html> . Acesso em: 21 de dezembro de 2022

de auditoria interna, que consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Os relatórios têm como objetivo, também, avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

A análise dos relatórios de auditoria da CGU mostram indícios de irregularidades, problemas relacionados à gestão, permitindo compreender a implementação das políticas públicas de enfrentamento à covid-19 no Brasil, no âmbito estadual, e a ação da CGU como instituição de *accountability* horizontal.

Possibilita analisar como essas políticas públicas de enfrentamento à covid foram implementadas no plano estadual da Federação, no Brasil, de forma a lidar com a crise sanitária e analisar, também, problemas que surgiram na implementação dessas políticas. Partindo do pressuposto que os estados são parceiros da União na implementação das políticas públicas, associado com procedimentos rígidos, previstos na legislação brasileira, para a descentralização de recursos públicos, no âmbito da Federação, mas que foram flexibilizados devido ao estado de emergência.

A transparência das ações governamentais é requisito fundamental para *accountability*, pois sem informações confiáveis, tempestivas e substanciais não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização (ABRUCIO E LOUREIRO, 2004). Logo, as informações produzidas pela CGU contribuem sobremaneira para as práticas de *accountability*.

Durante a realização deste estudo houve dificuldade no acesso aos relatórios, no site da instituição, no âmbito das operações especiais, apesar do sítio eletrônico contar com um espaço para a publicação de todos os trabalhos da CGU com relatórios de fiscalização em estados e municípios, auditorias anual de contas, avaliações de programas, entre outros. Em consulta ao fala.br a CGU informou que as notas técnicas e demais documentos produzidos pela CGU no âmbito das operações especiais são encaminhados para as autoridades policiais ou judiciárias, passando a integrar os inquéritos criminais respectivos e, por consequência, os autos de processos judiciais. Dessa forma, o acesso a esses produtos deveria ser solicitado junto à autoridade policial ou judiciária conforme o caso, tendo em vista o segredo de justiça que envolve a natureza dos trabalhos.

Logo, este estudo analisou apenas as informações públicas acerca das operações especiais e que constam dos *releases* elaborados tanto pela CGU, quanto pela Polícia Federal .

Dentre as ações de controle desenvolvidas, o órgão realiza o trabalho de Auditoria Interna, desde a etapa do planejamento, passando pela execução, até a comunicação de resultados e o monitoramento. Em relação à comunicação dos resultados das auditorias, a CGU apresenta o trabalho dos auditores à alta administração das Unidades Auditadas e também a outras partes interessadas (sociedade, imprensa, outros órgãos de controle), contribuindo para que o trabalho realizado promova alterações reais e positivas nos objetos auditados, melhorando a economia, a eficiência e a eficácia dos gastos realizados com recursos da União; assegurando a transparência. É importante ressaltar que essa ação da CGU segue uma tendência internacional da auditoria pública em atuarem na avaliação da qualidade das políticas públicas, uma avaliação formal e sistematizada e com critérios claros.

Foram analisados relatórios de apuração e relatórios de avaliação. O serviço de apuração consiste na execução de procedimentos com a finalidade de averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais. O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

De acordo com o manual de Orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo Federal, elaborado pela CGU, com o objetivo de orientar tecnicamente os órgãos e unidades que integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI) e as auditorias internas singulares dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (Audin – Auditorias Internas Singulares dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal), a Auditoria Interna Governamental é:

Uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos (BRASIL, 2017, p.12).

Conforme a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP N° 01, de 10 de maio de 2016, inciso V, do artigo 2º, considera-se controles internos da gestão como:

Conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros,

operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) cumprimento das obrigações de *accountability*;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

Consoante abordado anteriormente, foram analisados relatórios de avaliação e de apuração. De acordo com o manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder Executivo Federal, os relatórios de avaliação, tradicionalmente, são classificados em três tipos básicos: Financeira ou de Demonstrações Contábeis que emitem opinião sobre as evidências e avaliações a respeito das demonstrações contábeis de um órgão ou de uma entidade; Conformidade ou *Compliance* que têm como objetivo verificar certas atividades financeiras ou operacionais de um objeto de auditoria selecionado; Operacional ou de Desempenho têm como finalidade verificar se os objetivos estabelecidos estão sendo alcançados, auxiliando a administração na tomada de decisão, redução de custos, medidas corretivas, avaliando a eficiência e eficácia das atividades operacionais de um determinado objeto de auditoria, que pode ser uma política, um órgão, uma entidade, um processo ou uma atividade, envolvendo uma variedade de temas e metodologias (BRASIL,2017).

Os relatórios de auditoria de avaliação analisados podem ser classificados como operacional ou de desempenho tendo em vista que, de forma geral, tinham como escopo avaliação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados aos Estados auditados, para enfrentamento da pandemia de coronavírus. Os relatórios versam sobre análise de processos licitatórios, contratos, dispensas de licitações, conformidade da aplicação dos recursos.

Os relatórios de apuração têm como finalidade a execução de procedimentos para averiguar atos e fatos que contenham irregularidade ou ilegalidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais. Durante a condução dos trabalhos, os auditores devem observar as restrições referentes à divulgação das informações e publicação dos resultados, assim como a interlocução com a Unidade Auditada.

Assim, existe uma diferença fundamental entre os relatórios de avaliação e de apuração de fraude ou de erro, pois no caso dos relatórios de apuração de fraude se baseia em uma suspeita fundamentada, logo o material produzido será utilizado em processo judicial ou administrativo. Os relatórios de apuração de erro têm como objetivo a correção da situação, e



a possível irregularidade ou ilegalidade é decorrente de fatos não intencionais. Os relatórios de avaliação possuem aspectos amplos de gestão e são baseados em riscos, têm como base a legalidade dos fatos.

Através da análise dos relatórios foi possível identificar que na execução dos trabalhos de auditoria a CGU realizou testes, por meio da ampla utilização de técnicas que variam com base na situação específica e nas metas definidas pela equipe. Segundo o manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal, os procedimentos investigativos comuns incluem: trabalhos individuais de avaliação, vigilância; entrevistas e análise de dados e documentos para fins de elaboração dos achados de auditoria. Nos trabalhos individuais de avaliação, o auditor interno governamental busca evidenciar a ocorrência dos supostos atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares. A vigilância envolve observar as atividades de determinados indivíduos sem o seu conhecimento. A entrevista é técnica útil para viabilizar a descoberta de novos fatos relacionados ao objeto da apuração e a indicação de novos caminhos de investigação. A análise de dados e documentos é realizada no planejamento e na execução dos trabalhos de auditoria.

A avaliação realizada pelo órgão é composta basicamente das seguintes etapas: planejamento, execução, comunicação dos resultados e monitoramento, contudo, é importante ressaltar que não há uma divisão rígida entre elas.

1) Nas auditorias, examinaram-se a regularidade formal das contratações, os preços firmados, bem como as especificações e comprovações das entregas dos produtos.

2) Para se definir a amostra, adotou-se por critério a materialidade, criticidade e relevância dos gastos.

3) Nas auditorias, procedeu-se à aplicação de testes substantivos que consistiram na realização de inspeção física dos objetos adquiridos e análise documental dos processos de aquisição, registros fotográficos, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

4) A escolha do objeto de auditorias levou em consideração os critérios da materialidade, relevância e criticidade das ações derivadas da contratação para a saúde pública.

Para avaliar a adequabilidade da aplicação dos recursos repassados aos estados para o combate à pandemia, a CGU realizou ações de controle com o objetivo de responder a questões estratégicas como:

- Os procedimentos ocorreram de maneira a garantir a isonomia e a ampla competitividade entre os participantes, buscando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública?
- Houve prática de superfaturamento decorrente de sobrepreço contratual?
- Foi identificada ocorrência de superfaturamento por sobrepreço, por quantidade ou por qualidade?
- As aquisições e contratações foram realizadas de acordo com os requisitos legais?
- Os serviços contratados foram disponibilizados oportunamente e de acordo com os mandamentos contratuais?
- Os serviços contratados para as ações de emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus possuem preços adequados e compatíveis com o mercado, considerando as distorções do mercado por conta da relação oferta/procura?
- Houve direcionamento na contratação?
- Os quantitativos previstos em contrato e os valores dos materiais/serviços estão dentro de parâmetros aceitáveis?
- Houve ocorrência de inconsistências nas escalas/carga horária de plantonistas?
- Houve casos de erros nas medições/falhas de fiscalização nos contratos auditados?
- Os pagamentos realizados foram precedidos de processo licitatório e têm cobertura contratual?
- Os serviços contratados para as ações de emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus foram disponibilizados de acordo com os mandamentos contratuais?
- A modalidade de contratação escolhida se encontra adequada e se processou de forma regular?

Nos relatórios, a CGU não apresentou recomendações, tendo em vista que nas situações apontadas, a competência para adoção de medidas não era dos gestores federais e sim dos gestores estaduais. Apesar de as irregularidades analisadas serem de responsabilidade dos estados, o fato de se tratar de uma pandemia indica a necessidade de os órgãos e instituições do governo avaliarem seu funcionamento na busca de soluções conjuntas para construir mecanismos que ajudem a minimizar os efeitos da covid-19 no país.

Os relatórios e/ou outros documentos produzidos em função de monitoramento e avaliação das aquisições de insumos e equipamentos necessários ao enfrentamento da COVID-19 foram compartilhados com órgãos parceiros como Polícia Federal e Ministérios Públicos, porém verificou-se a complexidade na interação das organizações que compõem a rede de *accountability*, considerando os diferentes papéis desempenhados por essas organizações e os diferentes procedimentos que ligam uma a outra. Segundo Filgueiras (2018) essa interação pode ser denominada de ecologia de burocracias, com rotinas burocráticas que delimitam os papéis institucionais.

Conforme o referencial teórico apresentado, a descentralização da execução das políticas públicas traz consigo desafios para os gestores públicos cuja execução depende da coordenação da atuação de atores diversos (ABRUCIO, 2018), sejam eles governamentais, de diferentes esferas (União, Estados e Municípios), ou não governamentais. O êxito na implantação de uma gestão pública baseada em resultado depende de mecanismos de monitoramento e avaliação do desempenho, que subsidiarão a tomada de decisão. Nesse contexto, a CGU tem por função, mediante realização de ações de controle, assegurar a adequabilidade dos gastos públicos, contribuindo para o bom uso dos recursos destinados ao combate à pandemia.

Verificou-se a partir dos Relatórios analisados, a ênfase dada aos controles internos administrativos estabelecidos e na capacidade de alcançar os resultados previstos no âmbito da ação avaliada. Quanto maior a adequação dos controles internos administrativos, menor a vulnerabilidade da gestão dos programas governamentais.

É possível afirmar que a CGU tem um espaço legítimo para agir preventivamente ou de modo concomitante, para a obtenção de resultados no direcionamento de políticas públicas e que não obstante as deficiências no enfrentamento à pandemia por parte do governo, em especial do governo federal, a CGU buscou exercer sua função e contribuir na fiscalização das políticas públicas.

A cooperação entre as instituições visando à solução de problemas comuns da administração pública é de fundamental importância para o sucesso das políticas públicas. Não obstante as ações da CGU terem contribuído nos processos de *accountability* no que concerne à publicização dos atos e a responsabilidade dos gestores em justificar suas ações e decisões é necessário considerar, também, a *accountability* no que diz respeito à responsabilização e sanção dos agentes, demonstrando a relevância nas interações das instituições que compõem a rede de *accountability*, no contexto de um complexo sistema de

competências e organizações em que situações de conflito e cooperação institucional importam para o resultado das políticas públicas.

Segundo Aranha e Filgueiras (2016) a interação entre as instituições de *accountability* no Brasil não garante um sequência de atividades de forma coordenada e colaborativa para aprimorar os mecanismos de *accountability*. Os autores argumentam que a relação entre as instituições é realizada através de competências e processos pouco coordenados e movidos por escândalos políticos de corrupção e interesses políticos dos agentes.

Assim, considerando o levantamento realizado, o desafio do Controle Interno é a mudança de uma fiscalização que tem como objetivo a identificação de irregularidades de forma individualizada, por aquisição, processo, contrato ou edital, para uma fiscalização voltada para o desempenho geral e sobre os resultados dos processos ou operações das contratações públicas (eficiência, eficácia e efetividade) para a sociedade. Além da necessidade de maior coordenação e complementaridade nas ações de controle realizadas pelas instituições de *accountability* com vistas à melhoria na qualidade das políticas através do monitoramento e responsabilização dos agentes públicos.

Nesse contexto, é nítida a relevância da Controladoria Interna para contribuir no acesso a informações aos cidadãos, enfatizando a governança, os princípios de transparência e *accountability*, acompanhando o desempenho da administração pública e garantindo a fiscalização, visando à efetividade, à eficiência e à conformidade na utilização dos recursos destinados às ações de enfrentamento à crise sanitária (LOUREIRO *et. al.*, 2012).

