



AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS FEDERAIS: uma análise da atuação da CGU no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Érica Uchôa de Andrade Silva  

Monique Menezes  

Universidade Federal do Piauí, Campus Universitário Ministro Petrônio Portella, Teresina, PI, Brasil.

RESUMO

As políticas públicas podem ser analisadas a partir do que a literatura denomina de ciclo de políticas, no qual a avaliação e o monitoramento estão incluídos. Neste contexto, o presente artigo propõe-se analisar a fase de avaliação de políticas públicas, dando particular ênfase à atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) no desempenho da função de avaliação da execução de programas de governo. Como metodologia, optou-se pela abordagem qualitativa, com o uso da técnica de análise documental através da análise de conteúdo. A análise empírica foi realizada por meio do estudo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com base nos relatórios de avaliação de políticas públicas disponibilizados pela CGU. Apesar de se tratar do estudo de uma política específica, podemos afirmar que esta é uma agenda de pesquisa que ainda precisa se desenvolver no país. As instituições de controle horizontal realizam diversas avaliações sobre as políticas públicas, em especial, dos estados e municípios. No entanto, é necessária uma maior integração entre os órgãos de controle e a gestão, buscando efetuar uma análise global sobre os resultados das políticas públicas. Conforme enfatiza Faria (2003), falta a utilização das avaliações como instrumento para a gestão aperfeiçoar as políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Avaliação de políticas públicas. Controle interno.

EVALUATION AND MONITORING OF THE EXECUTION OF FEDERAL PROGRAMS: an analysis of the CGU's performance in the Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

ABSTRACT

Public policies can be analyzed from what the literature calls the policy cycle, in which evaluation and monitoring are included. In this context, this article proposes to analyze the evaluation phase of public policies, giving particular emphasis to the role of the Controladoria-Geral da União (CGU) in the performance of the evaluation function of the execution of government programs. As a methodology, a qualitative approach is chosen, using the document analysis technique through content analysis. The empirical analysis was carried out through the study of Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) based on public policy evaluation reports made available by the CGU. Despite being a study of a specific policy, we can say that this is a research agenda that still needs to be developed in the country. Horizontal control institutions carry out various evaluations of public policies, especially those of states and municipalities. However, greater integration between control bodies and management is needed, seeking to carry out a global analysis of the results of public policies. As Faria (2003) emphasizes, the use of evaluations as an instrument for management to improve public policies is lacking.

KEYWORDS: Public policies. Evaluation of public policies. Auditing.

Submetido 11/01/2023 – Aceito 10/09/2023

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 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. Desde meados dos anos de 1980 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).

O ciclo de políticas públicas é um esquema 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.

Para fins deste artigo, propõe-se a analisar especificamente a fase de 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. Conforme enfatiza 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 artigo.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é refletir sobre a atuação da CGU, dando ênfase à análise da função de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

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).

A atribuição da CGU de avaliar a execução dos programas de governo é realizada através de auditorias de políticas selecionadas através de riscos. A CGU também participa do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) que tem como competência avaliar as políticas do plano plurianual (PPA) e monitorar o atendimento às recomendações das avaliações de acordo com as boas práticas de governança (ROSÁRIO, 2020).

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; SCHABBACH, 2012).

As perguntas que esta pesquisa pretende responder são: em que medida a CGU pode contribuir na qualidade de políticas públicas? A CGU de fato contribui para a *accountability* das políticas públicas no âmbito local? Neste contexto, o presente estudo testará a seguinte hipótese: A CGU contribui para a *accountability* e melhoria das políticas públicas.

Como metodologia, optou-se pela abordagem qualitativa, com o uso da técnica de análise documental através da análise de conteúdo. Analisamos o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com base nos relatórios de avaliação de políticas públicas disponibilizados pela CGU no seu portal na internet. A escolha do PNAE justifica-se pois foi

uma das políticas selecionadas pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) para avaliação no ciclo de 2020. O CMAP é composto pelos Secretários-Executivos do Ministério da Economia, Casa Civil e CGU, o conselho também monitora a implementação das alterações em políticas públicas que recomendar.

