



Escola Nacional de Administração Pública

**AVALIAÇÃO *EX-POST* DO PROGRAMA 4004 -
“TRANSPARÊNCIA, INTEGRIDADE E COMBATE À CORRUPÇÃO”:
UMA ANÁLISE DE DESENHO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Ciência de Dados aplicada a Políticas Públicas.

Aluno: Romualdo Anselmo dos Santos

Orientador: Prof. Dr. Bruno Gontyjo do Couto

Brasília - DF

Setembro/2022



Escola Nacional de Administração Pública

**AVALIAÇÃO *EX-POST* DO PROGRAMA 4004 -
“TRANSPARÊNCIA, INTEGRIDADE E COMBATE À CORRUPÇÃO”:
UMA ANÁLISE DE DESENHO**

Autor: Romualdo Anselmo dos Santos
Instituição do autor: Controladoria-Geral da União

Palavras-chave: Análise de desenho. Avaliação *ex-post*. Teoria da Mudança.

Resumo

Trata-se de pesquisa exploratória, com base na teoria da mudança e fundamentos teóricos da avaliação de políticas públicas, da transparência, participação e controle social, com o propósito de analisar o desenho do Programa 4004 – “Transparência, integridade e combate à corrupção”, incluído no ciclo do PPA 2020-2023. Tratou-se de uma avaliação *ex-post*, concentrada em verificar se o desenho proposto atenderia objetivos (impactos) previstos no Programa, quais sejam, o fortalecimento da transparência e da participação social. O aspecto metodológico aplicado partiu de modelo lógico e de uma estrutura da teoria da mudança, compreendendo a identificação dos recursos, ações, insumos, indicadores e atividades do Programa 4004 e suas interrelações. Foram utilizadas como referências as avaliações realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), órgão responsável pelo Programa. A pesquisa valeu-se ainda de análise de dados de participação e de transparência constantes de bases públicas para substanciar o diagnóstico da realidade a qual a intervenção estatal pretendeu alterar com o Programa. A avaliação aponta para falhas no desenho do Programa 4004 que comprometem o atingimento dos objetivos (impactos), em destaque a ausência de indicadores para produtos, processos e impactos e a não correspondência entre fases da teoria da mudança, em particular entre os resultados e os impactos.

INTRODUÇÃO

O caminho para a resposta dos governos às necessidades e demandas da sociedade passa necessariamente por políticas públicas. Nesse sentido, o grau de atendimento aos clamores sociais e o sucesso na mitigação dos problemas que um país enfrenta dependem de ações bem delineadas e aderentes aos objetivos que se pretendem alcançar. A avaliação desse agir governamental pode ser feita em diferentes etapas do chamado ciclo da política pública. Seja em fase anterior à sua implementação (*ex-ante*) ou seja ela posterior (*ex-post*), o propósito da avaliação é identificar e/ou evidenciar riscos que comprometem, ou poderiam comprometer, o alcance dos objetivos da política pública, e apontar soluções.

Os riscos, entendidos como eventos ou condições indesejáveis, podem estar presentes em qualquer momento da política pública, desde a identificação do problema até o monitoramento dos resultados. Uma etapa que requer cuidado particular é a da organização da ação governamental, em outras palavras, a fase do desenho da política pública. O processo de avaliação de desenho pode acontecer tanto em fase pré-implantação como durante e após o agir governamental. O importante nesse processo é que ele seja abrangente e envolva a verificação de regras, responsabilidades dos *stakeholders*, objetivos estabelecidos, *inputs* e *outputs*. A avaliação de desenho, para além de ferramenta auxiliar na identificação de riscos é instrumento de planejamento e correção de rumos da ação governamental.

Neste trabalho de pesquisa, a ação governamental a ser examinada é o Programa 4004 - “Transparência, Integridade e Combate à Corrupção”, cujo agente principal envolvido é a Controladoria-Geral da União (CGU). O objetivo do trabalho é avaliar o desenho do Programa 4004 no que se refere ao fomento da transparência e o fortalecimento da participação social, resultados planejados pela referida ação. Para o alcance desse objetivo, especificamente pretende-se: analisar a estrutura normativa e organizacional do programa; identificar e comparar os resultados obtidos ao longo dos anos de 2020 e 2021 em relação ao fomento da transparência e ao fortalecimento da participação social; e verificar se os *outputs* do programa atendem às expectativas de seu planejamento em relação à transparência e à participação social.

Assim, a questão de pesquisa que esse trabalho pretende responder é: O desenho do Programa PPA-4004 “Transparência, Integridade e Combate à Corrupção” é adequado para promover o fomento da transparência e o fortalecimento da participação social?

Para atender ao quanto questionado, a pesquisa está baseada nos referenciais teóricos de avaliação de políticas públicas e de transparência, participação e controle social. No que se refere à avaliação de desenho do programa objeto do trabalho, a pesquisa utiliza a teoria da mudança e modelo lógico como ferramentas metodológicas e parte de uma avaliação limitada do Programa realizada pela própria CGU, uma vez que não há na literatura nenhuma iniciativa a respeito do Programa. Com base nos propósitos do Programa 4004, dados sobre transparência e participação social contidos em bases governamentais, a exemplo do Fala.Br e IBGE, serão analisados a partir de ferramentas de ciências de dados, com o fito único de ilustrar a avaliação de desenho.

1 O CONTEXTO

O foco da pesquisa está limitado ao Programa 4004, entretanto, é importante contextualizar a área temática em que está inserido. Há ações governamentais dispersas que visam ao enfrentamento da corrupção, ao aperfeiçoamento da gestão pública e à ampliação da transparência e do controle social. São iniciativas que envolvem aprimoramento dos marcos legais (Lei Capiberibe – Lei Complementar Nº 131/2009; Lei de Acesso à Informação – Lei Nº 12.527/2011; Lei Anticorrupção – Nº 12.846/2013; Lei das Estatais - Nº 13.303/2016; Lei de Proteção do Usuário do Serviço Público – Lei Nº 13.460/2017, dentre outras); desenvolvimento de programas, tais como o Programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública e Programa 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública, ambos do PPA 2016-2019; e iniciativas diversas, a exemplo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla); e da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial).

Os exemplos citados contribuem para identificar que não existe inércia governamental quanto à propositura de ações. Porém, rápida consulta a indicadores que tratam dos temas, em particular sobre níveis de corrupção, transparência e participação social, leva à conclusão inicial que os objetivos propostos pelas ações acima citadas não têm sido alcançados em sua plenitude.

De acordo como o Índice de Percepção da Corrupção 2021, da Transparência Internacional, o Brasil ocupa a posição 96 dentre 180 países (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2022). O Relatório Oxfam Brasil de 2021 aponta para um baixo nível de participação política e social no

país, com reflexos nas desigualdades locais (OXFAM, 2021). Esse retrato sobre a participação no Brasil é corroborado pelo Latinobarômetro, em seu Relatório de 2021, que acrescenta a incapacidade de o governo lidar com o problema das desigualdades e da corrupção (LATINOBARÓMETRO, 2021). Já a Transparência, consoante a última avaliação do Índice Nacional desenvolvido pelo Ministério Público Federal (MPF), o Brasil tem nota 5,21, de um total possível de 10 (MPF, 2022). Por outro lado, na Escala Brasil Transparente, indicador desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), a média dos municípios ficou em 6,86, enquanto os estados pontuaram média de 8,84 (CGU, 2022).

O contexto e os números apontam para a necessidade de estudos e avaliações que possam identificar elementos nas diferentes ações governamentais que estejam contribuindo para o não atingimento pleno dos objetivos. Entende-se que os problemas citados são complexos e, portanto, demandam ações complexas que fogem às capacidades de um único programa. Por essa razão, não é ambição desta pesquisa apontar soluções para os problemas de transparência, corrupção e participação no Brasil, mas, sim, por meio de análise de desenho de um programa desenvolvido com foco nesses temas e confronto com dados disponíveis, apontar caminhos de melhoras na organização do programa que podem ser úteis para o alcance dos seus objetivos.

2 O PROGRAMA 4004 - TRANSPARÊNCIA, INTEGRIDADE E COMBATE À CORRUPÇÃO

Sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União (CGU), o Programa 4004 – Transparência, Integridade e Combate à Corrupção está contemplado no ciclo do Plano Plurianual - PPA 2020-2023, do Governo Federal, no âmbito do tema transparência e combate à corrupção e está inserido no Eixo Institucional do PPA na diretriz “Intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado”. O principal objetivo do Programa é “fortalecer a governança, a gestão, a transparência, a participação social e o combate à corrupção” (CGU, 2022b, p. 23). De acordo com o espelho revisado do PPA, a meta única do Programa está associada ao aumento de benefícios financeiros decorrentes da atuação da CGU no “aperfeiçoamento da gestão e no incremento de recursos ao erário e de economia de dinheiro público mal aplicado ou desperdiçado” (CGU, 2022b, p. 23).