Nos relatórios de fiscalização, as informações referentes às falhas observadas foram apresentadas destacando as constatações, os fatos, as manifestações dos gestores estaduais e a análise do controle interno da CGU após apreciação da manifestação dos gestores.

A partir da categorização das constatações apresentadas pela CGU, buscou-se apresentar um maior detalhamento para que as categorias possam ser compreendidas, interpretadas e confrontadas com literatura que abarca o tema. Foi possível inferir que os estados analisados enfrentam obstáculos e apresentam irregularidades que iniciam na sua constituição e permanecem no seu funcionamento, podendo configurar-se em indícios de fragilidades que podem comprometer a boa governança pública e os processos de elaboração e controle das políticas de saúde, impactando nos resultados das políticas para a população.

#### 4.2.1. Aplicação dos recursos

A Constituição Federal em seu art. 37, inciso XXI que trata dos princípios e normas gerais da Administração Pública, estabelece que as aquisições públicas, deverão, em regra, ser precedidas de licitação. No entanto, em um contexto de emergência pública diversos desafios surgiram para os gestores públicos envolvidos no enfrentamento da emergência de saúde pública da Covid-19, logo a colaboração entre os entes públicos e privados e a transparência e fiscalização dos recursos públicos são necessários para a obtenção de bons resultados.

Foram necessárias a criação de normas especiais para o enfrentamento e a contenção da pandemia, inclusive na parte geral de compras e licitações, tendo em vista a necessidade de respostas céleres especialmente na área da saúde. O processo de compras pela administração pública é um ato complexo que requer um conhecimento aprofundado das partes envolvidas e procedimentos rigorosos de forma a atingir o interesse público. A licitação deve respeitar os princípios constitucionais da isonomia, legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e outros correspondentes.

A Emenda Constitucional nº 106/2020, instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, abarcando medidas de flexibilização e facilitação para a realização de despesas relacionadas à crise sanitária do novo coronavírus.

Dentre as principais disposições da EC nº 106, tem-se o regime extraordinário de contratações. É importante frisar que o regime extraordinário de contratações perdeu eficácia jurídica em 31.12.2020, data em que o Decreto Legislativo nº 6/2020 que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, não se encontrava mais em vigor, conforme o art. 8º da Lei nº 13.979/2020 que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

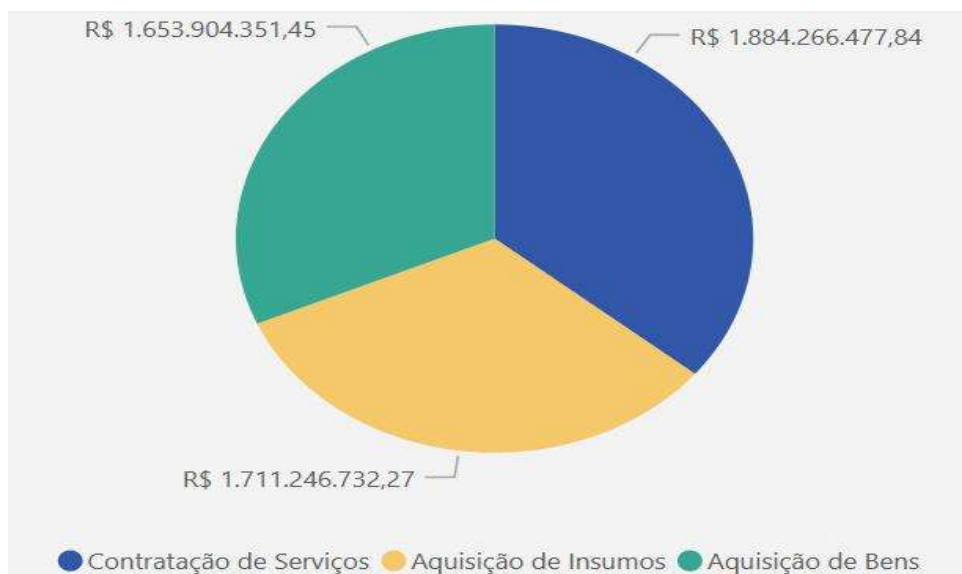
Em que pese o caráter temporário, a Lei nº 13.979/2020 institui mais uma hipótese de dispensa de licitação, a saber, “a aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei”. Posteriormente a Lei nº 13.979/2020, foi alterada pela lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.

O aumento dos gastos públicos associados às medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia, exigiram do Controle Interno uma postura proativa e preocupação com a transparência dessas despesas. No âmbito federal, foi criado o Painel de Compras COVID-

19<sup>20</sup>. Em 02/01/2023, consta o registro de 218 compras realizadas na esfera estadual, o que abrangeu 2.181 itens, 125 fornecedores e um valor total homologado de mais de R\$ 11 bilhões.

O gráfico 1 abaixo, apresenta informações obtidas de dados coletados a partir de 15/04/2022, sobre contratações de serviços, aquisição de insumos e aquisição de bens no âmbito estadual, na área da saúde. Como pode-se observar o maior montante foi em relação à contratação de serviços com valor acima de R\$ 1,8 bilhões de reais.

Gráfico 1: Aquisições no âmbito estadual na área da saúde durante a pandemia de COVID-19



Fonte<sup>21</sup>: CGU (reprodução)

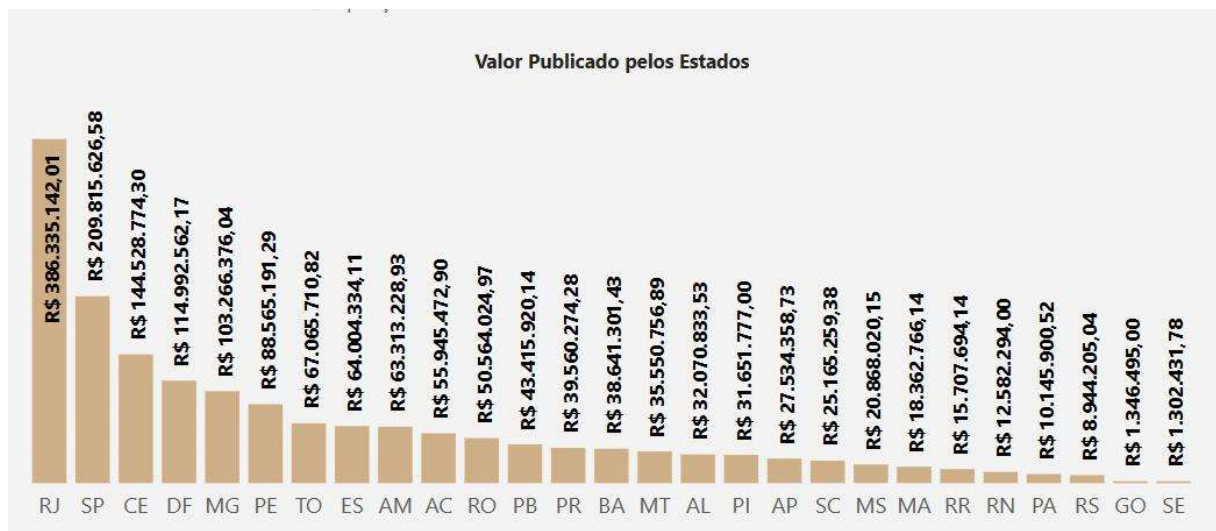
O Painel de Compras COVID-19 permite o controle social das contratações além de auxiliar os gestores através de dados gerenciais que podem ser utilizados como referencial de preços das aquisições no período da pandemia, com o objetivo de auxiliar a obtenção da melhor compra. A ferramenta não tem como objetivo ser utilizada para apontar irregularidades e situações indevidas, mas pode auxiliar órgãos de controle em trabalhos de apuração de irregularidades ou para ações de investigação.

O gráfico 2 apresenta o valor publicado por estado para aquisições na área da saúde durante a pandemia de COVID-19. É possível verificar que o estado com maior gasto foi o estado do Rio de Janeiro, seguido de São Paulo e Ceará.

<sup>20</sup> Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/painel-covid/> Acesso em: 18 de out. de 2022.

<sup>21</sup> Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/07/cgu-lanca-painel-para-dar-transparencia-a-contratacoes-relacionadas-a-covid-19#:~:text=At%C3%A9%2019%20de%20junho%2C%20data.a%20publica%C3%A7%C3%B5es%20do%20Governo%20Federal.> Acesso em: 02 de jan. de 2023

Gráfico 2: Valor publicado por estado para aquisições na área da saúde durante a pandemia de COVID-19



Fonte<sup>22</sup>: CGU (reprodução)

Nesse processo de monitoramento da aplicação dos recursos repassados a estados e municípios, objetivando o enfrentamento da emergência de saúde pública, a CGU contribuiu para identificar e evitar prejuízos financeiros através do acompanhamento de despesas realizadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios para a aquisição de bens, insumos e contratação de serviços, relacionados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus.

Ressalta-se que as informações divulgadas pela CGU sobre as contratações relacionada à COVID-19 apresentam dados e valores das aquisições e contratações realizadas (valores contratados), porém foram identificados limitações como por exemplo a falta de levantamentos da necessidade da contratação, da qualidade dos produtos adquiridos e serviços contratados, prazos e efetivação da entrega dos produtos e serviços, contratos e despesas eventualmente canceladas após a contratação e o motivo para o cancelamento. Essas questões são relevantes para a execução das políticas públicas, pois são informações que podem ser utilizadas pelos formuladores de políticas sociais e gestores de programas para o melhor desenho e para uma gestão pública mais eficaz.

Diante disso, a análise dos relatórios de auditoria da CGU tem como objetivo avaliar se os estados aplicam adequadamente os recursos destinados ao combate da pandemia.

<sup>22</sup> Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/07/cgu-lanca-painel-para-dar-transparencia-a-contratacoes-relacionadas-a-covid-19#:~:text=At%C3%A9%2019%20de%20junho%2C%20data.a%20publica%C3%A7%C3%B5es%20do%20Governo%20Federal.> . Acesso em: 02 de jan. de 2023

Conforme pode ser observado no quadro 3, abaixo, que trata dos prejuízos identificados pela CGU nas auditorias realizadas nos estados estudados, dos 10 relatórios analisados nesta pesquisa, a CGU identificou prejuízo em 8 auditorias nos estados de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte (em 3 auditorias), Ceará (2 auditorias), Amapá e São Paulo, conforme dados apresentados no Quadro 3.

Quadro 3: Prejuízo identificado nos relatórios analisados.

| ESTADO              | OBJETO/ESCOPO   | PREJUÍZO ENVOLVIDO   |
|---------------------|---|----------------------|
| Mato Grosso do Sul  | O trabalho consistiu em apurar a regularidade de uma amostra de processos licitatórios e dispensas de licitação executados com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde com o objetivo de combater a pandemia da Covid-19, bem como avaliar os preços contratados e as entregas realizadas.   | R\$ 157.320,75       |
| Rio Grande do Norte | Avaliação da boa e regular aplicação dos recursos federais, repassados à Prefeitura Municipal de Natal e ao Estado do Rio Grande do Norte para enfrentamento da Covid-19, com enfoque na aquisição, recebimento e utilização de ventiladores pulmonares.  | R\$ 1.498.000,00     |
| Rio Grande do Norte | Auditoria sobre a contratação de entidade pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, visando a implementação e gestão de 30 leitos de UTI a serem instalados no Hospital Colônia Doutor João Machado (20 leitos) e Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (10 leitos)” necessários ao enfrentamento da pandemia causada pela COVID-19.  | R\$ 2.089.831,98     |
| Rio Grande do Norte | Avaliação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Estado do Rio Grande do Norte e à Prefeitura Municipal de Natal/RN, tendo como foco a contratação da Cooperativa Médica do RN – Coopmed para a prestação de plantões médicos em unidades de saúde do RN, no âmbito das ações emergenciais de combate à pandemia do novo Coronavírus (Covid-19).  | Não foi identificado |
| Rio Grande do Norte | Auditoria realizada sobre a execução da contratação de Entidade pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, visando à implementação e a gestão de 30 leitos de UTI instalados no Hospital Colônia Doutor João Machado (20 leitos) e Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (10 leitos) necessários ao enfrentamento da pandemia causada pela COVID-19, <b>em continuação do trabalho executado previamente.</b>            | R\$ 2.089.831,98     |
| Rio Grande do Norte | Avaliação quanto à conformidade da aplicação dos recursos destinados à implantação e funcionamento da unidade de contingência do Hospital Luiz Antônio (UCHLA).   | Não foi identificado |
| Ceará               | Avaliação da execução do Contrato de Gestão no 06/2020, firmado em 05.05.2020, entre a Sesa/CE e o ISGH, entidade qualificada como Organização Social de Saúde pelo Governo do Estado do Ceará, para a operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde a serem desenvolvidos no HLV, unidade hospitalar de referência para o enfrentamento ao novo coronavírus - Covid-19, durante o período de 13.04 | R\$ 290.296,00       |



|           |  |                   |
|-----------|--|-------------------|
|           | a 12.10.2020."   |                   |
| Amapá     | Trata-se de análise da Dispensa de Licitação realizada pela Secretaria de Estado da Saúde (SESA), para aquisição de equipamentos para o Centro de Tratamento COVID Instalado no prédio do Hospital Universitário (HU), com recursos repassados pelo Fundo Nacional De Saúde ao Fundo Estadual de Saúde para o enfrentamento da pandemia de COVID-19. | R\$ 465.732,70    |
| Ceará     | A ação de controle teve como foco o Contrato no 588/2020 firmado entre a Secretaria de Saúde do Estado do Ceará (Sesa/CE) e o Instituto Práxis de Educação, Cultura e Ação Social, entidade beneficente sem fins lucrativos, para o fornecimento de 42 leitos clínicos e dez leitos de UTI para pacientes com Covid-19.                              | R\$ 497.695       |
| São Paulo | Trata-se de análise das Dispensas de Licitação de realizadas pela Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo - SES-SP, para aquisição de aventais cirúrgicos descartáveis, com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde para o enfrentamento da pandemia de Covid-19.  | R\$ 23.972.272,70 |