Para alcançar o objetivo deste trabalho, o artigo está dividido em três seções, além desta introdução e uma conclusão. A segunda seção apresenta uma breve discussão sobre avaliação de políticas públicas. Para em seguida, na terceira seção, apresentamos de que forma a CGU desempenha a função de avaliação e monitoramento de políticas públicas. Na quarta seção apresentamos nossa análise empírica da atuação da CGU, por meio do estudo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 Discussão da literatura especializada sobre avaliação de políticas públicas

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, Matteucci e Franco (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”.

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). Na teoria a avaliação corresponde a uma etapa de uma política. 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 (ARRETCHE, 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.

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. 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 se desenvolveu 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). 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 pós-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; VAN BELLEN, 2008). Segundo Ramos e Sachabbach (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.

A constituição de 1988 estabeleceu três instrumentos de planejamento e orçamento de iniciativa do Poder Executivo e que devem ser aprovados pelo Poder Legislativo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cabe à Lei do PPA estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, a LDO abrange o período de um ano e fixa prioridades e metas bem como orienta a elaboração da LOA, a qual, por fim, estima receitas e fixa despesas, autorizando a realização de gastos públicos (BRASIL, 1988).

Conforme enfatizam Ramos e Sachabbachh (2012), o PPA de 2004 a 2007 inovou em relação aos anos anteriores, estabelecendo o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual cujo objetivo era disseminar a cultura avaliativa incorporando a avaliação na gestão dos programas contribuindo na tomada de decisão, e garantindo o seu emprego na formulação e implementação das políticas e programas de governo.

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 Tribunal de Contas da União (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 (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 Controladoria Geral da União (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 um 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 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.

2.2 Avaliação e monitoramento da execução de programas de governo pela CGU

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), “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”.

Relativo à avaliação de políticas públicas existem várias tipologias, Carraro (2012) define 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 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 a avaliação formativa realizada após a conclusão de um programa e a 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).

Considerando os objetivos do artigo, desenvolvemos apenas a discussão do modelo de avaliação relacionada ao momento que se avalia. Optamos pela categorização sistematizada por Cohen e Franco (1993), no qual a avaliação tem como raiz a distinção clássica entre 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*”.

Para melhor compreender de que forma a CGU realiza o monitoramento e avaliação dos programas de governo, bem como discutir sobre a importância da fase de avaliação no ciclo de políticas públicas, realizamos um breve levantamento nos sítios oficiais do governo federal para identificar a legislação e outros documentos que tratam sobre a temática, elencados na Tabela 1.

Tabela 1. Legislação relacionada à avaliação e monitoramento de políticas públicas pela CGU.

Ano da publicação	Documento	Finalidade
28-Mai-2003	Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
7-Dez-2020	Decreto nº 10.562, de 7 de dezembro de 2020	Altera o Decreto n. 9.681, de 3 de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão.
12-Jun-2019	Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019	Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.
27-Mai-2020	Decreto nº 10.376, de 27 de maio de 2020 [alterado]	Altera o Decreto n. 9.681, de 3 de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.
12-Nov-2019	Portaria nº 3.553, de 12 novembro de 2019 [Regimento Interno da CGU]	Aprova o Regimento Interno da CGU e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União (CGU) e dá outras providências.
3-Jan-2019	Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019 [alterado]	Este decreto aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União (CGU), remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.
5-Mai-2017	Portaria nº 1.096, de 5 de maio de 2017	Altera o Anexo II da Portaria n. 677, de 10 de março de 2017, que aprova o Regimento Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) e o seu Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da CGU.
10-Mar-2017	Portaria nº 677, de 10 de março de 2017 [revogada]	Aprova o Regimento Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central do Sistema de Controle Interno, do