Sendo assim, ambiciona-se com o Programa avaliar o alcance desses objetivos por meio de um único indicador, qual seja, *benefício financeiro decorrente da atuação da CGU*. Nesse particular, vale esclarecer que os benefícios financeiros considerados são aqueles resultantes da implementação, por parte das unidades auditadas pela CGU, de recomendações emanadas a partir de ações do órgão de controle e que possam ser aferidos a partir da diferença entre a economia obtida e o custo de implementação (BRASIL, 2017). A CGU, em seu Relatório de Gestão 2021, informa que o valor base da meta, originalmente estabelecido em torno de R\$2,5 bilhões, foi revisado em 2021 para R\$36,5 bilhões. Não há dúvidas em relação à importância do Programa, seja pela relevância dos temas incluídos no objetivo, seja pela materialidade da meta.

O problema a tratar, que fundamenta essa ação governamental, foi identificado como a “necessidade de aprimoramento da eficiência da ação estatal para a entrega de melhores produtos e serviços à sociedade por meio da aplicação de recursos públicos federais” (BRASIL, 2022, p. 14). O Quadro 1 abaixo apresenta de forma detalhada as causas do problema, suas evidências e as justificativas para a intervenção estatal constantes do planejamento da ação.

Quadro 1 - Bases do planejamento do Programa 4004

Causas do problema	Evidências do problema	Justificativa para a intervenção
<p>1) Possíveis falhas em processos de gestão das instituições, incluindo falhas na identificação, avaliação e tratamento de riscos; ausência de estratégias; ineficiência dos processos, entre outros;</p> <p>2) Possível insuficiência na transparência das ações estatais;</p> <p>3) Possível insuficiência da participação e controle sociais;</p> <p>4) Possíveis ocorrências de déficits de integridade e/ou atos de corrupção por parte de agentes públicos; e</p> <p>5) Possível sensação de impunidade, o que pode gerar estímulos a atos de corrupção.</p>	<p>Dados quantitativos resultantes da atuação da CGU revelam fragilidades que contribuem para a baixa efetividade das políticas públicas, uma vez que evidenciam uma má gestão de recursos públicos: Foram realizadas em 2018 ações de controle no âmbito do Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC). Foi realizado cruzamento de dados cujos resultados apontaram cerca de 11 mil beneficiários de BPC que possuem algum tipo de benefício não acumulável (pagamento indevido de cerca de R\$ 10,5 milhões ao mês). No âmbito do INSS foi realizada, dentre outras, ação de controle com intuito de verificar a legalidade de pagamentos de benefícios previdenciários realizados a produtores rurais enquadrados como segurados especiais. Como resultado, foi identificado pagamento mensal indevido no valor de R\$ 90,7 milhões a beneficiários do INSS, definidos como segurados especiais, que não atendem aos critérios legais para tal enquadramento.</p>	<p>A ineficiência é tão maléfica quanto à corrupção, pois ambas implicam em uma má utilização/desvios dos recursos públicos, o que contribui para a baixa efetividade das políticas públicas. Falhas nos controles internos da gestão pública aliadas a atos de improbidade administrativa, à inexistente ou insuficiente transparência das ações estatais e participação social, contribuem para um cenário de desperdício de recursos públicos que, por fim, levam à implementação de políticas que não apresentam o efetivo retorno para a sociedade. O Estado deve ter ação ininterrupta no sentido da defesa do patrimônio público e incremento da transparência da gestão. Estes propósitos se traduzem em ações de auditoria governamental, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A realização conjunta dessas ações viabiliza e fomenta o contínuo aprimoramento sistêmico da gestão pública e combate à corrupção. Um governo mais eficiente impacta a qualidade de vida das pessoas.</p>

Fonte: Espelho de Programa do Plano Plurianual 2020-2023, BRASIL (2022).

A CGU (2022b, p. 24) destaca que a relevância da meta estabelecida para o Programa, ou seja, os benefícios financeiros, uma vez que, ao ser alcançada, “viabiliza a continuidade ou a criação de novas políticas públicas” para o atendimento das “demandas do país e da sociedade”. As metas financeiras para o ciclo do PPA 2020-2023 são ambiciosas e podem ser verificadas no resumo do Programa apresentado na Figura 2 a seguir.

Figura 1 - Resumo do Programa 4004



Fonte: CGU (2022b).

O Programa prevê ações conjuntas entre instituições governamentais e articulações federativas. O destaque programático cooperativo envolve a CGU, a Polícia Federal, a Secretaria da Receita Federal, a Advocacia-Geral da União, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o Ministério Público Federal (MPF) e a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Existe, também, interlocução internacional com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), a Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership– OGP), além da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estado Americanos (OEA), dentre outros. As articulações federativas previstas envolvem ações repressivas com Ministérios Públicos Estaduais, Tribunais de Contas e ações preventivas/orientativas com as Prefeituras municipais.

O Programa 4004 mostra-se documentalmente com enfoque transversal, uma vez que trata do aprimoramento da governança e da gestão pública, a partir da eficiência administrativa, transparência, digitalização de serviços governamentais e redução do tamanho do Estado; e da intensificação do combate à corrupção a partir de articulações com outros programas dos Ministérios da Justiça e da Economia. Os documentos do Programa definem como público-alvo o “Estado e a Sociedade”.

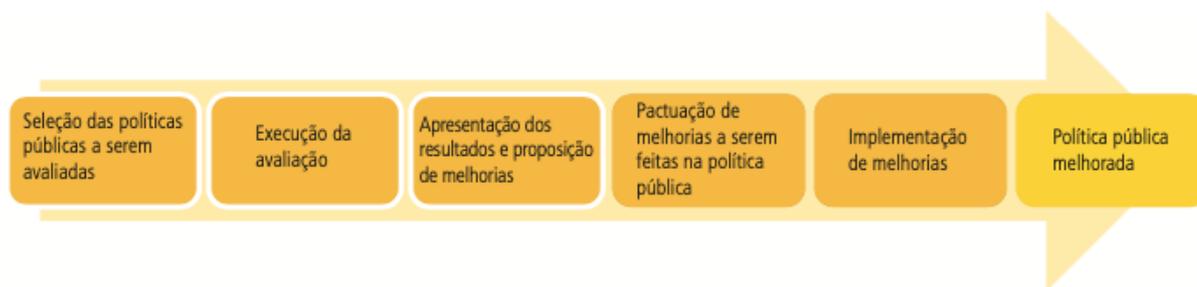
3 REFERENCIAL TEÓRICO

O desenvolvimento de estudos de avaliação de políticas e programas públicos contribuem para melhor conhecimento dos públicos-alvo, do processo de implementação e dos resultados e impactos das intervenções (JANNUZZI, 2015). O mesmo autor advoga que a avaliação não é apenas uma investigação que visa a analisar aspectos distintos sobre um programa, mas, antes, “um levantamento consistente, sistemático e replicável de dados, informações e conhecimentos” para o aprimoramento da intervenção programática, seja sobre as características do contexto de atuação, dos públicos-alvo; seja do desenho; dos arranjos e impactos (JANNUZZI, 2015, p. 26).

A observação acima contempla o que se poderia denominar de avaliação abrangente, congregando as avaliações *ex-ante* e *ex-post*. Essa avaliação compreensiva seria a ideal para qualquer política pública. Ocorre que seus custos vão além das possibilidades médias da administração pública. Além dos custos, há que se considerar a disponibilidade de agentes e bases de dados próprias e acessíveis para que tal avaliação seja feita. Como se observa, a avaliação ideal de políticas públicas vai além do desejo e da vontade.

O Guia Prático de Análise *ex-post*, do Governo Federal, defende que “as avaliações de políticas públicas devem ser executadas em caráter permanente e integradas ao ciclo de políticas públicas” (BRASIL, 2018, p. 17). A defesa do guia baseia-se nas melhores práticas internacionais e coaduna-se com as lições de Jannuzzi (2014) e de Wholey, Hatry & Newcomer (2004). A Figura 1 abaixo replica o processo de avaliação de políticas públicas (análise *ex-post*) presente no Guia Prático:

Figura 2 – Processo coordenado de avaliação de políticas públicas



Fonte: Brasil (2018).

O processo coordenado proposto dirige-se à administração pública e não vincula o pesquisador, tampouco impede que a própria administração pública avalie isoladamente cada fase do processo. Nesse sentido, pode-se considerar que há diversas avaliações dentro de um processo global de avaliação *ex-post* de políticas públicas. Partindo-se de uma avaliação executiva, outras abordagens são necessárias para aprofundamento, tais como avaliação de impacto, avaliação de implementação, avaliação da governança, avaliação de resultados e a avaliação de desenho (BRASIL, 2018).

Em relação à avaliação de desenho, que é o objeto de interesse nesta pesquisa, vale destacar o que segue:

(...). Um desenho sólido permite que as ações da política sejam executadas de forma consistente. A avaliação de desenho na etapa *ex post* consiste em revisitar o desenho estabelecido na formulação da política, analisando os pressupostos assumidos anteriormente, as evidências mais recentes (...), os incentivos gerados, a população a ser focalizada e priorizada, entre outros elementos. (BRASIL, 2018, p. 121)

De acordo com Bezerra & Meneguín (2020), uma avaliação de política pública não deve atentar apenas sobre os *outputs*, mas também sobre o desenho que organiza a ação governamental, organização que compreende a análise de competências, regras, responsabilidades e atores envolvidos. Nesse sentido, deve-se verificar se as regras definidas estão adequadas, se as responsabilidades dos stakeholders estão de acordo com as necessidades para o bom funcionamento da política, se os cidadãos cumprem direitos e deveres diante dos outputs, se o fluxo de processo atende às expectativas para a continuidade da política. Jannuzzi (2015) leciona que a avaliação de desenho pode acontecer tanto em fase anterior à implementação da política pública como a posteriori, em decorrência da avaliação de resultados e impactos, ainda que com estas últimas não se confunda.