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Dos estados estudados, todos apresentaram prejuízos. Dos 10 relatórios analisados, apenas 2, do estado do Rio Grande do Norte, não apresentaram prejuízo. Podemos citar o relatório da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso do Sul que teve como objetivo apurar a regularidade de uma amostra de processos licitatórios e dispensas de licitação executados com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde com o objetivo de combater a pandemia da Covid-19, bem como avaliar os preços contratados e as entregas realizadas. No relatório de apuração do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul a CGU apontou um prejuízo de R\$ 157.320,75 com a locação de bens para uso no Hospital de Campanha de Campo Grande já desativado.

Na Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte, dos quinze ventiladores adquiridos pela SESAP, no montante de R\$1.605.000,00, quatorze não foram utilizados sob a alegação de características técnicas e operacionais inviabilizarem o uso desses aparelhos nas UTI's em pacientes acometidos pela Covid-19, acarretando um prejuízo de R\$ 1.498.000,00.

Também na Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte – SESAP/RN, em Auditoria realizada sobre a execução da contratação de entidade pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, visando à implementação e gestão de 30 leitos de UTI instalados no Hospital Colônia Doutor João Machado (20 leitos) e Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (10 leitos) necessários ao enfrentamento da pandemia causada pela COVID-19, em continuação da trabalho executado previamente, foram identificadas impropriedades evidenciadas no decorrer da execução do serviço contratado como

desconformidades nos pagamentos efetuados à empresa e no encontro de contas efetivadas entre os contratantes, culminando em prejuízo na ordem de R\$ 2.089.831,98 ao erário.

Na Secretaria de Estado da Saúde do Amapá, em relatório de apuração realizado pela CGU, foram identificadas contratações com preços superiores aos de mercado (R\$ 465.732,70), embora com justificativa devidamente formalizada no processo, não houve o atendimento da exigência de negociação junto aos demais fornecedores. Na Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, o valor total do dano ao erário pode ter alcançado R\$ 23.972.272,70 em um montante de R\$ 45.081.596,00 pago às duas empresas para aquisição de aventais cirúrgicos descartáveis, com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde para o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Ao final das análises dos relatórios realizados pela CGU, é possível concluir que a controladoria apontou diversas falhas na utilização dos recursos repassados aos Estado, que foram alvo das auditorias e indícios de fraude. Conforme apontado pela própria Controladoria Interna, no que toca aos preços contratados, o período de pandemia ocasionou oscilação anormal nos preços de equipamentos de proteção individual e materiais de diagnóstico, de modo que se tornou temerário atribuir sobrepreço ou superfaturamento em compras realizadas, diante da escassez dos referidos produtos. Apesar disso, identificou-se materiais que não atenderam as especificações e objetivos do termo de referência, com a suspeita de entrega de material falsificado, de qualidade duvidosa.

Cabe ressaltar a importância da licitação para uma gestão transparente e eficiente como mecanismo de isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, monitorando e avaliando a aplicação dos recursos públicos e ressaltando a eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos.

Aranha (2017) ressalta que falhas relacionadas à má gestão e relacionadas à corrupção impedem os cidadãos de terem acesso aos bens e serviços públicos a que têm direito. No contexto da pandemia, a CGU contribuiu para a fiscalização dos gastos, transparência e publicidade das ações governamentais de maneira a reduzir falhas de gestão, porém no que diz respeito à transparência das informações divulgadas pelo órgão

Os indícios de fraude identificados nos relatórios da CGU são subsídios para investigações de possíveis esquemas de corrupção com utilização de verbas públicas, corroborando a necessidade de aperfeiçoamento dos órgãos de controle com foco na *accountability* horizontal, vertical e societal. Conforme argumenta Mainwaring (2003), as ações de cada instituição que compõem a rede de *accountability* depende da cooperação entre elas.

Do ponto de vista normativo, todos os sistemas políticos apresentam deficiências em seus mecanismos, mas essa perspectiva procura estimular a inovação institucional e o aperfeiçoamento orientados pelos ideais da democracia. Assim, a problemática da *accountability* deve ser formulada de forma a guiar os governos democráticos na prestação de contas dos governantes aos governados (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

#### 4.2.2. Constatações verificadas pela CGU

A seguir, apresentamos o sistema de codificação utilizado para a análise dos relatórios de auditoria da CGU em relação aos tipos de problemas identificados.

Quadro 4: Codificação dos tipos de problemas identificados nos relatórios de auditoria da CGU

| <b>FALHAS IDENTIFICADAS</b>                                   | <b>CÓDIGO</b> |
|---|---------------|
| Falhas de confecção de editais                                | FCE           |
| Prejuízo na execução da despesa                               | Prejex        |
| Indicativo de conluio em licitações e dispensas de licitações | Indconl       |
| Divergência entre o material comprado e entregue.             | DMCE          |
| Falta de planejamento   | FPLA          |
| Problemas formais de execução                                 | Profor        |

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

O quadro 5 apresenta as falhas identificadas nos relatórios de auditoria nos estados estudados.

Quadro 5: Falhas identificadas nos relatórios de auditoria por estado.

| <b>Estado</b>       | <b>FCE</b> | <b>Prejex</b> | <b>Indconl</b> | <b>DMCEH</b> | <b>FPLA</b> | <b>Profor</b> |
|---------------------|------------|---------------|----------------|--------------|-------------|---------------|
| Mato Grosso do Sul  | x          | x             | X              | x            | x           | x             |
| Rio Grande do Norte | x          | x             |                |              |             | x             |
| Ceará               | x          | x             |                |              | x           | x             |
| Amapá               |            | x             | X              |              |             |               |
| São Paulo           |            | x             | X              |              |             |               |

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Conforme podemos observar no quadro 5, todos os estados estudados apresentaram algum prejuízo na execução da despesa. Dentre os estados objeto desta pesquisa, salientamos o estado do Mato Grosso do Sul, que foi o que mais apresentou falhas.

Com o objetivo de correlacionar como as principais constatações verificadas pela CGU podem interferir nas políticas de combate à pandemia de coronavírus, o quadro abaixo descreve as principais irregularidades nos relatórios analisados.

Quadro 6: Principais irregularidades verificadas nos relatórios

| Estado              | Principais irregularidade Verificadas   |
|---------------------|---|
| Mato Grosso do Sul  | -Editais em desacordo com normativos e entendimentos dos Tribunais de Contas;<br>-Falhas nos procedimentos de recebimento dos objetos adquiridos;<br>-Falha no planejamento de compras, visto que quantitativo enorme de equipamentos de proteção individual foi localizado em estoque sem uso pela Secretaria Estadual de Saúde.   |
| Rio Grande do Norte | -Foi identificada a impropriedade evidenciada no decorrer da execução da compra efetuada;<br>-Constatou-se prejuízo na execução de despesas.<br>-Impropriedades evidenciadas no decorrer da implantação e execução do serviço, tais como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falhas na elaboração do Termo de Referência e definição de instrumento contratual em desacordo com as necessidades, peculiaridades da oferta dos serviços, gerando a necessidade de revisão contratual por meio de Termo Aditivo;</li> <li>• Custos de instalação diluídos no pagamento mensal dos leitos, com cronograma de pagamentos incompatível com a instalação dos leitos de UTI, gerando a necessidade de antecipação dos pagamentos via tutela judicial;</li> <li>• Atrasos na implementação dos leitos de UTI e ocorrências de desconformidades na disponibilização do serviço contratado.</li> </ul> -Desconformidades relacionadas às pesquisas prévias de preços nos processos de contratação.<br>-Falhas na fundamentação quanto à compatibilidade entre o preço contratado do plantão do intensivista pediátrico e o exercício emergencial da atividade sem a titulação exigida;<br>-Plantonistas cooperados com carga diária excessiva de trabalho ou com sequências de plantões ininterruptos, implicando riscos à qualidade do atendimento dos pacientes;<br>-Riscos de erros e fraudes nos controles manuais de frequência para medição dos plantões;<br>- Conflito de interesses em acumulação de atividade de servidor estatutário com as de coordenação médica e plantonista pediátrico como cooperado.<br>-Desconformidades nos pagamentos efetuados à empresa culminando em prejuízo ao Erário;<br>-Ausência de revisão contratual por meio de Termo Aditivo que corrigisse as falhas na elaboração do Termo de Referência e do Contrato;<br>-Desconformidades no funcionamento dos leitos de UTI contratados. |
| Ceará               | -Alteração do Termo de Referência sem justificativa técnica,<br>-Deficiência na composição e no funcionamento da Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão para monitorar as metas do Contrato de Gestão.<br>-Falhas na execução das ações e serviços do Contrato de Gestão especialmente no que tange à disponibilização de leitos, como desativação parcial dos leitos contratados sem o devido reflexo financeiro no CG e da deficiência de planejamento no que concerne à reativação dos leitos.<br>-Mau uso de recursos públicos em decorrência da contratação de novos leitos, mesmo havendo ociosidade de leitos já contratados.<br>-Ausência de formalização e de transparência na sucessão do Contrato   |

|           |   |
|-----------|---|
|           | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ausência de realização tempestiva de estimativa e pesquisa de preços e precariedade na justificativa para os preços das diárias de leitos resultando em valores bem superiores aos praticados em contratos com objeto semelhante;</li> <li>-Realização de pagamentos indevidos;</li> <li>-Falhas no acompanhamento da execução contratual; bem como com a carência de transparência por parte da contratada.</li> </ul> |
| Amapá     | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Contratações com preços superiores aos de mercado, embora com justificativa devidamente formalizada no processo, não houve o atendimento da exigência de negociação junto aos demais fornecedores.</li> </ul>   |
| São Paulo | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Verificou-se a contratação com empresa que não exerce atividade econômica compatível com o objeto contratado, bem como com empresa sem demonstração de capacidade econômica para atender à vultuosidade da demanda.</li> <li>-Quanto à questão relacionada aos preços, verificou-se a ocorrência de potencial prejuízo ao erário.</li> </ul>  |

O quadro 6 aponta problemas de má gestão e indícios de fraude. Os problemas identificados afetam diretamente a qualidade do serviço ou bem ofertado à população, comprometendo os resultados das políticas públicas. As irregularidades como indícios de fraude são aquelas em que pode haver a possibilidade de obtenção de benefício ilegal por parte de agentes privados e/ou públicos. Nos relatórios analisados verificou-se que nos estados do Amapá, Mato Grosso do Sul e no estado de São Paulo os relatórios foram resultados de apuração que, conforme abordado anteriormente, consistem na execução de procedimentos com a finalidade de averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais.

Foram constatadas a existência de diversas cláusulas restritivas com poder de impactar na competitividade dos certames licitatórios realizados pela Secretaria de Administração de Mato Grosso do Sul, além da realização de pagamentos indevidos referente à locação de equipamentos para o Hospital de Campanha do Hospital Regional de Mato Grosso do Sul, no mês de agosto de 2020, sem que houvesse utilização do referido Hospital no período. No Amapá, quanto aos processos formais de aquisição, não se constatou a ocorrência de problemas relevantes. Contudo, foram constatados sobrepreços em 4 das 7 contratações relacionadas ao referido processo. A CGU fez a ressalva de que da dificuldade de se estabelecer referências de preços no período da pandemia, um sobrepreço pode não se configurar em uma irregularidade, porém não houve tentativas de negociação junto aos demais fornecedores.