11-Mai-2007	Portaria nº 570, de 11 de maio de 2007 [revogada]	Sistema de Correição e das unidades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, e o seu Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da CGU. Esta portaria aprova o Regimento Interno da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, integrante da estrutura da Presidência da República e dirigida pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência.
Mar-2021	Organograma da CGU [versão vigente]	Este organograma apresenta a estrutura organizacional da Controladoria-Geral da União (CGU), estruturada em cinco unidades finalísticas, que 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).
Set-2021	PAINT 2021 - Plano Anual de Auditoria Interna	Contempla o planejamento da atividade de Auditoria Interna Governamental (AIG) exercida pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pelas Controladorias Regionais da União nos Estados para o exercício 2021.
24-Out-2016	Portaria nº 1.864, de 24 de outubro de 2016	Institui o Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas.
10-Jul-2018	Portaria nº 1.840, de 10 de julho de 2018	Regulamentar o Programa "Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania".
Mai-2009	Programa Olho Vivo no Dinheiro Público Um guia para o cidadão garantir os seus direitos	A Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolve o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público com o objetivo de incentivar os cidadãos a exercerem, nos diversos municípios brasileiros, o controle social das políticas públicas e de atuarem para a melhor aplicação dos recursos públicos.
2018	Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise <i>ex-ante</i> , volume 1	Guia de boas práticas, com base em experiências nacionais e internacionais, e serve como recomendação a ser perseguida pelos gestores na avaliação contínua das políticas públicas, trazendo referências para a

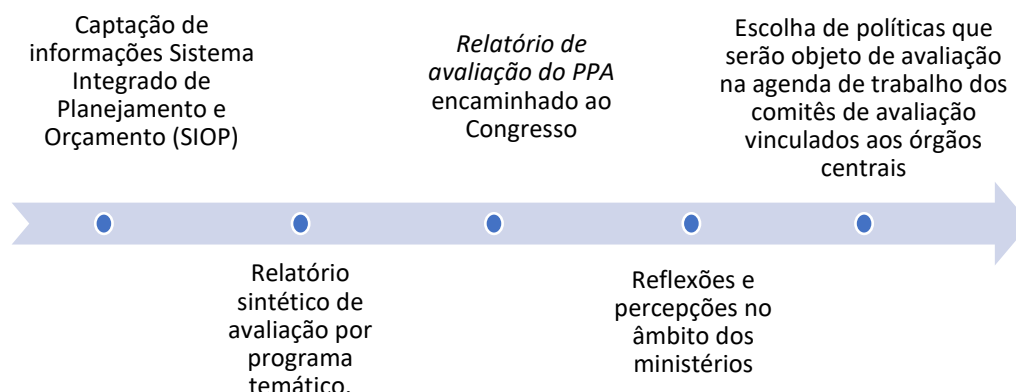
2018	Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise <i>ex-post</i> , Volume 2	formulação de futuros programas, ações e decisões no âmbito governamental. Ao lado do Guia prático de análise <i>ex ante</i> – o primeiro volume, aprovado pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG) em fevereiro de 2018 –, esta obra sobre a análise <i>ex post</i> completa o referencial metodológico sobre o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas no governo federal.
------	--	--

Fonte: Elaborado pelas autoras através de pesquisas nos sites oficiais da CGU e portal da transparência, 2022.

O Guia prático de avaliação de políticas públicas análise *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* (BRASIL, 2018), um dos principais instrumentos de planejamento e monitoramento de políticas do governo é o PPA. No âmbito federal, anualmente, são executados o monitoramento e avaliação de programas temáticos para averiguar os principais resultados, dificuldades enfrentadas e recomendações para a melhoria do desempenho das políticas (BRASIL, 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 o monitoramento de políticas públicas pelo governo federal.

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



Fonte: Adaptado a partir de dados do Guia de Avaliação de Políticas Públicas *ex-post* (BRASIL, 2018, p. 17).

O fortalecimento de instituições e agências autônomas capazes de produzir estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas são fundamentais para a democracia, na medida em que possibilitam a análise aprofundada dos serviços prestados ao cidadão. A partir dos resultados é possível verificarmos 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, 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), até 1994 o controle interno era fragmentado dentro de cada ministério, o que resultava em um controle pouco eficiente. Segundo o mesmo autor, a centralização através da criação da CGU representou uma verdadeira inovação no processo de controle dos governantes, acarretando também a ampliação de atividades para o monitoramento de políticas públicas federais executadas por entes subnacionais com recursos 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 porventura 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 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 2. Fluxo de atuação CGU- avaliação da execução de programa de governo.