Avaliação compreende julgamento de valor sobre a política pública implementada e tem o objetivo de fornecer informações que podem aperfeiçoar o processo de tomada de decisão no âmbito público. Esse processo requer a definição do critério a ser adotado e os atributos da política ou programa que serão avaliados. Sendo assim, para cada avaliação, haverá um modelo e um objeto a ser avaliado (CRUMPTON et. al, 2016).

Nesta pesquisa, o critério a ser adotado parte de um modelo lógico básico e fundamenta-se na teoria da mudança, que, nos ensinamentos de Mclaughlin & Jordan (2004, p. 12), são suposições a respeito de recursos e atividades e como eles conduzem aos resultados esperados: “os resultados planejados durante o desenho do programa serão alcançados se os recursos certos forem transformados em atividades certas, para pessoas certas”.

A teoria da mudança consiste no relato do conjunto de processos que vinculam a realização de atividades à execução dos objetivos programáticos desejados (JANNUZZI, 2016; MOREIRA & SILVEIRA, 2018). Rogers (2014) acrescenta que a teoria da mudança representa uma cadeia de resultados oriundos de insumos, produtos, indicadores, suposições e impactos de uma ação governamental. Sendo assim, a teoria da mudança possui a tarefa de testar a narrativa programática de determinada intervenção a fim de evidenciar se ela é ou não compatível com o problema e os resultados planejados, tendo como base a revisão da literatura acerca do problema que se busca combater e de experiências anteriores semelhantes (JANNUZZI, 2016).

Os problemas no âmbito do Programa 4004 estão associados, em grande medida, à baixa participação social, ao controle social precário e a deficiências na transparência pública (BRASIL, 2022).

Consoante as lições de Bobbio (1997, p. 889) o ideal democrático de participação pressupõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre diversas alternativas apresentadas e fortemente interessados em formas diretas e indiretas de participação. O conceito coaduna-se com a visão de Pizzorno (1975), para quem a participação é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura de um sistema de interesses dominantes. A participação social, portanto, é gênero da ação cidadã.

Dentre as espécies, podemos apontar o controle social. Serafim (2008, p. 40) descreve o controle social como uma forma específica de participação da sociedade em relação direta com o

Estado em temas que vão desde a gestão até as políticas públicas, passando por todo o seu processo que envolve a definição, a execução e a avaliação, com o fito de atender ao interesse público.

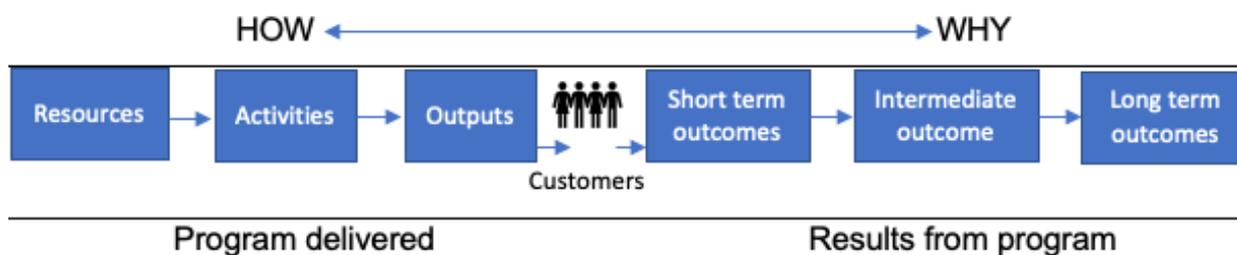
A participação social e o controle social, em particular, serão tanto mais facilitados quanto mais transparente for o aparato estatal. Nessa linha, Borowiak (2011) ressalta que a transparência é vista como um método de empoderamento do conjunto de cidadãos que impediria a formação de uma assimetria informacional entre os representados e representantes, impossibilitando estes de atuarem em interesse próprio. Para Bovens (2002, p.327) “os direitos de informação são acima de tudo um elemento da cidadania. Eles dizem respeito, primeira e principalmente, ao funcionamento social de cidadãos” e estão relacionados à interação com autoridades públicas e entidades privadas.

De acordo com Ayllon (2009), a transparência é uma qualidade de fluxos informacionais que, do ponto de vista do receptor, sejam marcados pela acessibilidade, oportunidade, relevância, verificabilidade, inclusão, inteligibilidade e integração. Daí a essencialidade de se avaliar esses requisitos dentro de um programa, ou seja, não basta apenas existir transparência, ela deve ter qualidade. Isso porque existe distinção entre publicidade e transparência. A primeira é uma mera “disponibilização de informações por parte do Estado”, ao passo que a segunda pressupõe uma “real interlocução do Estado com a sociedade e, com isso, uma qualificação dos cidadãos no sentido de aprimorar e se apropriar do debate envolvendo questões públicas” (FILGUEIRAS, 2011, p. 84).

4 METODOLOGIA

O modelo metodológico a ser aplicado nesta pesquisa é exploratório, com base no modelo lógico sugerido por Mclaughlin & Jordan (2004) e na teoria da mudança, partindo-se do exemplo aplicado por Dugan & Brandão (2017). O modelo lógico descreve como um programa deve funcionar sob certas condições ambientais/contextuais para resolver o problema identificado. A Figura 3 abaixo ilustra esse modelo lógico:

Figura 3 - Modelo lógico básico



Fonte: Mclaughlin & Jordan (2004).

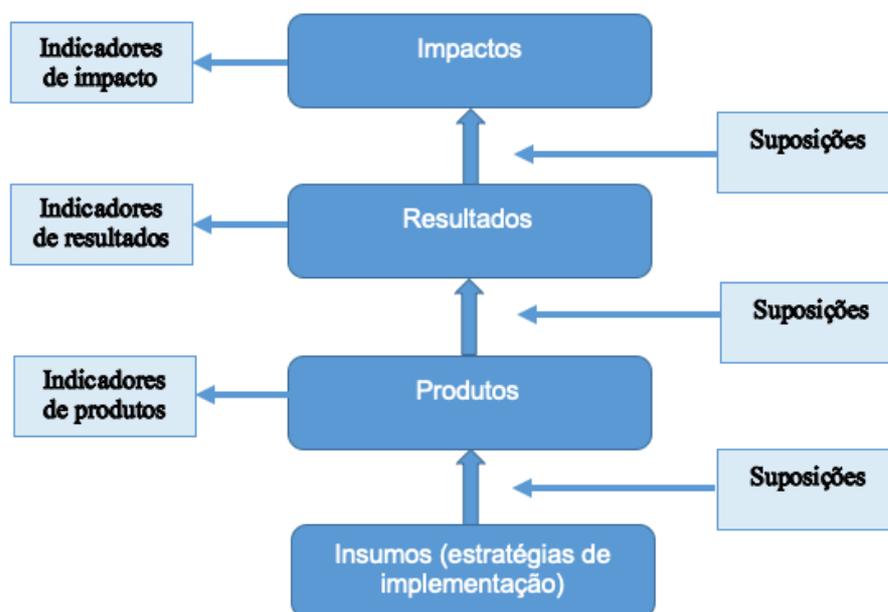
A abordagem metodológica compreenderá inicialmente a identificação dos recursos e atividades do Programa 4004 e suas interrelações, incluindo a interação com o público-alvo da ação governamental. O modelo lógico contribuirá para a avaliação do desenho do programa a partir da crítica dos links entre recursos e atividades e os resultados esperados.

Sobre o modelo lógico atuará a teoria da mudança de maneira a explicar relações causais observadas. Considerando que o Programa 4004 ainda não foi objeto de avaliação detalhada pela literatura especializada, utilizar-se-ão neste trabalho avaliações limitadas realizadas pela CGU, com informações extraídas dos seus Relatórios de Gestão 2020 e 2021 e demais documentos internos da instituição. Nessa linha, os resultados encontrados pela CGU serão confrontados com o desenho do Programa de maneira a identificar e analisar relações entre eles, com base na teoria da mudança.

São os seguintes os passos metodológicos da teoria da mudança:

- a) Levantamento do desenho do Programa 4004 (ações, insumos, processos, resultados, suposições e indicadores) e sistematização em uma matriz, conforme modelo desenvolvido por Rogers (2014) e apresentado na Figura 4;

Figura 4 - Modelo esquemático metodológico da teoria da mudança



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Rogers (2014).

- b) Análise sobre o desenho (aprofundamento das causas dos resultados encontrados, com ênfase nas explicações ao desenho). Nessa fase, serão identificados eventuais riscos caracterizados nas suposições que podem explicar os problemas e serão sugeridas medidas saneadoras para que o Programa alcance melhores resultados nos ciclos de implementação seguintes.