Em São Paulo, no relatório de apuração, verificou-se que a modalidade de contratação foi realizada em conformidade com a legislação pertinente vigente e se processou

de forma regular. No entanto, verificou-se a contratação com empresa que não exerce atividade econômica compatível com o objeto contratado, bem como com empresa sem demonstração de capacidade econômica para atender à vultuosidade da demanda, o que pode indicar direcionamento das contratações relacionadas às duas dispensas de licitação examinadas.

Os problemas identificados foram classificados em problemas de má gestão e indícios de fraude conforme tabela 3 e tabela 4.

Tabela 3: Problemas de má gestão<sup>23</sup>

| <b>Código</b> | <b>Problema de má gestão</b>                      | <b>N</b> | <b>%</b> |
|---------------|---|----------|----------|
| FCE           | Falhas de confecção de editais                    | 5        | 50       |
| DMCE          | Divergência entre o material comprado e entregue. | 1        | 10       |
| FPEE          | Falta de planejamento com excesso de estoque      | 2        | 20       |
| Profor        | Problemas formais de execução                     | 6        | 60       |

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Tabela 4: Indícios de fraude

| <b>Código</b> | <b>Indícios de fraude</b>                        | <b>N</b> | <b>%</b> |
|---------------|--|----------|----------|
| Prejex        | Prejuízo na execução da despesa                  | 8        | 80       |
| Indconl       | Indicativo de conluio em dispensas de licitações | 2        | 20       |

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Observou-se que houve maior prevalência de problemas de má gestão em relação aos que indicam fraude. Foi possível identificar falhas formais nos processos como, por exemplo, editais em desacordo com normativos e entendimentos de tribunais de conta. Foram identificados problemas na execução das ações e no planejamento de compras, com falhas nos procedimentos de recebimento dos objetos adquiridos, máscaras entregues com divergências em relação às especificações, quantitativo enorme de equipamentos de proteção individual em estoque sem uso, não utilização de ventiladores pulmonares adquiridos sob a alegação da existência de problemas técnicos e operacionais, porém, os órgãos responsáveis não tomaram providências quanto aos fatos, visto que esses equipamentos estão cobertos com garantia e assistência técnica do fabricante.

Apesar de as irregularidades analisadas serem de responsabilidade dos estados, o fato do uso de recursos federais indica a necessidade do Governo Federal avaliar a aplicação desses recursos para construir mecanismos que ajudem os estados a geri-los de forma mais

<sup>23</sup> N corresponde ao número de relatórios que apresentaram a falha em questão.

adequada. A maior parte das políticas públicas no Brasil é de competência comum entre os governos federal, estaduais e municipais, que necessitam da participação das três esferas. O governo federal necessita de órgãos que monitorem como esses entes executam as políticas públicas nos casos onde ocorre o repasse de recursos federais.

É possível concluir que os problemas detectados podem indicar fraudes para auferir vantagens financeiras, mas em sua maioria demonstram fragilidades no planejamento, na estrutura das organizações e até mesmo na qualificação de servidores que trabalham nas áreas de compras e licitações e fiscalização de contratos. A investigação precisa da origem desses problemas, depende de dados mais ricos que os dos relatórios da CGU e dos bancos de dados públicos disponíveis, o que não é o escopo deste estudo. Ações voltadas apenas para o combate à corrupção não garantem que problemas de má gestão, de natureza administrativa, resultantes de incapacidades e/ou dificuldades na implementação das políticas públicas sejam resolvidos.

É inegável que ações de combate à corrupção são necessárias, mas é necessário, também, o enfrentamento de problemas na qualidade da gestão que impactam diretamente nos resultados das políticas públicas e que, no contexto emergencial da pandemia, trouxe impactos catastróficos com milhares de mortos espalhados pelo país.

Conforme abordado anteriormente, a pandemia exigiu a adoção de medidas urgentes, a crise exigiu, inclusive, adaptações legais. Porém a necessidade de urgência não justifica ações descuidadas, irracionais e populistas. A sociedade brasileira sofreu com os efeitos negativos da pandemia e a ação e/ou inação da administração pública está diretamente relacionada com os resultados de uma má gestão, sem sustentação em evidências científicas, imperícia e até mesmo ambição de poder.

A eficiência é um princípio constitucional expresso que consta no art. 37, caput da Constituição Federal, logo é um princípio basilar para a Administração Pública. Reformas administrativas foram feitas, buscando reduzir a burocracia e tornar o serviço público eficiente, melhorando a qualidade e seus resultados. O controle está intimamente relacionado com a melhoria, tendo em vista que para o aperfeiçoamento de algo é necessário conhecimento e controle das condições mais adequadas para o seu desenvolvimento. Na gestão pública, o controle interno é estratégico para se alcançar resultados efetivos de forma eficiente.

Porém, muitas vezes o controle é visto de forma depreciativa, como excesso de formalismo e exageros burocráticos. Conforme estudo realizado por Cecília Olivieri (2016), para verificar a hipótese de que poderia haver controle excessivo no Brasil o que acarretaria

amarras às obras públicas, a autora concluiu que o controle, tanto interno quanto externo, na verdade, contribui para o funcionamento adequado da administração pública; é necessário maior integração do controle à gestão; controles internos e externos que garantam a conformidade às leis, mas que tenham como preocupação central a efetividade da gestão pública; através do controle foi possível identificar vários vícios e dificuldades enfrentadas pela Administração na execução e gestão de políticas públicas.

A manifestação dos gestores em relação aos achados de auditoria demonstra a oportunidade para os responsáveis pelas áreas auditadas prestarem seus esclarecimentos e justificativas a respeito dos fatos administrativos apurados, fortalecendo a *accountability*.

Em todos os relatórios analisados houve a manifestação do gestor. Nessa perspectiva, observa-se a tentativa de mecanismos de controle para uma administração pública mais transparente, buscando a responsabilização dos gestores públicos por atos praticados no exercício do cargo, impactando na eficiência da administração pública. Para que haja o aprimoramento das políticas públicas, os processos de *accountability*, prestação de contas, transparência e responsabilização são fundamentais, além de informar e demonstrar como estão sendo realizadas as aplicações dos recursos.

A contribuição dos órgãos de controle para a *accountability* na administração pública é imprescindível, pois previne o abuso de poder dos gestores, responsabilizando-os por suas decisões, condutas e competências, a CGU então atua objetivando a melhoria da qualidade das políticas públicas.

Conforme consulta realizada junto ao órgão de estudo, constatou-se que, via de regra, os resultados preliminares de trabalhos da CGU que não gozam de restrições são encaminhados para manifestação das Unidades Examinadas. Quando da conclusão desses trabalhos, os seus resultados são consignados em Relatórios, encaminhados para o Gestor Federal responsável pelos recursos avaliados, para a Unidade Examinada objeto do trabalho e para o demandante que solicitou a execução do trabalho (quando existe).

Após a manifestação das Unidades Examinadas envolvidas sobre os resultados preliminares do trabalho, é realizada uma nova análise pela equipe de auditoria responsável, momento no qual se decide pela manutenção do achado de auditoria ou pela sua exclusão, que acontece quando os fatos verificados foram esclarecidos pelos gestores. No âmbito das operações especiais, as manifestações de gestores responsáveis por áreas investigadas são incorporadas aos processos investigativos, com vistas a esclarecimentos de fatos e a evidências de possíveis irregularidades.



No que tange aos trabalhos afetos às operações especiais realizadas em conjunto com órgãos parceiros, como Polícia Federal e Ministérios Públicos, os relatórios e/ou outros documentos produzidos em função de monitoramento e avaliação das aquisições de insumos e equipamentos necessários ao enfrentamento da COVID-19 foram compartilhados com esses órgãos parceiros.

O monitoramento das providências adotadas ocorre quando a CGU identifica falhas em fiscalizações que desenvolve, cuja competência de adoção de providências seja do Gestor Federal, expedindo recomendações, cadastradas em um sistema de monitoramento próprio, momento no qual é oportunizado por meio desse sistema que o Gestor Federal se manifeste sobre as medidas adotadas para a regularização das falhas apontadas nos Relatórios de Fiscalização. Esse sistema é utilizado para viabilizar o acompanhamento do atendimento às ações de controle, possibilitando atuação de forma ampla e abrangente, no âmbito dos resultados da ação governamental, além do conhecimento e acompanhamento das melhorias aplicadas e sua repercussão nos resultados das ações.

É imperioso ressaltar que a documentação registrada no sistema de monitoramento possui acesso restrito, conforme disciplina o artigo 25 da Portaria CGU nº 1.335/2018, a qual regulamenta os procedimentos relativos ao acesso e ao tratamento de documentos e informações no âmbito desta CGU. Por fim, no caso das operações especiais realizadas, os desdobramentos e possíveis providências adotadas ocorrem no âmbito judicial, cabendo à CGU, quando convocada, prestar os esclarecimentos necessários para o andamento regular do processo judicial. Ressalta-se, também, que o monitoramento pela CGU é realizado quando a competência de adoção de providências seja do Gestor Federal, no caso dos relatórios analisados neste estudo, a competência de adoção de providências é dos Gestores Estaduais, deixando, assim, uma lacuna em relação ao monitoramento das providências adotadas pelos Gestores Estaduais.

Segundo Aranha e Filgueiras (2016), considerando a ecologia processual das ações das instituições de controle no que tange às investigações, fiscalização, e punição da corrupção, a interação entre as instituições de *accountability* horizontal é prejudicada devido à falta de um processo cooperativo e coordenado de ação conjunta. “O processo de interação é marcado pela interdependência das instituições de *accountability* no Brasil, já que as regras institucionais são sobrepostas e complementares” (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 21).

No quadro 7 abaixo, com o objetivo de apresentar a dinâmica do trabalho do órgão de controle interno, apresentamos as operações especiais em que houve a atuação direta da CGU, em conjunto com a Polícia Federal (PF), Ministérios Públicos e outros órgãos

parceiros, para combater desvios de recursos federais destinados ao enfrentamento da Covid-19, envolvendo recursos destinados ao combate à pandemia de Covid-19, na área da saúde, no período estudado, no âmbito estadual, conforme dados obtidos através da plataforma Fala.Br.

Quadro 7: Operações especiais em órgãos públicos estaduais.

| DATA DEFLAGRAÇÃO | UF                | NOME DA OPERAÇÃO                      | PREJUÍZO POTENCIAL (R\$) | PREJUÍZO EFETIVO (R\$) | OBJETO  |
|------------------|-------------------|---------------------------------------|--------------------------|------------------------|---|
| 29/04/2020       | AMAPÁ             | VÍRUS INFECTI ON                      | 639.105,40               |                        | Dispensa – aquisição de EPIs – Montante aproximado de R\$930 mil.   |
| 15/05/2020       | DISTRITO FEDERAL  | GRABAT O (parceria entre MPF/DPF/CGU) | 12.000.000,00            |                        | Dispensa – gestão do hospital de campanha (200 leitos) – montante aproximado R\$7 Milhões.  |
| 25/05/2020       | CEARÁ             | DISPINEI A                            | 25.400.000,00            |                        | Dispensa – aquisição de respiradores – montante aproximado R\$35 milhões.   |
| 27/05/2020       | RIO GRANDE DO SUL | CAMILO                                | 15.000.000,00            |                        | Gestão – serviços de saúde – montante aproximado de R\$ 60 milhões.   |
| 09/06/2020       | RIO DE JANEIRO    | SCEPTIC US                            | A SER APURADO            |                        | Dispensa – aquisição medicamentos, testes rápidos para diagnóstico do Covid-19, EPIs, equipamentos médico-hospitalares, locação de estrutura e montagem de hospital de campanha e material de limpeza no montante de R\$4,7 milhões |
| 09/06/2020       | MARANHÃ O         | COBIÇA FATAL                          | 2.306.600,00             | 1.811.600,00           | Dispensa – aquisição de máscaras de proteção – montante R\$2.306.600 Milhões.   |
| 10/06/2020       | PARÁ              | PARA-BELLUM                           | A SER APURADO            |                        | Dispensa – aquisição de 400 ventiladores pulmonares – montante R\$50,4 Milhões.   |
| 10/06/2020       | RONDÔNIA          | DÚCTIL                                | 176.600.000              | 176.600,00             | Dispensa – aquisição emergencial de materiais e insumos médico-hospitalares – montante R\$21 milhões.   |
| 26/06/2020       | AMAPÁ             | VÍRUS INFECTI ON III                  | A SER APURADO            |                        | Dispensa – aquisição emergencial de materiais e insumos médico-hospitalares – R\$ 4.902.969,75.   |
| 30/06/2020       | AMAZONA S         | SANGRIA                               | A SER APURADO            | 496.000,00             | Apurar possíveis irregularidades em contratos celebrados por dispensas de licitação, em caráter emergencial de 28 ventiladores pulmonares destinados ao tratamento de   |