Fonte: Reproduzido 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 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 infanto-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.

3 METODOLOGIA

A pesquisa assumiu enfoque qualitativo, que se justifica considerando a finalidade pretendida, qual seja, analisar a atuação da CGU na avaliação de políticas públicas. O estudo se baseia na técnica de análise documental, caracterizada por meio da análise de dados e informações que não receberam ainda um tratamento específico, ou que ainda podem ser reelaborados conforme os objetos da pesquisa (GIL, 2010). Podem ser considerados para

pesquisa documental, por exemplo, relatórios de pesquisas ou estudos, memorandos, atas, reportagens, cartas, diários pessoais, filmes, gravações, fotografias, entre outras (KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015).

Analizamos o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com base nos relatórios de avaliação de políticas públicas disponibilizados pela CGU no seu portal na internet. Os relatórios de fiscalização não foram contemplados na análise. Os relatórios disponíveis foram publicados no período de 2019 a 2022, referente aos exercícios de 2017 a 2020 e estão listados no Quadro 2. A escolha do PNAE justifica-se pois foi uma das políticas selecionadas pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) para avaliação no ciclo de 2020 e por se tratar de um programa de grande relevância para o governo federal e para os entes subnacionais

Após levantamento dos documentos no sítio oficial do governo (Tabela 2), procurou-se identificar de que forma a CGU realiza o monitoramento e avaliação dos programas de governo. Em seguida realizou-se a Análise de Conteúdo (AC) composta por três etapas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados composto de suas inferências e interpretações (Bardin, 2011).

Tabela 2. Documentos analisados

Relatório	Exercício	Publicação	Órgão	Unidade	Município/UF
Avaliação 201902551	2019	2020	Ministério da Educação	Tietê - Gabinete do Prefeito	Tietê/São Paulo
Avaliação 201900255	2017, 2018 e período de janeiro a junho de 2019	2019	Ministério da Educação	Secretaria Municipal de Educação - SME	Fronteiras/Piauí
Avaliação 201902594	2020	2021	Ministério da Educação	Secretaria de Educação e esportes	Recife/Pernambuco
Avaliação 852435	2020	2021	Prefeitura Municipal de Porto Alegre	Secretaria Municipal de Educação - SMED	Porto Alegre/RS
Avaliação 1045132	2018 a 2020	2021	Ministério da Educação	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais	Belo Horizonte/MG
Avaliação 1045161	2018 a 2020	2022	Ministério da Educação	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro	Uberaba/MG

Avaliação 964694	2018 a 2020	2021	Ministério da Educação	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais	Pouso Alegre/MG
Avaliação 201902550	2018 e 2019	2019	Ministério da Educação	Município de Sorocaba	Sorocaba/SP
Avaliação 201900961	2018	2019	Ministério da Educação	Secretaria Municipal de Finanças	Curitiba/Paraná

Fonte: Elaborado pelas autoras através de pesquisas ao sítio oficial da CGU.

Por meio da AC 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 avaliação no ciclo de políticas públicas e se de fato a avaliação apresenta alguma melhoria para a *accountability* das políticas públicas. Os dados estão organizados de modo que possam identificar nos relatórios as possíveis falhas apontadas pela Controladoria e verificar se as ações da CGU contribuem para a qualidade das políticas públicas através de mecanismos de *accountability* horizontal.