Para o apoio dos exames, sobretudo, em relação à avaliação do atingimento do objetivo de fomentar a transparência e fortalecer a participação social, serão utilizadas técnicas das ciências de dados para a análise descritiva de dados relacionados às manifestações da sociedade. As bases para as análises serão as seguintes:

- a) Os dados estatísticos da plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação – Fala.Br (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/ouvidoria>) e <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>), para identificar a evolução da participação cidadã a partir das manifestações de ouvidoria cadastradas no instrumento disponibilizado pelo Governo Federal;

- b) Os dados abertos do Portal Mapa Brasil Transparente (https://mbt.cgu.gov.br/publico/dados_abertos) e do Ranking Nacional da Transparência do Ministério Público Federal (<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>) para avaliar o nível de transparência pública nos municípios brasileiros; e
- c) Os dados do IBGE sobre Administração pública e participação político-social e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica.html>), de maneira a identificar possíveis relações entre pontos de dados.

A presente avaliação está limitada aos dados disponibilizados pela CGU e àqueles constantes das plataformas e bases públicas aos quais o autor teve acesso. Vale destacar que é possível que outras análises internas não públicas existam a respeito do Programa 4004, entretanto, entende-se que essa limitação não comprometerá o objetivo a que se propõe este trabalho. Na próxima seção são apresentadas as análises sobre o desenho da ação governamental.

5 RESULTADOS E ANÁLISE

A teoria da mudança do Programa 4004 está representada na Figura 5 e conta com as informações disponíveis a partir das avaliações parciais da CGU. Da análise, verifica-se inicialmente que o desenho do Programa estabeleceu indicadores apenas para o componente resultados, ficando os demais componentes (atividades, produtos e impactos) sem uma medida paramétrica. Para cada componente, são associadas suposições que explicam os passos e demonstram as conexões entre eles. A avaliação das suposições de cada componente e suas interrelações, conforme modelo de Rogers (2014), levou em consideração os critérios utilizados por Dugand & Brandão (2017), os quais são detalhados no Quadro 2 a seguir.

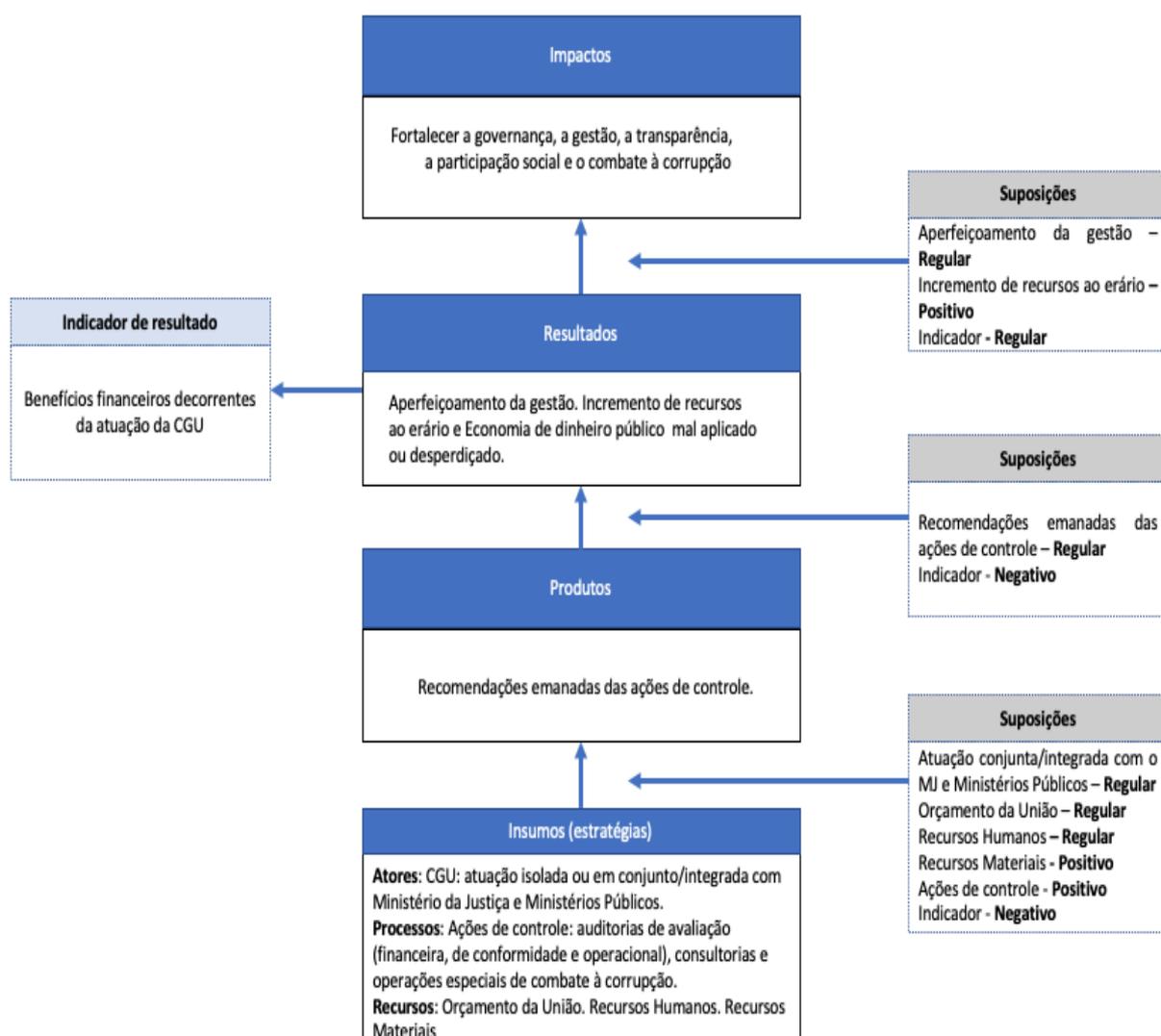
Quadro 2 - Critérios de valoração das suposições

Valoração	Critério
Positivo	Aspecto do programa que está certo. As avaliações encontraram evidência em campo que concorda com o que foi previsto no desenho.
Regular	Aspecto que enfrenta desafios significativos. As avaliações encontraram evidência em campo que concorda com o que foi previsto no desenho, mas também identificaram falhas importantes que devem ser melhoradas em futuras intervenções.
Negativo	Aspecto do programa que constitui um gargalo e tem efeitos consideráveis nos resultados globais do programa.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Dugand & Brandão (2017).

A proeminência avaliativa por suposições tem origem nos estudos de Weiss (1995), que identificou em suposições desarticuladas a fonte de avaliações precárias de programas complexos. Para a mesma autora, essa desarticulação decorre da desatenção dos formuladores dos programas em relação às condições a serem cumpridas nas diferentes fases do programa até o alcance dos objetivos. No exemplo do Programa 4004, a sua teoria da mudança deixa claro que o alcance dos objetivos associados ao incremento da transparência e fortalecimento da participação social não encontra guarida adequada nas suposições estabelecidas.

Figura 5 - Teoria da Mudança Programa 4004 – Transparência, integridade e combate à corrupção



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Rogers (2014).

5.1 Insumos (*inputs*)

Os insumos à disposição do Programa 4004 são compostos pelos atores, recursos e processos. Na avaliação das suposições, a atuação conjunta/integrada da CGU com o Ministério da Justiça, em particular com a Polícia Federal, e com os Ministérios Públicos (federal e estaduais) foi valorada de forma regular. Ainda que haja boa relação entre os órgãos e que seus interesses convirjam em certa medida, principalmente considerando que são instituições de controle e focam em maior ou menor grau no combate à corrupção, a sinergia de suas atuações depende da compatibilização de agendas e disponibilidade de recursos dos três atores. Outro ponto a considerar na análise desta suposição, é que os objetivos do desenho do Programa orientam para impactos no ambiente preventivo, tais como o fortalecimento da gestão, o aprimoramento da transparência e do controle social, porém, as bases das ações da Polícia Federal e dos Ministérios Públicos são mais repressivas.

Quanto aos recursos destinados ao Programa, avalia-se a suposição Orçamento da União como regular diante de diminuições nas dotações e eventuais restrições orçamentárias, fatos que têm levado a suspensões e(ou) adequações de ações de controle da CGU. Para o exercício de 2020, a dotação destinada ao Programa foi de R\$107 milhões, enquanto em 2021 esse montante ficou em torno de R\$99 milhões. No desenho do Programa, não está claro que os recursos alocados destinam-se às mais diversas ações da CGU e não necessariamente aos objetivos desenhados para o Programa 4004.

Em relação aos recursos humanos, da mesma maneira, valorou-se como regular, tendo em vista o grande desafio que a CGU tem enfrentado ao não ter renovado e ampliado seus quadros durante os anos de 2014 a 2021. A situação está sendo contornada após concurso público realizado em 2022. A incompatibilidade entre o quadro de pessoal reduzido e as metas ambiciosas para os resultados e os impactos previstos no desenho do Programa trazem dúvidas a respeito do atingimento desses objetivos.

Os recursos materiais foram avaliados como positivo, uma vez que a estrutura à disposição do Programa, sejam instalações físicas e tecnológicas, ou legais e normativas, estão em conformidade com as demandas constantes no desenho do Programa. A estrutura física da CGU tem capilaridade nacional, com presença em todas as capitais dos estados, todas interligadas por

rede e com aparato de sistemas informatizados que suportam as etapas do Programa e são compatíveis com os objetivos a alcançar.