|                    |                  |                 |               |  |  |
|--------------------|------------------|-----------------|---------------|--|--|
|                    |                  |                 |               |  | infectados pelo novo coronavírus. R\$ 2.976.000,00   |
| <b>30/07/2020</b>  | RORAIMA          | POLÍGRAFO       | A SER APURADO |  | Indícios de crimes em dispensas de licitação para aquisição de 100.000 (cem mil) testes rápidos de Covid-R\$ 10.500.000,00   |
| <b>13/08/2020</b>  | PIAUI            | VACIO           | 171.553,00    |  | A aquisição de trinta mil litros (seis mil galões de cinco litros) de hipoclorito de sódio 2% voltados à prevenção e ao combate à Covid-19.  |
| <b>18/09/2020</b>  | TOCANTINS        | CAMA DE TUTO    | 7.458.815,40  |  | Aquisição de 590 camas eletrônicas hospitalares.   |
| <b>29/09/2020</b>  | PARÁ             | SOS             | A SER APURADO |  | Contratação, pelo Governo do Pará, de grupo de Organizações Sociais em Saúde (OSS) como objeto a gestão para o fomento, gerenciamento, operacionalização e execução de atividades e serviços de saúde a serem desenvolvidas nos hospitais como medida de enfrentamento à pandemia da COVID-19. |
| <b>08/10/2020</b>  | AMAZONAS         | SANGRIA 2ª FASE |               |  | Apurar possíveis irregularidades em contratos celebrados por dispensas de licitação, em caráter emergencial de 28 ventiladores pulmonares destinados ao tratamento de infectados pelo novo coronavírus.  |
| <b>14/10/2020</b>  | RORAIMA          | DESVID-19       | A SER APURADO |  | Aquisição de equipamentos de EPI e teste rápido para detecção da Covid-19.   |
| <b>15/12/A2020</b> | DISTRITO FEDERAL | TOLUENO         |               |  | Álcool em gel 70% e as máscaras cirúrgicas adquiridos e utilizados por um hospital estadual, daquela cidade, eram de péssima qualidade, o que poderia colocar em risco profissionais da saúde e pacientes.   |

|                   |         |                       |            |               |  |
|-------------------|---------|-----------------------|------------|---------------|--|
| <b>12/02/2021</b> | PIAUÍ   | CAMPANILE             | 441.481,76 |               | Investigações acerca da possível ocorrência de conluio entre gestores da Secretaria de Estado da Saúde (Sesapi) e empresários em processos de dispensa de licitação durante a pandemia da Covid-19.  |
| <b>14/01/2021</b> | PIAUÍ   | ONZENA                | 375.857,36 | 19.164.308,64 | Fraudar contratações públicas e de compra superfaturada de equipamentos de proteção individual (EPIs) e de testes rápidos para detecção do coronavírus promovidas pela Fundação Estatal Piauiense de Serviços Hospitalares (Fepiserh), pela Secretaria de Estado da Saúde (Sesapi) e pela Prefeitura de Bom Princípio do Piauí (PI). |
| <b>02/06/2021</b> | AMAPÁ   | SANGRIA 4ª FASE       |            |               | Apurar possíveis irregularidades decorrentes de processos de dispensa de licitação pelo Governo do Amazonas para prestação de serviços no Hospital de Campanha Nilton Lins, que é a unidade de saúde de retaguarda no combate à pandemia de Covid-19 no Estado.  |
| <b>22/06/2021</b> | SERGIPE | TRANSPARÊNCIA         |            |               | A aquisição de máscaras cirúrgicas descartáveis, a locação de contêineres que foram instalados em unidades estaduais de saúde e o fornecimento de alimentação parenteral para pacientes das unidades hospitalares.   |
| <b>14/07/2021</b> | ACRE    | BUSDOOR               | 315.000,00 |               | Apurar irregularidades na contratação, pela Prefeitura Municipal de Mulungu (PB), de servidores e de serviços de transporte de pacientes e profissionais de saúde.   |
| <b>18/08/2021</b> | PARÁ    | REDITUS 2ª FASE S.O.S |            |               | A segunda fase investigou a atuação de agente públicos, além de pessoas físicas e jurídicas relacionadas a quatro OSS contratadas pelo Governo do Estado do Pará para gerir nove hospitais regionais e hospitais de campanha   |

|                   |                     |                   |              |               |   |
|-------------------|---------------------|-------------------|--------------|---------------|---|
|                   |                     |                   |              |               | montados em municípios do estado para enfrentamento à pandemia de Covid-19.   |
| <b>25/08/2021</b> | RIO GRANDE DO NORTE | LECTUS            | 4.010.000,00 |               | Irregularidades na contratação de empresa para implantação de leitos de UTI no Hospital Central Coronel Pedro Germano da PM e no Hospital Dr. João Machado, em Natal (RN).  |
| <b>14/10/2021</b> | RORAIMA             | Dúctil – 3ª fase  |              |               | Investigação sobre suposto conluio entre empresas em chamamento público aberto.<br>Pela Secretaria de Estado de Saúde de Rondônia para aquisição de insumos para combater a COVID-19.   |
| <b>26/04/2022</b> | BAHIA               | CIANOSE           | 436.069,32   | 48.748.575,82 | Investigações envolvendo fraude em contratação, desvio de recursos e lavagem de dinheiro na aquisição de respiradores pulmonares pelo Consórcio Nordeste  |
| <b>03/08/2022</b> | RORAIMA             | POLÍGRAFO 2ª FASE |              |               | Culminou na deflagração desta segunda fase identificou ocorrência de falsidade ideológica acerca da remessa dos kits de testes rápidos da China para o Brasil, superfaturamento dos preços ofertados, subcontratação indevida e lavagem de dinheiro, bem como servidores públicos envolvidos e orientados a dar falso testemunho em depoimento perante órgão de defesa do Estado. |

Fonte: Elaborado pela autora<sup>24</sup>, 2023.

Conforme dados do quadro 7, podemos citar operações que resultaram dos relatórios de auditoria da CGU analisados anteriormente neste estudo. A Operação Lectus, em parceria com a Polícia Federal e a Receita Federal, investiga contratação de empresa para implantação de leitos de UTI no Hospital Central Coronel Pedro Germano da PM e no Hospital Dr. João Machado, em Natal (RN). A investigação teve início a partir do monitoramento dos gastos com o combate à Covid-19 realizados pela CGU, que apontou

<sup>24</sup> Elaborado conforme os dados obtidos através da plataforma Integrada de Ouvidoria e acesso à informação: <https://falabr.cgu.gov.br/Principal.aspx>. Acesso em: 23/09/2022.

irregularidades ocorridas na implantação de 50 leitos de UTI, contratados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, para o atendimento aos pacientes infectados pelo novo coronavírus na sua rede Hospitalar.

O Governo do Estado do Rio Grande do Norte recebeu mais de R\$ 498 milhões em 2020 do Fundo Nacional de Saúde (FNS). Desse valor, R\$ 148,2 milhões foram destinados para as ações de prevenção e combate ao coronavírus. A má aplicação desses recursos dificulta ainda mais o enfrentamento da pandemia, uma vez que diminui o já escasso orçamento público necessário para as ações de saúde necessárias para o bom atendimento às vítimas de Covid-19. A Operação Lectus consiste no cumprimento de 11 mandados de busca e apreensão nos municípios de Natal (RN), Mossoró (RN), Bayeux (PB) e João Pessoa (PB), além do afastamento das funções públicas de duas servidoras da SESAP (Secretaria de Saúde Pública do Rio Grande do Norte).

No Amapá, a CGU participou, em Macapá (AP), da Operação Virus Infection. O trabalho foi realizado em parceria com a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF) com o objetivo de desarticular esquema de desvio de recursos destinados ao enfrentamento do novo coronavírus.

A operação teve início com a apuração de supostos indícios de superfaturamento na aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI) pelo Governo do Amapá, para atender às necessidades das equipes assistenciais de prevenção e combate à pandemia da Covid-19.

Os órgãos de investigação, mediante comparação aos preços médios de itens adquiridos por dispensa de licitação, constataram que a aquisição desses equipamentos de EPI ocorreu em valores significativamente maiores aos praticados no mercado nacional – como, por exemplo, em relação aos itens máscaras duplas (814%) e triplas (535%) descartáveis.

O montante relativo à compra dos itens analisados foi de R\$ 930.100, sendo que o total de referência apurado para a referida aquisição foi de R\$ 290.994,60. Portanto, foram gastos R\$ 639.105,40 a mais, o que equivale a 220% acima do preço de mercado.

Outras operações resultaram da Operação Vírus Infection, como por exemplo a Vírus Infection III realizado em parceria com a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF) com o objetivo de desarticular um possível esquema na Secretaria de Saúde do Amapá (SESA/AP) de desvios de recursos repassados pelo SUS no âmbito das ações de enfrentamento à pandemia provocada pela Covid-19. No decorrer das investigações, foram constatadas emissões de ordens bancárias pelo Fundo Estadual de Saúde (FES), destinadas a

empresas fornecedoras de equipamentos médico-hospitalares e de proteção individual (EPI), algumas supostamente de fachada, totalizando um montante de R\$ 4.902.969,75.

A Operação Vírus Infection III consiste no cumprimento de sete mandados de busca e apreensão em órgãos públicos e residências localizados em Macapá (AP). Os investigados podem responder por crimes previstos na Lei de Licitações, peculato, ordenação de despesa não autorizada e organização criminosa.

É possível afirmar, a partir das informações coletadas, que a CGU produz informações que podem ser utilizadas pelos gestores para aprimorar a gestão de suas políticas e adequar a forma como o programa é implementado à sua formulação legal. As evidências não são sistemáticas, uma vez que não se pode construir, a partir do relatório, um diagnóstico sobre as fiscalizações da CGU. A leitura dos relatórios e dos dados que constam no sítio eletrônico do órgão sobre as operações especiais não permite a construção de um diagnóstico sistemático porque as informações são muito sucintas e fragmentadas. Além disso, as informações são apresentadas por operação, com foco no combate à corrupção e a má aplicação na gestão dos recursos públicos sem uma avaliação global para o governo em geral em termos de identificação de deficiências de gestão dos programas na dimensão de “avaliação de processos de implementação de programas públicos”. A identificação das principais falhas poderia ser utilizada para subsidiar a avaliação do desenho e da governança das políticas públicas.

Os principais problemas verificados pelas Operações Especiais nos órgãos públicos estaduais se relacionam a compras irregulares, sobrepreço e superfaturamento, má qualidade dos insumos, além de conluio entre empresas para frustrar o caráter competitivo em chamamentos públicos. Possíveis causas que possibilitam a ocorrência desses ilícitos se relacionam à restrições à competitividade nas aquisições, falta de transparência nos processos e baixo nível de controle social.

Tomando as irregularidades levantadas no âmbito dos relatórios analisados neste estudo e posteriormente o monitoramento e no caso das operações especiais realizadas, os desdobramentos e possíveis providências adotadas no âmbito judicial, percebe-se uma deficiência no fluxo dos processos em relação à avaliação das políticas públicas. Cada instituição cumpre o seu papel e dá sequenciamento às atividades sem uma interação e coordenação com as demais instituições de *accountability* (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

A complexidade da política pública e a necessidade de conjugar diversas áreas do conhecimento, tais como a política, a sociologia, a economia e o direito evidencia que uma política pública não se trata de um processo apenas baseado em atos ordenados e sucessivos,



mas de um complexo sistema em que a tomada de decisão afeta diversos atores e a sociedade em geral; nesse sentido, Howlett, Ramesh e Perl (2013) asseveram que “a avaliação da política pública é concebida como um processo interativo de aprendizagem ativa sobre a natureza dos problemas políticos e o potencial de várias opções elaboradas para resolvê-los”. Há, portanto, uma dificuldade na avaliação das políticas públicas, considerando a necessidade de uma compreensão ampla sobre o tema e não apenas uma análise de despesas e prejuízos, tendo em vista que a avaliação de uma política pública não deve ter como objetivo o cálculo de custos e benefício e sim assegurar que o público seja de fato assistido com políticas públicas efetivas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evidências de que a CGU, como órgão de controle interno, e instituição que preza pelos processos de *accountability*, contribui na execução das políticas públicas pode ser confirmada nos relatórios analisados. Esses relatórios apresentam os resultados das fiscalizações e demonstram que a CGU produz informações relevantes sobre a execução das políticas públicas.