Constituiu-se um banco de dados com as irregularidades constatadas nos relatórios de avaliação. Foram analisados 9 relatórios, no período estudado, que tinham como escopo examinar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de forma a compreender em que medida os objetivos pretendidos pelo programa estão sendo efetivamente alcançados. Os relatórios da CGU têm sido utilizados em pesquisas qualitativas para avaliação da implementação de programas federais em nível local (JANNUZZI, 2011). A classificação das categorias, a priori, tomou por base a identificação das principais ações e problemas de má gestão identificados e indícios de fraude. Buscou-se compreender como funciona, na prática, a atuação da CGU na avaliação de programas de governo, bem como levantar discussão sobre a importância da fase de avaliação no ciclo de políticas públicas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção apresentamos a análise dos relatórios com foco na identificação das principais ações e problemas de má gestão identificados, bem como problemas de indício de fraude. A Tabela 3 aponta os problemas identificados.

Tabela 3. Problemas identificados.

Relatório	Principais ações e problemas de má gestão identificados	Problemas de indício de fraude
Avaliação 201902551	-Adoção da modalidade pregão presencial no lugar de sua forma eletrônica, sem que houvesse justificativa para tal fato.	Não foram identificados.
Avaliação 201900255	-Cardápios inadequados nas unidades escolares sem o fornecimento de frutas e com utilização de embutidos e enlatados -Falta de freezer e geladeira nas unidades escolares da zona rural, limitando o consumo e prejudicando a conservação de certos alimentos. -Utilização de equipamentos e utensílios emprestados, em unidade escolar, em razão da insuficiência dos mesmos. -Inexistência de refeitório ou instalações adequadas para a merenda escolar em unidades escolares. -Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo CFN (Conselho Federal de Nutricionistas).	Falta de comprovação da utilização, na alimentação escolar, de 588 quilos de frango congelado, no valor de R\$3.306,60 e de 222,90 quilos de linguiça calabresa, no valor de 2.944,24, totalizando 6.250,84. Falta de evidência material da utilização na alimentação escolar de 281 quilos de frutas no valor de R\$ 849,20 em 2017; de 131,00 quilos de frutas no valor de R\$ 508,10 em 2018 e de 715,00 quilos de frutas em 2019, no valor de R\$ 3.551,00, totalizando R\$ 1.127,00 quilos e R\$ 4.909,25.
Avaliação 201902594	Não foram identificados.	Irregularidades na execução dos contratos de aquisição/distribuição do leite. (leite de marca distinta da marca informada no contrato de fornecimento).
Avaliação 852435	-Durante o período de suspensão de aulas em decorrência da pandemia, a prefeitura não realizou processo licitatório para aquisição de cestas básicas/kits compostos de gêneros alimentícios direcionado para o Pnae. -Não estava ocorrendo por parte da prefeitura a aplicação tempestiva dos recursos creditados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). -Inadequação das estratégias adotadas pela Prefeitura na utilização dos recursos do Pnae durante a pandemia.	Não foram identificados.
Avaliação 1045132	- A instituição não executou os recursos e os devolveu integralmente à conta única do Tesouro Nacional, alegando dificuldades técnico-operacionais.	Não foi possível identificar.

Avaliação 1045161	-A Instituição não executou os recursos em sua totalidade e não atendeu a todos os alunos da Educação Básica matriculados em seus <i>campi</i>. -Oferta de alimentação também não foi satisfatória, não foi oferecida variedade de alimentos, houve fornecimento de alimentos processados. -A transparência ativa acerca da execução dos recursos do PNAE revelou-se insuficiente, além de não ter sido demonstrada a efetiva participação da comunidade escolar no controle social desses recursos.	Não foram identificados.
Avaliação 964694	-Aspectos relacionados à transparência, participação social e prestação de contas dos recursos do PNAE não foram considerados satisfatórios.	Não foram identificados.
Avaliação 201902550	-Falha na elaboração de um único processo de compra, envolvendo tanto a aquisição de alimentos, quanto o serviço necessário à preparação das refeições. -As notas fiscais, emitidas pelas empresas e cooperativas contêm o exigido “atesto” de recebimento, porém não consta a referência ao Programa. - O Plano de Ação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar CAE de 2019 não contém a previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições, há dificuldade em conseguir o transporte para realizar as visitas e um local para as reuniões do Conselho.	Não foram identificados.
Avaliação 201900961	-Execução do PNAE não está aderente aos normativos que disciplinam o PNAE nos aspectos das exigências do teste de aceitabilidade, aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar em percentual abaixo do limite mínimo, quantitativo de nutricionistas em desacordo com a Resolução CFN nº 465/10 e falhas na atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.	Não foram identificados.