De maneira positiva também foram valoradas as ações de controle que a CGU desempenha em função do Programa 4004. Estão compatíveis com os produtos e resultados previstos no desenho e, em conjunto, representam as atividades regulares da instituição. Importante notar que os resultados dessas ações vão além dos produtos e resultados constantes do desenho e são peça chave para o atingimento do impacto esperado. Das ações de controle é que decorrem as recomendações que gerarão os benefícios financeiros previstos no desenho do Programa.

Nesta pesquisa, optou-se por avaliar os processos na fase de insumos, considerando a caracterização estratégica desta fase no modelo de Rogers (2014). Dessa maneira, entende-se que esses processos, caracterizados na análise das suposições como ações de controle, demandariam o desenvolvimento de indicadores. Sendo assim, avaliou-se a ausência de indicadores para esse fim como negativa. Ao não prever mensuração dos processos (ações de controle) por indicadores, o desenho do Programa não permite que sejam estabelecidas relações objetivas entre, por exemplo, o número de ações de controle e as recomendações necessárias para se alcançar a meta em benefícios financeiros.

5.2 Produtos (*outputs*)

No desenho do Programa, identificam-se como produtos as recomendações emanadas das ações de controle da CGU. Essas suposições foram valoradas como regular. As recomendações oriundas das ações do órgão de controle têm caráter orientativo e de apoio à gestão, mas, são de natureza não impositiva *a priori*, dado o limitado poder de *enforcement* da CGU. Importante destacar que as recomendações, como produto, não se vinculam a toda e qualquer ação de controle da CGU. Por exemplo, nas operações especiais de combate à corrupção, previstas no desenho do Programa, não se identifica recomendação como produto, da mesma maneira se verifica em ações de correição e de prevenção.

Outro ponto a ressaltar no desenho, é que ele considera como produto apenas as recomendações que buscam o benefício financeiro. Por um lado, essa restrição atende ao indicador de resultado, por outro, não possui correspondência razoável com os objetivos de incremento da transparência e fortalecimento da participação social. O desenho carece ainda de melhor interpretação do produto recomendações, uma vez que dele também atuam as unidades/gestores

que são sujeitos da ação de controle. Uma recomendação, ao ser definida, é resultado de negociações com as unidades implementadoras a partir de uma prática salutar da CGU denominada “busca conjunta de soluções”. Nesse sentido, as recomendações são produtos coletivos e no desenho do Programa esse fato deveria estar claro.

O desenho do Programa não contempla indicadores para os produtos, fato que nesta análise é considerado negativo para a ação governamental. A ausência de indicadores, para além de contrariar o modelo da teoria da mudança aqui adotado, impede análise adequada da relação entre a fase dos insumos (*inputs*) e os produtos e, conseqüentemente, entre estes e os resultados. A seqüência do modelo lógico básico prevê um fluxo autoavaliativo por etapa e não se pode avaliar cada fase sem uma referência por indicadores.

5.3 Resultados (*outcomes*)

O aperfeiçoamento da gestão e o incremento de recursos financeiros ao erário são os resultados estabelecidos no desenho do Programa. Esses resultados seguem a expectativa do ciclo do PPA, ou seja, serão alcançáveis no médio prazo, período de quatro anos, com metas distribuídos anualmente (resultados a curto e em prazo intermediário). O resultado aperfeiçoamento da gestão foi avaliado como regular, uma vez que encontra desafios consideráveis para sua aferição e associação com os impactos. Entende-se que o aperfeiçoamento da gestão de determinado órgão não possa ser aferido adequadamente a partir de benefícios financeiros gerados pelo trabalho de outro. Ainda que o produto financeiro seja revertido em ações de aprimoramento da gestão esse retorno não é automático e tampouco necessário.

Em se tratando de incremento de recursos ao erário, avalia-se como positivo. Sendo fiel ao desenho do Programa e conseqüentemente ao indicador estabelecido para a aferição dos resultados, essa suposição financeira é adequada e encontra correspondência com os produtos. De fato, conforme a avaliação realizada pela CGU, todo o incremento financeiro calculado e apresentado na avaliação provieram das recomendações do órgão em suas ações de controle. A avaliação conduzida pela CGU sustenta que os resultados financeiros a partir do incremento de recursos ao erário é aspecto chave para possibilitar a continuidade ou a criação de políticas públicas. Ocorre que tanto o desenho como a avaliação pela CGU pecam em não realizar a correspondência desses resultados com os impactos/objetivos de fortalecimento da transparência e incremento da participação social.

Os resultados são relevantes, porém, dissociados dos impactos como dissociado também está o indicador desenvolvido, razão pela qual ele foi valorado como regular. Como apontado acima, mesmo considerando a defesa da CGU de que esses recursos traduzem-se em benefícios diretos para políticas públicas, não é possível associar benefícios financeiros isoladamente aos impactos previstos no desenho do Programa. No item a seguir, quando serão analisados os impactos do Programa, esse ponto será melhor esclarecido e, em seguida, serão apresentadas ilustrações que poderiam suprir lacunas no desenho ora analisado.

5.4 Impactos (*long term outcomes*)

Os impactos podem ser identificados como os resultados de longo prazo decorrentes dos resultados propriamente ditos previstos no desenho do Programa. Na teoria da mudança, os impactos são a realidade transformada pela intervenção estatal. Ao analisar a avaliação do Programa pela CGU, percebe-se pouca atenção a esse quesito. Primeiro pela atenção redobrada aos benefícios financeiros *per se*, segundo pela inexistência de indicadores para aferições. No desenho do Programa 4004, a realidade a transformar possui transparência incipiente e participação social precária. Daí os impactos de fortalecer a transparência e o incremento da participação social, além do fortalecimento da governança e gestão.

A análise crítica do desenho, seguindo o modelo lógico básico de Mclaughlin & Jordan (2004) e a teoria da mudança, leva o analista a duvidar da verdadeira realidade a transformar a partir do Programa 4004. Se essa realidade fosse a escassez de recursos financeiros da administração pública, o incomodo seria menor, uma vez que o único indicador do Programa mensura justamente os benefícios financeiros. Ocorre, porém, que a realidade a transformar envolve comportamento de pessoas e esses agentes estão ausentes do desenho analisado. Não se critica aqui o modelo formal apresentado no Plano Plurianual (PPA), mas o desenho e a avaliação conduzida pelo gestor do Programa.

Entende-se que o planejamento é próprio de cada gestão e o caminho para atingir os objetivos pode variar a depender de quem orienta a jornada, entretanto, deve haver lógica no processo, sob pena de se desviar consideravelmente dos objetivos traçados. Ou os objetivos estão equivocados diante do desenho, ainda que pertinentes diante do contexto social, e(ou) o caminho definido conduz a outros fins, mesmo que próprios e relevantes. Esse é o caso do desenho do Programa 4004: os objetivos de fortalecimento da transparência e incremento da participação

social não estão aderentes ao desenho e o caminho estabelecido nas diferentes fases explicitadas na teoria da mudança do Programa leva a outros impactos.

A aferição de incremento na transparência pública pode ser feita utilizando instrumentos próprios da CGU, como a Escala Brasil Transparente, que avalia as transparências ativa e passiva dos entes da federação, ou por meio do Mapa da Transparência, do Ministério Público Federal. Importante destacar aqui que as duas instituições fazem parte do desenho do Programa 4004, na fase de insumos (*inputs*), ocorre que os trabalhos em conjunto que foram considerados não incluem essas ações de mensuração da transparência, as quais podem inclusive, além de avaliar, promover a transparência.

Em relação ao incremento da participação social, ações e instrumentos postos à disposição da sociedade, inclusive pela CGU, são meios e medidas que poderiam estar presentes no desenho do Programa 4004. Seja como insumos ou produtos, ou ainda como componentes de indicadores. A plataforma Fala.Br, que tem a CGU como gestora, é o espaço digital onde a sociedade pode interagir com o poder público e apresentar suas manifestações. A evolução das manifestações cidadãos pode ser um indicador de participação. Por outro lado, ações de fortalecimento do controle social são conduzidas regularmente pelo braço preventivo da CGU, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). Como se observa, aprimoramento no desenho do Programa 4004 está perfeitamente ao alcance do órgão responsável.