É possível afirmar, a partir das informações dos relatórios, que a CGU produz dados que podem ser utilizados pelos gestores para aprimorar as políticas públicas e adequar os processos para que sejam implementados conforme os preceitos legais. As evidências desses efeitos não são sistemáticas, uma vez que não se pode construir, a partir dos relatórios analisados, um diagnóstico sobre as fiscalizações da CGU. A análise dos 10 relatórios não permite a construção de um diagnóstico sistemático, porque as informações são apresentadas por objeto de auditoria, sem uma avaliação global dos resultados dos programas nos estados ou para o governo em geral.

Os relatórios da CGU podem proporcionar a ligação entre o planejamento e a execução das políticas públicas, na medida em que são fonte de informações que podem ser utilizadas pela gestão para avaliar os resultados da implementação das políticas. Através das auditorias do controle interno com a verificação da legalidade, eficiência e eficácia da execução dos programas é possível identificar as fragilidades e potencialidades das ações do governo e seus programas e quais as mudanças necessárias para o aperfeiçoamento das políticas.

É importante destacar que as auditorias não têm como objetivo fiscalizar prefeitos, governadores, o seu objetivo é fiscalizar a execução dos recursos repassados para as unidades subnacionais, uma vez que o governo federal é responsável por esses recursos e deve prestar contas sobre eles. Dentro das limitações desta pesquisa, é possível afirmar que as informações produzidas pela CGU são fundamentais para o governo acompanhar as políticas públicas, e em conjunto com outros órgãos, monitorar e avaliar a gestão dos recursos e através desse conjunto de órgãos identificar os processos que contribuem ou não para as políticas.

Apesar das contribuições proporcionadas por este trabalho, é necessário mais estudos para investigar outras questões que interferem direta ou indiretamente no sucesso ou insucesso das políticas públicas. Quanto à *accountability*, a análise depende do estudo da CGU na perspectiva do sistema brasileiro de transparência e *accountability*. Como não era o

foco do trabalho, não foi analisada a relação entre a CGU e outras instituições de promoção da responsabilização governamental, como o Ministério Público e a Polícia Federal, o TCU.

Com o objetivo de responder à pergunta que norteou esse estudo, esta pesquisa buscou identificar quais foram as contribuições da Controladoria-Geral da União ao realizar a fiscalização dos recursos públicos repassados aos estados para o combate à pandemia.

Inicialmente esta pesquisa discutiu aspectos gerais sobre avaliação de políticas públicas, o conceito de *accountability* e mostrou sua relação nas políticas públicas. Nessa perspectiva, apresentou estudos que abordavam o conceito de *accountability* numa visão mais direcionada para a *accountability* horizontal realizada através do controle institucional.

Apresentou, também, o entendimento de outros autores como Filgueiras (2018) que argumenta que *accountability* pode ser utilizada como ferramenta política, resultando muitas vezes em um conflito institucional no interior do sistema de *accountability*.

Nesta análise, foi possível confirmar a hipótese, que a Controladoria-Geral da União desenvolve mecanismos de *accountability* horizontal, transparência e combate à corrupção. Esta comprovação foi possível devido à análise de conteúdo de documentos referentes às auditorias realizadas pela CGU no período estudado e as operações especiais realizadas em conjunto com a Polícia Federal e o Ministério Público.

Verificamos, também, que a CGU deu prioridade para o monitoramento dos recursos utilizados para o enfrentamento da pandemia. Nas investigações, os auditores detectaram vários indícios de irregularidades na aplicação dos recursos públicos, apontaram diversas falhas na utilização do recursos repassados aos estados que foram alvo das auditorias e indícios de fraude. Dentre as irregularidades constatadas, as mais frequentes são aquelas relacionadas a má gestão como falhas formais nos processos, editais em desacordo com normativos e entendimentos de tribunais de conta, problemas na execução das ações e no planejamento de compras etc. Logo, percebemos que a atuação da CGU contribui na qualidade e cumprimento das ações governamentais na medida em que a CGU produz informações que podem ser utilizadas pelos gestores para aprimorar a gestão de suas políticas e adequar a forma como o programa é implementado à sua formulação legal, aumentando a sua importância em um contexto de pandemia e emergência pública.

No que se refere às práticas de *accountability* horizontal e sua contribuição na implementação/avaliação das políticas públicas de enfrentamento à Covid-19, reconhecemos que a Controladoria Geral da União é uma relevante instituição, pois executa a função de controle interno, porém percebeu-se uma deficiência no fluxo dos processos em relação à avaliação das políticas públicas.

O monitoramento pela CGU é realizado quando a competência de adoção de providências seja do Gestor Federal, no caso dos relatórios analisados neste estudo a competência de adoção de providências é dos Gestores Estaduais, deixando assim uma lacuna em relação ao monitoramento das providências adotadas pelos Gestores Estaduais em relação aos problemas de gestão. Em relação às operações especiais realizadas, os desdobramentos e possíveis providências adotadas ocorrem no âmbito judicial, cabendo à CGU, quando convocada, prestar os esclarecimentos necessários para o andamento regular do processo judicial. Percebeu-se que a CGU cumpre o seu papel e dá sequenciamento às atividades faltando uma maior interação e coordenação com as demais instituições de *accountability*.

Quanto ao resultado desse estudo, as evidências permitiram concluir que a atuação da CGU contribui para a execução de políticas públicas na medida em que promove a transparência e o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* que podem fomentar o aprimoramento dos procedimentos na administração pública; adoção pelos gestores de medidas corretivas; indicação de deficiências na gestão.

Este trabalho se mostra relevante ao evidenciar que a atuação da CGU vai além das atribuições próprias de um órgão de controle interno, pois contribui para a transparência pública, promove a *accountability* e o controle social, contribuindo, assim, para a melhoria das políticas públicas.

Por se tratar de um estudo de um objeto recente, a pandemia de coronavírus, ocorreram algumas limitações como, por exemplo, o fato de que nem todos os trabalhos realizados pela CGU durante o período foram finalizados e por essa razão gozam de restrições de acesso.

Os objetivos propostos no estudo foram alcançados. A análise da atuação da CGU na pandemia permitiu identificar que o órgão não ficou inerte nesse período de emergência, e produziu informações relevantes para melhorias das políticas públicas de enfrentamento à pandemia, promovendo a *accountability*.

Sugere-se que outros estudos sejam realizados a partir dos dados já levantados neste trabalho, como, por exemplo, analisar o impacto das ações da CGU nas políticas públicas de enfrentamento à pandemia de coronavírus e subsidiar uma futura discussão no tocante do uso da controladoria interna como recurso de poder do governo federal na coalizão com os entes subnacionais no período da pandemia.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. **Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro**. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.
- ABRUCIO, F. L. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração. In: RODRIGUES, M. M A. (org.) **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas: teoria e análise**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.
- AQUINO, E. M. L. et al. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 2423-2446, junho 2020.
- ARANHA, A. L. Accountability, corruption, and local government: mapping the control steps. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1-31, 2017.
- ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. – Brasília: Enap, 2016.
- ARRETCHE, Marta, T.S. **Tendências no Estudo sobre Avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo, Cortez, 1998.
- BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais. 8ª edição revista. ed. Florianópolis: UFSC, 2012**
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo/Laurence Bardin. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições, v. 70, 2016.**
- BOBBIO, N. **Política**. in: BOBBIO, N MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 12 ed. Brasília: Editora da UnB, 2002, v2.
- BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1/ Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. – Brasília: Ipea, 2018.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Técnica de indicadores de desempenho para auditorias / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011. 37 p.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. 4.ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. 166 p.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2** Casa Civil da Presidência da República. [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 3.553, de 12 de novembro de 2019. Aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União - CGU e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, n. 220, p.107-122 N° 220, 13 de novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1840, de 10 de julho de 2018. Regulamentar o Programa "Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania". **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, p. 61-62. a, 16 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União (CGU). Programa olho vivo no dinheiro público. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/olho-vivo>. Acesso em 02 de out. de 2021.

\_\_\_\_\_. Órgãos-Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/controladoria-geral-da-uniao>. Acesso em 25 de maio de 2022.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória Nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001. D.O. Eletrônico de 03/04/2001, p. 1, casa civil da Presidência da República, 03 abr. 2001.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União (CGU). Relatório de Gestão – Exercício 2021. Brasília. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/67793> . Acesso em 27 de maio de 2022.

\_\_\_\_\_. Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal.Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).Brasília, CGHU, 2017. Acesso em 14 de outubro de 2022.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Portal do Planalto, Brasília, DF, 7 maio 2020a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2A39WEX> . Acesso em: 18 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019 (Conversão da Medida Provisória nº 926, de 2020, em Lei). Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

BROWN, L. D. Multiparty social action and mutual accountability. In: EBRAHIM A.; WEISBAND, E. **Global Accountability and Moral Community**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 5-31.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional. 2007. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/252127> . Acesso em: 25 fev. 2022.

CARRARO, G. **Monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais: contribuições a partir do referencial teórico metodológico**. In: **Políticas Públicas: definições, interlocuções e experiências**, org. OLIVEIRA, M.; BERGUE, S. Caxias do Sul: Educs, 2012.

CENEVIVA, Ricardo. **Democracia, Accountability e Avaliação: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático**. 2006. Tese de Doutorado.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais** / Brasília: ENAP, 2007. 292 p.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 37, p. 969-992, set./out. 2003.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. **Plano**. Pesquisa de Métodos Mistos - 2.ed. Série Métodos de Pesquisa. Brasil: Editora Penso, 2013.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2001.

DYE, T. R. **Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do it, and What Difference it Makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

FARIA, Carlos A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005.

EASTONE, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

FARIA, Janaina Gonçalves Theodoro de. **A importância da estruturação do controle interno do poder executivo como instrumento de accountability da Administração Pública Federal**. Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP- Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41979>. Acesso em: janeiro de 2021.

FARIA, Carlos A. P.; FILGUEIRAS, C. de A.C., A avaliação de políticas públicas como instrumento de planejamento: os casos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Brasil, e do Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce), do Chile”. **Trabalho apresentado no GT “Políticas Públicas” do XXVII Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu, MG, 21 a 25 de outubro, 2003.

FILGUEIRAS, F. **Accountability, democracia e políticas públicas no Brasil**. In: RODRIGUES, M. M A. (org.) **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas: teoria e análise**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

FILGUEIRAS, F. **Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil** In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): Enap, 2018

FILHO, Cunha Márcio; OLIVEIRA JUNIOR, Temístocles Murilo; XAVIER, Vítor César Silva. EDITORIAL • Construindo ciências sociais dialogicamente a partir da diversidade: atitude científica em momentos de crise. **Revista da CGU, Volume 12, Nº 21**, jan-jun 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45883/5/Revista%20CGU\\_V.12\\_N.21.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45883/5/Revista%20CGU_V.12_N.21.pdf). Acesso: janeiro de 2021.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. Quinta edição. Atlas. São Paulo, 2010.

HALL, A. T.; FRINK, D. D.; BUCKLEY, M. R. An accountability account: A review and synthesis of the theoretical and empirical research on felt accountability. **Journal of Organizational Behavior**, v. 38, n. 2, p. 204-224, 2017.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANUZZI, Paulo de M. Avaliação de programas públicos por meio da análise estruturada dos relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 59, p. 222-239, 2011.



KOPPELL, Jonathan GS. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. **Public administration review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005.

KRIPKA, R. M. L., SCHELLER, M. & BONOTTO, D. DE L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigaciones UNAD**, Bogotá – Colômbia, 14(2). 2015.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

Levin, J.; Fox, J. A. Estatística para ciências humanas. São Paulo: Pearson, 2009.

LINDBLOM, Charles E. “**The Science of Muddling Through**”, **Public Administration Review** 19: 78-88. 1959.

LINDBLOM, Charles E. “**Still Muddling, Not Yet Through**”, **Public Administration Review** 39: 517-526. 1979.

LOUREIRO, M.R. *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy analysis**. Califórnia: Goodyear, 1980.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Nova York: Oxford Press, 2003. p. 3-33.

MENEZES, M. O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. **Revista de sociologia e política**. V. 20, Nº 43: 107-125 OUT. 2012.

MENEZES, M.. Atuação da CGU e a Qualidade da Democracia no Brasil: uma análise da fiscalização nos municípios. In: **40º Encontro da ANPOCS, 2016**, Caxambú., 2016. p. 1-25.

MENEZES, Monique. Governança das entidades de fiscalização superior no Brasil e no México. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 193-226, 2018.

MOTA, E. KERR, L. R. F. S. Medidas de Ocorrência de Doenças, Agravos e Óbitos. In: ALMEIDA FILHO, N. de; BARRETO, M. L. (ed.). **Epidemiologia e Saúde: fundamentos, métodos, aplicações**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2011. p. 95-117.

O’DONNELL, G. Democracia Delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, n. 31, p. 25-40, 1991.

O’DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, 1998.