Fonte: Elaborado pelas autoras através de pesquisas ao sítio oficial da CGU. 2022.

Conforme Lei nº 11.947/2009 o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a

aprendizagem e o rendimento escolar através do fornecimento de alimentação escolar e ações de educação alimentar para alunos da educação básica pública, além de apoiar a agricultura familiar tendo em vista que 30% do valor transferido deve ser destinado à aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

O foco das avaliações realizadas pela CGU no período estudado concentrou-se em questões centrais referentes às áreas financeira, contábil, de licitação, de contratos, de prestação de contas, de controles de estoques, de controles internos e de fiscalização. Para responder às questões de auditoria formuladas. A CGU realizou análises documentais, comparação de dados, cálculos, inspeções físicas, entrevistas, aplicação de questionários, observações diretas, além de pesquisas em sistemas informatizados. Destaca-se, que a presente pesquisa não procurou examinar essencialmente a política e seus resultados, mas sim em que medida a CGU pode contribuir na avaliação e *accountability* e com isso orientar a política pública.

Os relatórios da CGU permitem identificar falhas recorrentes na implementação do PNAE. As falhas identificadas afetam diretamente a prestação do serviço como, por exemplo, cardápios inadequados afetando a qualidade da alimentação, aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar em percentual abaixo do limite mínimo, quantitativo de nutricionistas em desacordo com a Resolução CFN. E também falhas na atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), além de problemas relativos ao processo de aquisição dos alimentos como, por exemplo, a adoção da modalidade pregão presencial no lugar de sua forma eletrônica.

Verificou-se também problemas relacionados à transparência e à participação da comunidade no controle social dos recursos. Apesar desses aspectos não serem mencionados na legislação do PNAE especificamente para as escolas federais, evidenciando assim lacunas no normativo. A CGU entende, porém, que melhorias promovidas pela gestão abarcando tais questões poderiam aprimorar a gestão do PNAE, contribuindo para a *accountability* da política. Problemas de indício de fraude foram identificados em relatórios de unidades municipais, porém apesar das irregularidades serem de responsabilidade dos municípios essas evidências reforçam a necessidade do Ministério responsável pela política, ter maior atenção nas ações e através de uma gestão intergovernamental colaborar na construção de melhorias para a política.

Houve casos em que a unidade não executou os recursos e os devolveu integralmente à conta única do Tesouro Nacional, alegando dificuldades técnico-operacionais. Além do não fornecimento da alimentação aos estudantes ao não executar os recursos do PNAE, e não adquirir os produtos da agricultura familiar, deixa-se de incentivar a economia local das

comunidades onde está inserido e valorizar a produção familiar, não incentivando, portanto, a oferta de alimentos de qualidade.

Problemas de gestão ou de fraude afetam direta ou indiretamente os resultados das políticas públicas, onerando sobremaneira a sua execução. Segundo Olivieri (2018), a literatura internacional aponta duas questões relevantes no que concerne à estruturação das atividades de controle interno, juntamente com as atividades de monitoramento e avaliação, através da separação entre a identificação de ineficiência gerencial e irregularidades legais, dos casos de identificação e combate à corrupção. De acordo com a mesma autora, apesar do fortalecimento dos órgãos de controle governamental no Brasil, ainda persiste uma ineficiência na responsabilização efetiva dos governantes e gestores por irregularidades, corrupção e má gestão.

5 CONCLUSÃO

Ao longo desse trabalho foram tratados aspectos relativos ao monitoramento e avaliação de políticas públicas, o histórico da temática e como a CGU, órgão de controle interno do governo federal, desempenha esta função. As análises sobre a atuação da CGU demonstram a importância da instituição de controle horizontal como uma ferramenta de controle das políticas públicas, em especial, nos municípios responsáveis pela política analisada neste artigo, confirmando a hipótese do artigo.