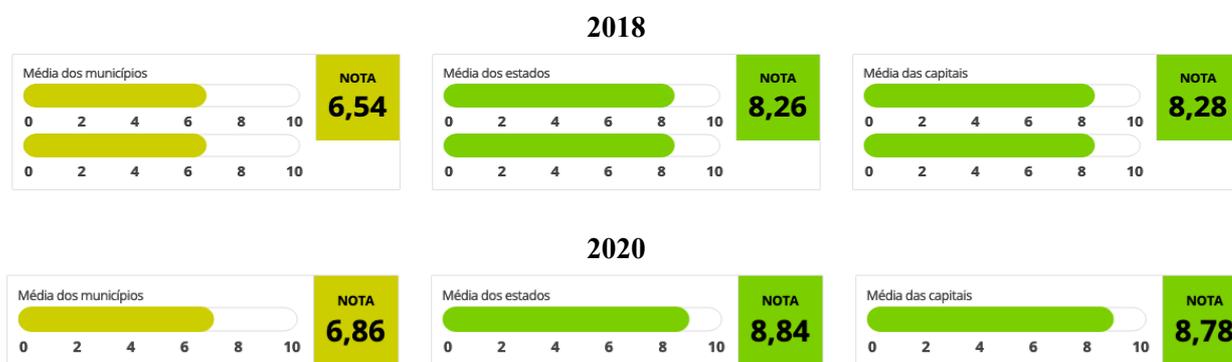
5.5 Análise de dados sobre transparência e participação social

A título de contribuição, apresenta-se a seguir uma série de informações sobre a participação social e a transparência pública nos anos de 2020 e 2021, período que abrange o Programa 4004, que podem servir de diagnósticos da realidade nacional, a mesma que no desenho do Programa pretendeu-se modificar. Os dados foram obtidos da plataforma Fala.Br e bases do IBGE e tratados com uso de ferramentas da ciência de dados (os originais da análise podem ser consultados neste link: <https://colab.research.google.com/drive/1kgaLWlnMyppdvun_Zz6uV83bhKTAYTBT#scrollTo=9zNCR5NyZiys>).

Ainda que não se pretenda fazer correlações entre a intervenção estatal analisada e os dados, o que se mostra revela que há um longo caminho a percorrer nos quesitos de transparência e participação social no Brasil. Programas mais bem desenhados podem ser um caminho.

A participação social será tanto maior, quanto mais transparente for o Estado (BOROWIAK, 2011). Nesse sentido, um desenho de programa que busque incrementar a participação deve incluir produtos que incentivem a transparência pública e indicadores próprios para a mensuração de resultados. Por meio da Escala Brasil Transparente 360°, a CGU vem avaliando o nível de transparência dos entes da federação (ver Figura 6). Em uma escala de 0-10, municípios (acima de 50 mil habitantes), estados e suas capitais, são avaliados nos quesitos de transparência ativa e passiva. Os dados demonstram, mesmo na presença de arcabouço legal específico e outras iniciativas, que há uma certa estagnação nesse quesito e que os municípios menores são os entes menos transparentes. A situação pode ser ainda mais grave em municípios com menos de 50 mil habitantes. Nessa linha, o Ministério Público Federal, por meio de sua iniciativa Ranking Nacional de Transparência, com avaliações de estados e municípios (independentemente de população) nos anos de 2015 e 2016, identificou, respectivamente, índices de 3,92 e 5,21 em uma escala de 0-10. Ambas as iniciativas, em que pese o emprego de metodologias distintas, revelam lacunas na transparência pública que podem ser preenchidas. O desenho de um programa que busque intervir nessa realidade não pode prescindir desses dados.

Figura 6 - Evolução da transparência para os anos de 2018 e 2020

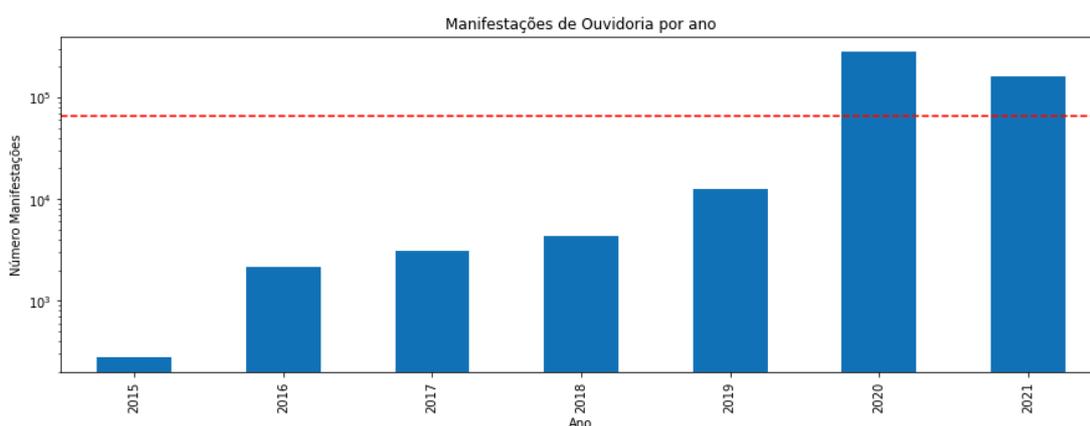


Fonte: Mapa Brasil Transparente – CGU (2022).

Em havendo lacunas na transparência pública, a participação social acaba por ser afetada. A realidade que o Programa 4004 buscou transformar ao estabelecer os impactos em seu desenho, aparentemente não se mostra afetada por ele. Muito pode ser atribuído às falhas apontadas na seção anterior. Levando em consideração que a participação social é a interação entre Sociedade e Estado, por diversos meios, inclusive aqueles postos à disposição do cidadão pelo mesmo aparato estatal, utiliza-se aqui como referência dessa participação as manifestações de ouvidoria apresentadas pela sociedade por meio da plataforma Fala.Br. Entende-se manifestações de

ouvidoria como posicionamentos positivos ou negativos do cidadão em face de serviço público, atitude de agente público e situação observada envolvendo a estrutura pública. Essas manifestações são classificadas como reclamação, elogio, denúncia, sugestão, solicitação e comunicação. A Figura 7 demonstra a evolução dessa participação ao longo do tempo.

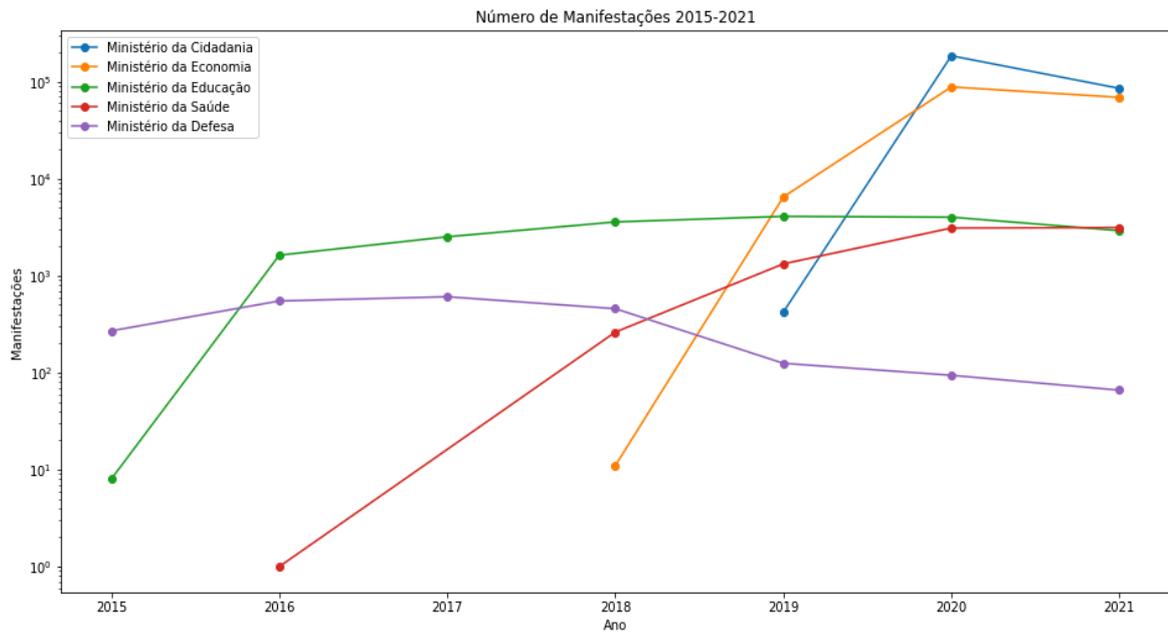
Figura 7 - Participação social ao longo do tempo



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados revelam uma tendência de crescimento da participação que acontece desde antes do Programa 4004. Há um pico no ano de 2020, o que pode ser explicado em razão de ações governamentais em face da pandemia do COVID-19, como revelam os dados da Figura 8. O auxílio emergencial foi implantado naquele ano, sob a condução dos ministérios da cidadania (cadastro) e economia (pagamento). Diante do volume de beneficiários e dos problemas que foram identificados no pagamento do auxílio, houve uma movimentação incomum da sociedade.