OLIVIERI, Cecília. **A atuação dos Controles Interno e Externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Texto para Discussão, 2016.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso: princípios & procedimentos**. Pontes, 2009  
PRAÇA, Sérgio. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, v. 17, p. 137-162, 2011.

RAMOS, M.P; SCHABBACH, L.M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012.

RANDA, F.; TANGKE, P. Developing Accountability Model of Local Government Organization: From Managerial Accountability to Public Accountability (Naturalistic Study on Local Government Tana Toraja). **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, v. 211, p. 665-672, 2015.

ROSÁRIO, W. C. *et al.* Controle interno para a boa governança pública. **Anais do XXV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. (pp. 24-27). Lisboa. Portugal. 2020.

Secretaria Federal de Controle Interno – SFC (2001, abril 10) Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Instrução Normativa SFC nº 01/2001). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília. Disponível em:  
<https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=74573>. Acesso em 01/07/2021.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises e casos práticos**. São Paulo: CENAGE: 2ª ed. 2014.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 1-8, jul./dez. 2006.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: **HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.

TREVISSAN, E.P; BELLEN, H.M.V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro. maio/jun. 2008.

## APÊNDICE A - RELATÓRIO TÉCNICO E TECNOLÓGICO

TÍTULO: *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA- GERAL DA UNIÃO NA PANDEMIA DE CORONAVÍRUS (COVID-19).

RESUMO: A emergência ocasionada pelo coronavírus SARS-CoV-2 trouxe consequências à saúde e à economia, demandando políticas nas diversas áreas. O poder de mortalidade, transmissão e o ambiente de incerteza resultaram em uma verdadeira calamidade. A proposta central deste estudo é analisar a atuação da Controladoria Geral da União (CGU), no âmbito da emergência em Saúde Pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus (COVID-19) e sua contribuição na qualidade das políticas públicas de enfrentamento à pandemia, com ênfase na *accountability* horizontal. Para tanto, partimos das hipóteses que a CGU é uma instituição que preza pelos mecanismos de *accountability*, transparência da gestão, controle interno e combate à corrupção e sua atuação contribui diretamente na qualidade e cumprimento das ações governamentais, e que as práticas de *accountability* horizontal, realizadas pelo órgão, contribuíram na implementação/avaliação das políticas públicas de enfrentamento à Covid-19. Para verificarmos as hipóteses, realizamos um estudo qualitativo com análise documental: de conteúdo e discurso. O critério de seleção temporal foi a partir do dia 03 de fevereiro de 2020, data em que foi declarada Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Conforme Portaria nº 188, de 03.02.2020, publicada no DOU de 04/02/2020. Para o estudo de caso em profundidade realizou-se a análise dos relatórios de auditoria elaborados pela CGU durante a pandemia, que tratavam da política pública de combate à covid-19 na área da saúde, nos estados brasileiros, com foco nas contratações para aquisição de bens e serviços relacionados à COVID-19. Através dessa abordagem, foi possível concluir que a CGU vem realizando os mecanismos de *accountability* horizontal e que suas ações contribuem para a qualidade das políticas públicas de enfrentamento à Covid-19.

**Palavras-chave:** Corrupção. *Accountability*. Política pública.

INSTITUIÇÃO/SETOR: Controladoria-Geral da União - CGU.

PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA: Políticas Públicas

## DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA:

O monitoramento das políticas públicas tem sido objeto de preocupação não só do Brasil, mas de todos os governos democráticos que buscam a promoção do desempenho e eficiência dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos (LOUREIRO *et al.*, 2012).

Desde meados dos anos de 1980, no Brasil, existem evidências que mostram a maior preocupação em avaliar programas públicos em geral, o que antes tinha como foco apenas os processos de formulação de programas, passaram a enfatizar, também, a sua implementação e avaliação (COSTA; CASTANHAR, 2003). De acordo com os mesmos autores, essas mudanças decorrem sobretudo das transformações observadas na sociedade e no estado brasileiro, em virtude do crescimento econômico e aprofundamento das desigualdades sociais, com efeito nas reformas estruturais realizadas nos anos de 1990, que provocaram um crescimento da demanda por ações e serviços sociais. Na contramão, verificou-se um agravamento da crise fiscal, resultando em escassez de recursos públicos, acarretando a necessidade urgente de maior eficiência e efetividade nos investimentos governamentais. A literatura sobre avaliação de políticas públicas não era desenvolvida no Brasil, mas já era bastante desenvolvida em outros países (COSTA; CASTANHAR, 2003; FARIA, 2005; RAMOS e SCHABBACH, 2012). Nos anos 70 e 80, com a redemocratização e os processos de políticas públicas, a avaliação surge tardiamente no país por uma questão de conjuntura da Política (FARIA, 2005).

Existem várias definições conceituais de políticas públicas. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Lynn (1980) conceitua como um conjunto de ações do governo tendentes a produzir resultados específicos. Como enfatiza Secchi (2014), o termo política em português pode assumir duas conotações principais que na língua inglesa corresponde aos termos *politics* e *policy*. Klaus Frey (2000) discorre sobre o conceito de *polity*, usado para denominar as instituições políticas, que concerne à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Para Bobbio (2002), *politics* se refere ao conjunto de atividades humanas relacionadas a polis ou Estado. Conforme Secchi (2014), o termo *policy* é a dimensão mais concreta da política, relacionada à decisão e ação. Logo, *politics* seria o próprio jogo político enquanto *policy* estaria mais relacionado com o conceito de política pública, o resultado do jogo, a ação do Estado.

Diante disso, a definição de política pública utilizada no estudo é a proposta por Secchi (2014, p.2), no qual a política pública é definida como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

Para análise da política pública a literatura se beneficia de um esquema conceitual denominado ciclo de políticas públicas, para interpretação e visualização das fases interdependentes e sequenciais de uma política pública (SECCHI, 2014). Dentre os diversos formatos presentes na literatura, optou-se pelos estágios do ciclo político proposto por Secchi (2014), que são: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e monitoramento, 7) extinção.

Pelo exposto, este estudo se propôs a analisar especificamente as fases de monitoramento e avaliação de políticas públicas, dando particular ênfase à atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), como órgão responsável pelo controle interno da Administração Pública Federal no Brasil. O trabalho analisou a atuação da CGU durante a crise da pandemia, SARS-CoV-2. A emergência ocasionada pelo coronavírus, SARS-CoV-2, trouxe consequências à saúde e à economia, demandando políticas nas diversas áreas. Compreender os elementos que podem impactar uma política pública, face a um cenário de incerteza, alto índice de transmissão da doença, mortalidade, resultando em uma verdadeira calamidade pública, tem papel relevante para sociedade.

Nesse contexto de combate à corrupção e de qualidade de políticas públicas, segundo Loureiro *et al.* (2012), a criação da Controladoria-Geral da União (CGU) representa inovação institucional no processo de controle dos governantes. Com a centralização do controle interno da Administração Pública Federal, houve também a extensão das atividades para o monitoramento de políticas públicas financiadas pela União e executadas por entes públicos subnacionais. Neste aspecto, a pandemia impõe uma série de desafios ao governo e aos órgãos de controle.

Isto posto, para entender o efeito da *accountability* na eficiência e eficácia das políticas públicas é preciso, inicialmente, apresentar este conceito no contexto democrático. Segundo Ceneviva (2006), o conceito de *accountability* ainda não possui um consenso no seu significado e na sua delimitação teórica. Embora os estudos acadêmicos declarem a importância da *accountability* nas diversas áreas, esse construto ainda apresenta aspectos desconhecidos que necessitam de investigações aprofundadas (HALL; FRINK; BUCKLEY, 2017; MAINWARING, 2003).

De acordo com Abrucio e Loureiro (2004, p.75), “a literatura sobre *accountability* trata do controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos”. Os autores afirmam que a temática da *accountability* democrática vem sendo estudada no contexto da reforma do estado, analisando, ao mesmo tempo, o aperfeiçoamento das instituições estatais, a eficiência dos programas governamentais, a transparência e a responsabilização do poder público.

Nesse contexto e frente ao objetivo deste estudo que consiste em contribuir com a literatura de Administração Pública no que tange a instituições de *accountability*, bem como analisar de forma crítica a contribuição dessas instituições para a qualidade das políticas públicas, elegemos como ponto de partida para compreender essas questões as ações de controle da CGU nos repasses realizados para os estados brasileiros para enfrentamento da pandemia de coronavírus. Conforme argumentam Filho, Oliveira Junior e Xavier (2020), situações emergenciais não devem autorizar o uso de prerrogativas extraordinárias sem as contrapartidas democráticas. Assim como a omissão ou a inércia estatal podem custar vidas, excessos estatais, má-utilização de recursos públicos, desvio de recursos públicos, prorrogação indevida de poderes emergenciais, são também fatores que destroem vidas. Portanto, a existência e o estudo de mecanismos de controle e da transparência governamentais em momentos de crise tornam-se ainda mais importantes.

**OBJETIVOS:** O principal objetivo deste estudo foi analisar a atuação da CGU no âmbito da emergência em Saúde Pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus (COVID-19) e sua contribuição na qualidade das políticas públicas de enfrentamento à pandemia, com ênfase na *accountability* horizontal.

Para o alcance do objetivo geral da pesquisa foram delimitados os seguintes objetivos específicos:

- Analisar as ações da CGU no monitoramento dos recursos federais repassados aos estados e Distrito Federal para o combate à pandemia de coronavírus no Brasil.
- Identificar e analisar os pontos fortes e fracos do atual sistema de controle interno do poder executivo federal nas ações de avaliação das medidas adotadas no combate à pandemia do coronavírus nos estados brasileiros e Distrito Federal.

**ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA:**

Para realizar a análise/diagnóstico da situação-problema foram analisados documentos oficiais: relatórios e legislação, dados da plataforma eletrônica da CGU e relatórios obtidos através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e acesso à informação (Fala.BR)<sup>25</sup>. Constituiu-se um banco de dados com as irregularidades constatadas nos relatórios de auditoria disponibilizados pela CGU. Através do Fala.Br foram disponibilizados 15 relatórios que tinham como escopo o monitoramento e avaliação das aquisições e contratações necessárias ao enfrentamento do estado de emergência de saúde pública. Após análise, verificou-se que havia relatórios que tinham como unidade examinada outros órgãos que não órgãos dos Governos Estaduais. Após exclusão dos relatórios que não eram o escopo do estudo, foram analisados 10 (dez) relatórios, de 5 (cinco) Estados, 1 (um) relatório do Estado do Mato Grosso do Sul, 5 (cinco) relatórios do estado do Rio Grande do Norte, 2 (dois) relatórios do estado do Ceará, 1(um) do Amapá e 1 (um) de São Paulo. Cumpre informar que nem todos os trabalhos realizados pela CGU durante o período da pandemia encontram-se finalizados e por essa razão gozam de restrições de acesso nos termos do art. 24 da Portaria da CGU nº 1335, de 21/5/2018<sup>26</sup>.

Por meio das análises, foi possível identificar diversas estratégias do órgão em decorrência da pandemia. A CGU adotou medidas administrativas, dentre as quais disponibilizou no Portal da Transparência, os gastos federais específicos para o combate ao novo coronavírus e o monitoramento dos recursos federais repassados a estados e municípios e a priorização da fiscalização da execução de programas de governo realizados com recursos dos orçamentos da União desempenhando um papel crucial para a qualidade e eficiência das políticas públicas no contexto estudado.

A CGU, por meio da Diretoria de Operações da Secretaria de Combate à Corrupção - SCC, em parceria com as Superintendências Regionais da CGU, executou o trabalho de monitoramento da execução das despesas com recursos públicos federais por Estados, Distrito Federal, Municípios, órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, relacionadas ao enfrentamento da pandemia do COVID-19, com foco em situações de fraude e corrupção. A SCC é responsável, dentre outras atribuições, por desenvolver e executar atividades de inteligência e de produção de informações estratégicas, realizar investigações e coordenar as atividades que exijam ações integradas da CGU com outros órgãos e entidades de combate à corrupção, nacionais ou internacionais.

---

<sup>25</sup> Plataforma Integrada de Ouvidoria e acesso à informação: <https://falabr.cgu.gov.br/Principal.aspx>

<sup>26</sup> Fonte: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41073> . Acesso em 30/09/2022.

Números referentes ao período de fevereiro 2020 até abril de 2022- período em que foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV) - revelam desvios de recursos federais destinados ao enfrentamento da Covid-19, em diversos entes federativos com prejuízo potencial (que decorre dos desdobramentos das investigações) de R\$ 248,19 milhões. O prejuízo efetivo (que constou nas apurações) é de R\$ 106,27 milhões. Por meio de ações coordenadas com a Polícia Federal e o Ministério Público, foram expedidos 1.268 mandados de busca e apreensão e 135 mandados de prisão temporária. Quando surgem indícios de malversação dos recursos públicos, são realizadas apurações em um processo denominado pela CGU como Operação Especial, o qual conta com a participação de outros órgãos federais. A CGU atuou diretamente, desde abril de 2020, em 86 operações especiais. Esses dados foram solicitados por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.Br)<sup>27</sup>.