Apesar de se tratar do estudo de uma política específica, o que limita as análises do artigo, podemos afirmar que esta é uma agenda de pesquisa que ainda precisa se desenvolver no país. As instituições de controle horizontal realizam diversas avaliações sobre as políticas públicas, em especial, dos estados e municípios. A partir das informações dos relatórios, 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 relatórios não permite a construção de um diagnóstico sistemático, porque seria necessária uma avaliação global dos resultados do programa para o governo em geral.

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.

Sugerimos, assim, futuras pesquisas na direção de que sejam realizadas mais investigações empíricas sobre o *policy cycle* no país: as avaliações de processos de implementação de programas públicos, tendo em vista a contribuição que pode ser gerada para delinear o foco da investigação avaliativa, e contribuir na produção de informações relevantes e úteis para o aprimoramento dos programas governamentais.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**, v. 3, n. 1, p. 29-49, 1998.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições, 2011.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; FRANCO, G. P. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília-DF: UNB, 2002.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex-ante***, volume. Brasília: Ipea, 2018.

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

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Brasília: Diário Oficial da União, 2003a.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.562, de 7 de dezembro de 2020**. Brasília: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.376, de 27 de maio de 2020**. Brasília: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Portaria nº 3.553, de 12 de novembro de 2019**. Brasília: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019**. Brasília: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Portaria nº 1840, de 10 de julho de 2018**. Brasília: Diário Oficial da União, 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Portaria nº 1.096, de 5 de maio de 2017**. Brasília: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Portaria nº 677, de 10 de março de 2017**. Brasília: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Portaria nº 570, de 11 de maio de 2007**. Brasília: Diário Oficial da União, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria-Geral da União (CGU). **PAINT 2021 - Plano Anual de Auditoria Interna**. Brasília: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Portaria nº 1.864, de 24 de outubro de 2016**. Brasília: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Portaria nº 1840, de 10 de julho de 2018**. Brasília: Diário Oficial da União, 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Programa olho vivo no dinheiro público: um guia para o cidadão garantir os seus direitos**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019**. Brasília: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11947, de 16 de junho de 2009**. Brasília: Diário Oficial da União, 2009.

COHEN, E.; FRANCO, R. A linguagem dos projetos. In: Cohen, E.; Franco, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, p. 85-107, 1993.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

CARRARO, G. Monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais: contribuições a partir do referencial teórico-metodológico. In: OLIVEIRA, M.; BERGUE, S.T. **Políticas Públicas: definições, interlocuções e experiências**. Caxias do Sul: Educs, p. 99-120, 2012.

DERLIEN, H. U. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 105-124, 2001.

DYE, T. R. **Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1976.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 20, p. 97-110, 2005.

- FILGUEIRAS, F. Accountability, democracia e políticas públicas no Brasil. In: FILGUEIRAS, F. **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas**: teoria e análise. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro Editora, p. 87-113, 2018.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 212-258, 2009.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- JANNUZZI, P. 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, 2011.
- KRIPKA, R. M.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigaciones de la UNAD**, v. 14, n. 2, 2015.
- LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012.
- LYNN, L. E.; GOULD, S. G. **Designing public policy**: A casebook on the role of policy analysis: instructor's manual. Califórnia: Goodyear, 1980.
- 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, p. 107-125, 2012.
- MENEZES, M. Atuação da CGU e a qualidade da democracia no Brasil: uma análise da fiscalização nos municípios. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO, 40, 2016, Caxambu. **Anais [...]**: ANPOCS, 2016.
- OLIVIERI, C. Os controles na execução de investimento em infraestrutura no Brasil: avanços, problemas e desafios. In: IPEA. **Governança da Política de Infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 295-318.
- RAMOS, M. P; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, p. 1271-1294, 2012.
- ROSÁRIO, W. C. Controle interno para a boa governança pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 25, 2020, Lisboa. **Anais [...]**: CLAD, 2020.
- SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO. SFC. **Instrução Normativa SFC nº 01, de 10 de abril de 2001**. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 529-550, 2008.