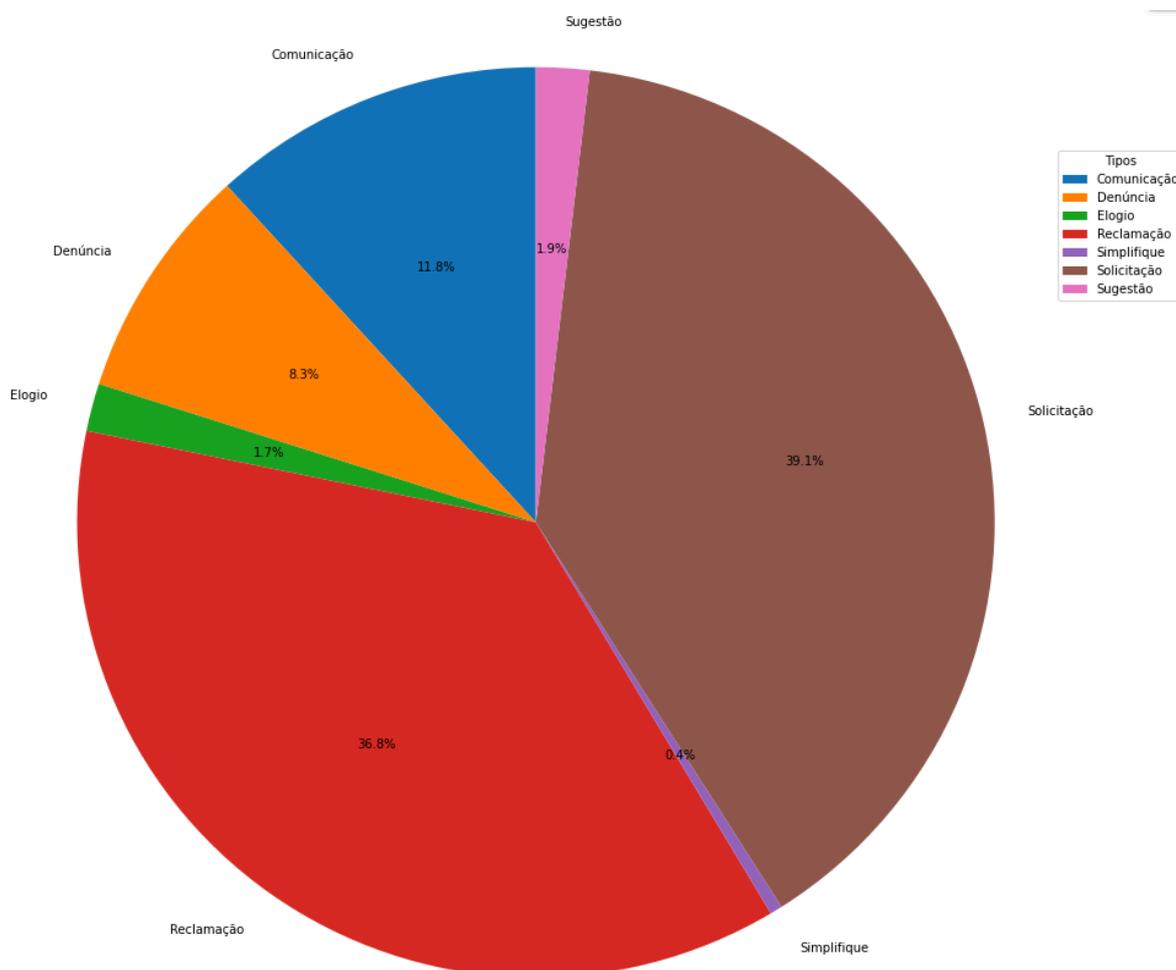
Figura 8 - Demandas por ministério



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse período, as manifestações mais apresentadas foram as reclamações e as solicitações (ver Figura 9). Com o equacionamento de parte das falhas na concessão do auxílio, verificou-se uma tendência de queda nas manifestações.

Figura 9 - Participação cidadã por tipo de manifestação 2015-2021



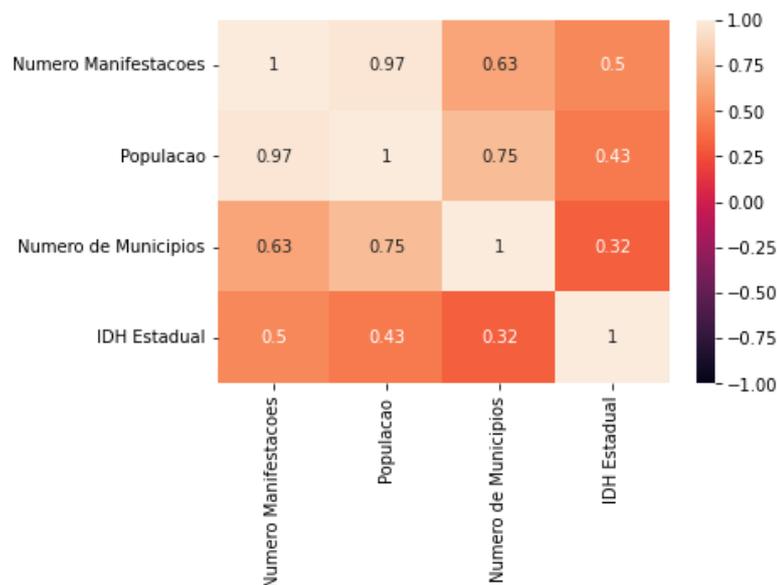
Fonte: Elaborado pelo autor.

A movimentação gráfica demonstra, a princípio, que a participação social não é afetada necessariamente por um programa de incentivo a ela e sim por falhas em outras ações e contextos que levam a sociedade a, obrigatoriamente, utilizar os canais a sua disposição, como foi o caso das falhas no auxílio emergencial e da restrição de locomoção em face da pandemia do COVID-19, que levou muitos a usar o canal digital (Fala.Br.). Para um desenho adequado de programa que busca incrementar a participação social, as ações devem ter foco em situações contextuais e outras que caracterizam o público-alvo, os beneficiários.

A título de exemplo, foi feito um exercício de correlação entre os dados das manifestações (Fala.Br.), o IDH Estadual e as características das unidades da federação (IBGE). O resultado encontra-se na Figura 10 e revelam que há forte correlação (0,97) entre o número de manifestações

e a população da unidade da federação e uma média correlação (0,5) entre o número de manifestações e o IDH estadual. Esses dados podem contribuir para o aperfeiçoamento do desenho de programas, como o Programa 4004, ao indicar propensões de participação por unidade da federação, as quais contribuem de maneira distinta para o nível de participação nacional.

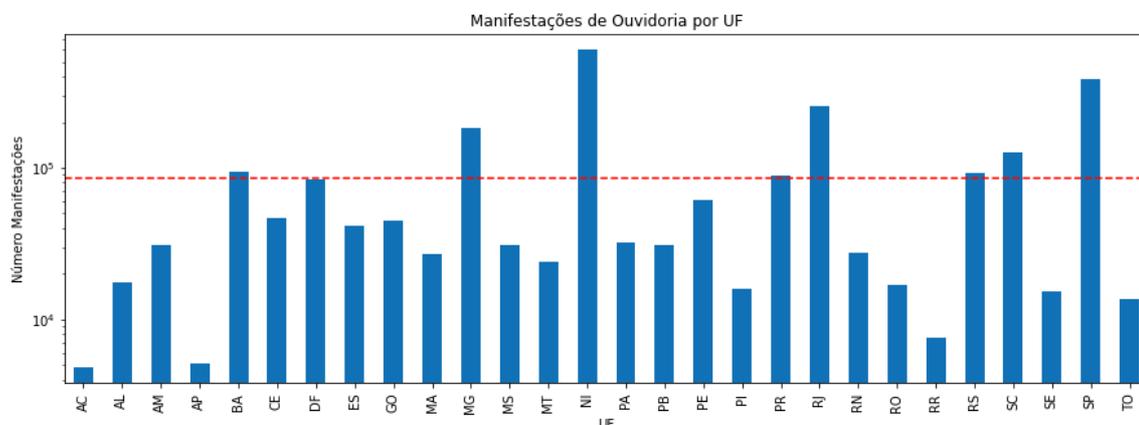
Figura 10 - Mapa de calor – correlações



Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 11 e a Tabela 1 trazem essas contribuições por estado, em números absolutos de manifestações e em manifestações por 1000 habitantes. Os números (média de 0,65 manifestação por 1000 habitantes) refletem uma certa apatia da sociedade cujas causas precisam ser investigadas em pesquisas próprias e por aqueles responsáveis pelo desenho e condução de programas que possuem o incremento da participação como impacto.

Figura 11 - Manifestações distribuídas por estado da federação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 1 - Manifestações por UF e por 1000 habitantes

UF	Numero manifestacoes	População	Numero de municípios	IDH Estadual		Manifestações/ 1000 habitantes
DF	4657	3094325	1	0.850	3094,325	1,51
RJ	22417	17463349	92	0.796	17463,349	1,28
SP	48815	46649132	645	0.826	46649,132	1,05
BA	12511	14985284	417	0.714	14985,284	0,83
MG	17466	21411923	853	0.787	21411,923	0,82
ES	3312	4108508	78	0.772	4108,508	0,81
PE	6648	9674793	184	0.727	9674,793	0,69
GO	4837	7206589	246	0.769	7206,589	0,67
RR	438	652713	15	0.752	652,713	0,67
PR	7649	11597484	399	0.792	11597,484	0,66
AP	572	877613	16	0.740	877,613	0,65
SE	1513	2338474	75	0.702	2338,474	0,65
MS	1767	2839188	79	0.766	2839,188	0,62
SC	4398	7338473	295	0.808	7338,473	0,60
RS	6663	11466630	497	0.787	11466,63	0,58
CE	5087	9240580	184	0.735	9240,58	0,55
RN	1857	3560903	167	0.731	3560,903	0,52
AM	2208	4269995	62	0.733	4269,995	0,52
PB	2097	4059905	223	0.722	4059,905	0,52
RO	914	1815278	52	0.725	1815,278	0,50
MT	1702	3567234	141	0.774	3567,234	0,48
TO	745	1607363	139	0.743	1607,363	0,46
AC	384	906876	22	0.719	906,876	0,42
PI	1373	3289290	224	0.697	3289,29	0,42
AL	1368	3365351	102	0.683	3365,351	0,41
PA	3252	8777124	144	0.698	8777,124	0,37
MA	2298	7153262	217	0.687	7153,262	0,32
					Média	0,65

Fonte: Elaborado pelo autor.