Ao final das análises dos relatórios realizados pela CGU, é possível concluir que a controladoria apontou diversas falhas na utilização do recursos repassados aos Estados, que foram alvo das auditorias e indícios de fraude. Conforme apontado pela própria Controladoria Interna, no que toca aos preços contratados, o período de pandemia ocasionou oscilação anormal nos preços de equipamentos de proteção individual e materiais de diagnóstico, de modo que se tornou temerário atribuir sobrepreço ou superfaturamento em compras realizadas, diante da escassez dos referidos produtos. Apesar disso, identificou-se materiais que não atenderam as especificações e objetivos do termo de referência, com a suspeita de entrega de material falsificado, de qualidade duvidosa.

A seguir, apresentamos o sistema de codificação utilizado para a análise dos relatórios de auditoria da CGU em relação aos tipos de problemas identificados.

Quadro 1– Codificação dos tipos de problemas identificados nos relatórios de auditoria da CGU

| <b>FALHAS IDENTIFICADAS</b>                                   | <b>CÓDIGO</b> |
|---|---------------|
| Falhas de confecção de editais                                | FCE           |
| Prejuízo na execução da despesa                               | Prejex        |
| Indicativo de conluio em licitações e dispensas de licitações | Indconl       |
| Divergência entre o material comprado e entregue.             | DMCE          |

<sup>27</sup> <https://falabr.cgu.gov.br/Principal.aspx> . Acesso em 27/09/2022.



|                               |        |
|-------------------------------|--------|
| Falta de planejamento         | FPLA   |
| Problemas formais de execução | Profor |

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

O quadro 2 apresenta as falhas identificadas nos relatórios de auditoria nos estados estudados.

Quadro 2: Falhas identificadas nos relatórios de auditoria por estado.

| Estado              | FCE | Prejex | Indconl | DMCEH | FPLA | Profor |
|---------------------|-----|--------|---------|-------|------|--------|
| Mato Grosso do Sul  | x   | x      | X       | x     | x    | X      |
| Rio Grande do Norte | x   | x      |         |       |      | X      |
| Ceará               | x   | x      |         |       | x    | X      |
| Amapá               |     | x      | X       |       |      |        |
| São Paulo           |     | x      | X       |       |      |        |

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Conforme podemos observar no quadro 2, todos os estados estudados apresentaram algum prejuízo na execução da despesa. Dentre os estados objeto desta pesquisa, salientamos o estado do Mato Grosso do Sul que foi o que mais apresentou falhas.

Verificou-se que houve maior prevalência de problemas de má gestão em relação aos que indicam fraude. Foi possível identificar falhas formais nos processos como, por exemplo, editais em desacordo com normativos e entendimentos de tribunais de conta. Foram identificados problemas na execução das ações e no planejamento de compras, com falhas nos procedimentos de recebimento dos objetos adquiridos, máscaras entregues com divergências em relação às especificações, quantitativo enorme de equipamentos de proteção individual em estoque sem uso, não utilização de ventiladores pulmonares adquiridos sob a alegação da existência de problemas técnicos e operacionais, porém, os órgãos responsáveis não tomaram providências quanto aos fatos, visto que esses equipamentos estão cobertos com garantia e assistência técnica do fabricante.

A observação desses dados nos revela a importância da atividade desempenhada pela CGU no enfrentamento à corrupção, confirmando que a Controladoria tem exercido seu papel de controle interno (*accountability* horizontal), logo, contribuindo na qualidade das políticas públicas de enfrentamento à pandemia.

#### RECOMENDAÇÕES DA INTERVENÇÃO:

As evidências de que a CGU, como órgão de controle interno, e instituição que preza pelos processos de *accountability*, contribui na execução das políticas públicas pode ser confirmada nos relatórios analisados. Esses relatórios apresentam os resultados das fiscalizações e demonstram que a CGU produz informações relevantes sobre a execução das políticas públicas.

É possível afirmar, a partir das informações dos relatórios, que a CGU produz dados que podem ser utilizados pelos gestores para aprimorar as políticas públicas e adequar os processos para que sejam implementados conforme os preceitos legais. As evidências desses efeitos não são sistemáticas, uma vez que não se pode construir, a partir dos relatórios analisados, um diagnóstico sobre as fiscalizações da CGU. A análise dos 10 relatórios não permite a construção de um diagnóstico sistemático porque as informações são apresentadas por objeto de auditoria, sem uma avaliação global dos resultados dos programas nos estados ou para o governo em geral.

Os relatórios da CGU podem proporcionar a ligação entre o planejamento e a execução das políticas públicas, na medida em que são fonte de informações que podem ser utilizadas pela gestão para avaliar os resultados da implementação das políticas. Através das auditorias do controle interno com a verificação da legalidade, eficiência e eficácia da execução dos programas é possível identificar as fragilidades e potencialidades das ações do governo e seus programas e quais as mudanças necessárias para o aperfeiçoamento das políticas.

É importante destacar que as auditorias não têm como objetivo fiscalizar prefeitos, governadores; o seu objetivo é fiscalizar a execução dos recursos repassados para as unidades subnacionais, uma vez que o governo federal é responsável por esses recursos e deve prestar contas sobre eles. Dentro das limitações desta pesquisa, é possível afirmar que as informações produzidas pela CGU são fundamentais para o governo acompanhar as políticas públicas, e em conjunto com outros órgãos monitorar e avaliar a gestão dos recursos e, através desse conjunto de órgãos, identificar os processos que contribuem ou não para as políticas.

Apesar das contribuições proporcionadas por este trabalho, é necessário mais estudos para investigar outras questões que interferem direta ou indiretamente no sucesso ou insucesso das políticas públicas. Quanto à *accountability*, a análise depende do estudo da CGU na perspectiva do sistema brasileiro de transparência e *accountability*. Como não era o foco do trabalho, não foi analisada a relação entre a CGU e outras instituições de promoção da responsabilização governamental, como o Ministério Público e a Polícia Federal, o TCU.

Com o objetivo de responder à pergunta que norteou esse estudo, esta pesquisa buscou identificar quais foram as contribuições da Controladoria-Geral da União ao realizar a fiscalização dos recursos públicos repassados aos estados para o combate à pandemia.

Inicialmente esta pesquisa discutiu aspectos gerais sobre avaliação de políticas públicas, o conceito de *accountability* e mostrou sua relação nas políticas públicas. Nessa perspectiva, apresentou estudos que abordavam o conceito de *accountability* numa visão mais direcionada para a *accountability* horizontal realizada através do controle institucional.

Apresentou, também, o entendimento de outros autores como Filgueiras (2018), que argumenta que *accountability* pode ser utilizada como ferramenta política, resultando, muitas vezes, em um conflito institucional no interior do sistema de *accountability*.

Nesta análise, foi possível confirmar a hipótese que a Controladoria Geral da União desenvolve mecanismos de *accountability* horizontal, transparência e combate à corrupção. Esta comprovação foi possível devido à análise de conteúdo de documentos referentes às auditorias realizadas pela CGU no período estudado e as operações especiais realizadas em conjunto com a Polícia Federal e o Ministério Público.

Verificamos, também, que a CGU deu prioridade para o monitoramento dos recursos utilizados para o enfrentamento da pandemia. Nas investigações, os auditores detectaram vários indícios de irregularidades na aplicação dos recursos públicos, apontaram diversas falhas na utilização dos recursos repassados aos Estado que foram alvo das auditorias e indícios de fraude. Dentre as irregularidades constatadas, as mais frequentes são aquelas relacionadas à má gestão, como falhas formais nos processos, editais em desacordo com normativos e entendimentos de tribunais de conta, problemas na execução das ações e no planejamento de compras etc. Logo, percebemos que a atuação da CGU contribui na qualidade e cumprimento das ações governamentais à medida em que a CGU produz informações que podem ser utilizadas pelos gestores para aprimorar a gestão de suas políticas e adequar a forma como o programa é implementado à sua formulação legal, aumentando a sua importância em um contexto de pandemia e emergência pública.

No que se refere às práticas de *accountability* horizontal e sua contribuição na implementação/avaliação das políticas públicas de enfrentamento à Covid-19, reconhecemos que a Controladoria Geral da União é uma relevante instituição, pois executa a função de controle interno, porém, percebeu-se uma deficiência no fluxo dos processos em relação à avaliação das políticas públicas.

O monitoramento pela CGU é realizado quando a competência de adoção de providências seja do Gestor Federal; no caso dos relatórios analisados neste estudo, a

competência de adoção de providências é dos Gestores Estaduais, deixando assim uma lacuna em relação ao monitoramento das providências adotadas pelos Gestores Estaduais em relação aos problemas de gestão. Em relação às operações especiais realizadas, os desdobramentos e possíveis providências adotadas, ocorrem no âmbito judicial, cabendo à CGU, quando convocada, prestar os esclarecimentos necessários para o andamento regular do processo judicial. Percebeu-se que a CGU cumpre o seu papel e dá sequenciamento às atividades, faltando uma maior interação e coordenação com as demais instituições de *accountability*.

Quanto ao resultado desse estudo, as evidências permitiram concluir que a atuação da CGU contribui para a execução de políticas públicas à medida em que promove a transparência e o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* que podem fomentar o aprimoramento dos procedimentos na administração pública; adoção pelos gestores de medidas corretivas; indicação deficiências na gestão.

Esse trabalho se mostra relevante ao evidenciar que a atuação da CGU vai além das atribuições próprias de um órgão de controle interno, pois contribui para a transparência pública, promove a *accountability* e o controle social, contribuindo assim para a melhoria das políticas públicas.

Por se tratar de um estudo de um objeto recente, a pandemia de coronavírus, ocorreram algumas limitações como, por exemplo, o fato de que nem todos os trabalhos realizados pela CGU durante o período foram finalizados e, por essa razão, gozam de restrições de acesso.

Os objetivos propostos no estudo foram alcançados. A análise da atuação da CGU na pandemia permitiu identificar que o órgão não ficou inerte nesse período de emergência, e produziu informações relevantes para melhorias das políticas públicas de enfrentamento à pandemia, promovendo a *accountability*.

Sugere-se que outros estudos sejam realizados a partir dos dados já levantados neste trabalho, como por exemplo, analisar o impacto das ações da CGU nas políticas públicas de enfrentamento à pandemia de coronavírus e subsidiar uma futura discussão no tocante do uso da controladoria interna como recurso de poder do governo federal na coalizão com os entes subnacionais no período da pandemia.

**RESPONSÁVEIS:**

Discente: Érica Uchôa de Andrade Silva

Orientadora: Prof. Dra. Monique de Menezes Urra

**CONTATOS:**

erica272011@gmail.com

moniquemenezes@ufpi.edu.br

**DATA DA REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO:**

07 de fevereiro de 2023.

**REFERÊNCIAS**

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, **Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro.** In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

BOBBIO, N. **Política.** in: **BOBBIO, N MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de política.** 12 ed. Brasília: Editora da UnB, 2002, v2.

CENEVIVA, Ricardo. **Democracia, Accountability e Avaliação: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático.** 2006. Tese de Doutorado.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 37, p. 969-992, set./out. 2003.

DYE, T. R. **Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do it, and What Difference it Makes.** Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

FARIA, Carlos A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005.

FILGUEIRAS, F. **Accountability, democracia e políticas públicas no Brasil.** In: RODRIGUES, M. M A. (org.) **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas: teoria e análise.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

FILGUEIRAS, F. **Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil** In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): Enap, 2018

FILHO, Cunha Márcio; OLIVEIRA JUNIOR, Temístocles Murilo; XAVIER, Vítor César Silva. EDITORIAL • Construindo ciências sociais dialogicamente a partir da diversidade: atitude científica em momentos de crise. **Revista da CGU, Volume 12, Nº 21**, jan-jun 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45883/5/Revista%20CGU\\_V.12\\_N.21.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45883/5/Revista%20CGU_V.12_N.21.pdf). Acesso: janeiro de 2021.

HALL, A. T.; FRINK, D. D.; BUCKLEY, M. R. An accountability account: A review and synthesis of the theoretical and empirical research on felt accountability. **Journal of Organizational Behavior**, v. 38, n. 2, p. 204-224, 2017.

LOUREIRO, M.R. *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy analysis**. Califórnia: Goodyear, 1980.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Nova York: Oxford Press, 2003. p. 3-33.

RAMOS, M.P; SCHABBACH, L.M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises e casos práticos**. São Paulo: CENAGE:, 2ª ed. 2014.