A teoria da mudança aplicada neste trabalho para avaliar o desenho do Programa 4004 é um meio de aferir as possibilidades de *sucesso* da intervenção governamental. Para além da crítica e apontamento de falhas no Programa, a ferramenta pode ser um instrumento de aprimoramento da ação.

Como visto e discutido, há dados e informações à disposição dos responsáveis que podem contribuir para o desenho, sobretudo no desenvolvimento de indicadores, produtos e resultados. O Programa 4004 é chave, na sua essência, para a modificação das realidades de transparência pública e participação social, em particular porque é conduzido por instituição qualificada que tem ações próprias e integradas e acesso a dados imprescindíveis para a mudança da realidade social. Para alcançar o que pretende, o Programa e seus gestores devem estar atentos às bases da teoria da mudança e aos ensinamentos de Mclaughlin & Jordan (2004, p. 12): “os resultados planejados durante o desenho do programa serão alcançados se os recursos certos forem transformados em atividades certas, para pessoas certas”.

5 CONCLUSÕES

A avaliação é fase essencial no ciclo das políticas públicas e de seus programas e deve ser realizada a todo momento (*ex-ante* ou *ex-post*), como bem ensina Jannuzzi (2015), de maneira a oferecer aos responsáveis insights tempestivos para o aperfeiçoamento da proposta de intervenção estatal. Modelos distintos devem e podem ser testados. No presente trabalho, aplicou-se a teoria da mudança, a partir do modelo sugerido por Rogers (2014), para avaliação do desenho do Programa 4004 – Transparência, integridade e combate à corrupção, gerido pela Controladoria-Geral da União (CGU). Na construção da teoria da mudança do Programa 4004, verificou-se a ausência de indicadores para os componentes produtos e impactos e a não aderência entre resultados e impactos. As suposições associadas aos componentes da teoria da mudança variaram em valoração, sendo que os indicadores receberam avaliação negativa pela ausência no desenho.

Os impactos de fortalecer a transparência e a participação social destacados no desenho do Programa, os quais foram de maior interesse nesta pesquisa, não foram mensurados pelos responsáveis pelo Programa. Essa realidade, que segundo o planejamento da ação estatal consiste no “maior problema” do Programa, perdeu espaço para os benefícios financeiros resultantes das

ações de controle da CGU. Esses incrementos financeiros ao erário tornaram-se ao mesmo tempo resultados e único indicador presente no desenho.

Com esse foco financeiro, o desenho do Programa 4004 deixou de considerar o agente beneficiário da intervenção, ou seja, o cidadão/a sociedade, uma vez que esse agente é também parte integrante do Programa, sobretudo como elemento ativo dos impactos esperados. Não há participação social sem cidadão/sociedade e não se justifica transparência pública sem a presença deles (PIZZORNO, 1975). Dados associados a esses impactos e constantes de bases gerenciadas pela CGU e de outras de caráter público foram tratados na pesquisa e revelaram que o contexto social que a intervenção estatal pretendia modificar ainda persiste, ou seja, há longos caminhos a percorrer para a plena transparência pública e a participação social satisfatória.

Assim, cabe assumir, com base na teoria da mudança, que o desenho do Programa 4004 - Transparência, integridade e combate à corrupção possui falhas que comprometem o atingimento dos seus objetivos de fortalecer a transparência pública e a participação social e que medidas saneadoras como o desenvolvimento de indicadores adequados para os produtos e impactos, o uso de base de dados, a reformulação dos resultados, a consideração de ações específicas da CGU, e de outros órgãos, voltadas ao fortalecimento da participação social e incremento da transparência e o protagonismo do cidadão, são essenciais para o aprimoramento do desenho do Programa.

Na esteira de ampliação do debate sobre a temática aqui trabalhada, entende-se que outros estudos voltados à análise de desenho de programas e aqueles que busquem identificar particularidades associadas à transparência pública e participação social, com vistas ao seu aprimoramento, inclusive com o apoio da ciência de dados, podem contribuir para o desenvolvimento de novos espaços de debate.

REFERÊNCIAS

- BEZERRA, F. P.; MENEGUIN, F. B. (2020). Avaliação *ex post* de políticas públicas: uma análise sobre as principais mudanças do Fies. In: 10º Seminário de Administração Pública do IDP, 14 a 16 de outubro, Brasília. Anais. GT-2: Análise de Políticas Públicas e a Agenda de Reformas. Disponível em: <https://portalgt.idp.edu.br/seminarioadmpublica/article/view/338> Acesso em 15 jun. 2022.
- BOBBIO, N. (1997). **Dicionário de Política**. vol 2. 9a ed. Distrito Federal: Ed. UnB.
- BOROWIAK, C. T. (2012). **Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control**. Oxford Scholarship Online, Jan 2012.
- BOVENS, M. (2002). Information Rights: Citizenship in the Information Society. **The Journal of Political Philosophy**, v. 10, n. 3.
- BRASIL. Ministério da Economia. (2022). Espelho de Programa do Plano Plurianual 2020-2023. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/espelhos_completos_programas_2022.pdf Acesso em: 10 ago. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. (2018). **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Vol. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de avaliação e gestão da informação. *Mapa de processos e resultados como representação de Programas Sociais*. Brasília, DF: MDS-SAGI, 2015. (Estudo técnico; n. 7). Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/256.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. (2010). Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. **Nota Técnica N° 6**. IPEA.
- CGU. (2022a). Mapa Brasil Transparente. Avaliações independentes. EBT – Avaliação 360º - 2ª edição. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66 Acesso em: 22 ago. 2022.
- _____ (2022b). Relatório de Gestão 2021. Brasília: Controladoria-Geral da União. 2022. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67793/7/Livro_Relatorio_Gestao_2021_v1.pdf. Acesso em 22 ago. 2022.
- CRUMPTON, C. D.; MEDEIROS, J. J.; FERREIRA, V. da R. S.; SOUSA, M. de M.; • NAJBERG, E. (2016). Evaluation of public policies in Brazil and the United States: a research analysis in the last 10 years. **Rev. Adm. Pública**, 50(6):981-1001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptZ4nqddFYXYsL3ZqCSKgRz/?lang=en> Acesso em: 13 jul. 2022.
- DUGAND, A. G.; BRANDÃO, A. A. P. (2017). A Teoria da Mudança como Ferramenta Avaliativa do Desenho dos Programas Sociais: o caso das ações estruturantes para Comunidades Quilombolas. **Meta: Avaliação** | Rio de Janeiro, v. 9, n. 25, p. 110-140, jan./abr. 2017: 110-140.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. (2009). Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. **Texto para Discussão N° 1369**. IPEA.

FILGUEIRAS, F. (2011). **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova (Impresso), v. 84, p. 65-94.

GARCIA, G. P. (2022). Proposta de um indicador de corrupção no Brasil baseado em dados do Tribunal de Contas da União. **Revista da CGU**, v. 14(25): 129-143.

JANNUZZI, P. de M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 56(2): 137-160.

_____. (2006). **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 3ª ed. Campinas: Alínea Editora.

_____. (2014). Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio-ago. 2014. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/ae/arquivos/1925/1925.pdf> Acesso em: 19 jul 2022

_____. (2016). **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Alínea Editora.

LATINOBAROMETRO. (2021). **Informe 2021**. Corporación Latinobarómetro. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0&Idioma=0> Acesso em: 20 ago. 2022.

MCLAUGHLIN, J. A.; JORDAN, G. B. (2004). Using Logic Models. In: Wholey, J. S.; Hatry, H. P.; Newcomer, K. **Handbook of Practical Program Evaluation**. 2nd ed. Jossey Bass. 7-32.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. de F. R. (2018). "Minha Casa, Minha Vida": proposta de avaliação com base na teoria do programa. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, v. 7, n. 1, p. 87 -110, 2018. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24713>. Acesso em: 05 ago. 2022.

MPF. (2022). Ranking Nacional da Transparência. Mapa da Transparência. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/mapa-da-transparencia> Acesso em: 22 ago. 2022.

OXFAM. Brasil. (2021). **Democracia Inacabada: um retrato das desigualdades brasileiras**. Oxfam Brasil. Disponível em: <https://materiais.oxfam.org.br/relatorio-democracia-inacabada> Acesso em: 21 ago. 2022.

PIZZORNO, A. (1975). Introducción al estudio de la participación política. In: PIZZORNO, KAPLAN, CASTELLS. **Participación y cambio social en la problemática contemporánea**. Ed. Siap-Planteos.

ROGERS, P. (2014) **Theory of change, methodological briefs: impact evaluation**. Florence: UNICEF Office of Research. Disponível em: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/brief_2_theoryofchange_eng.pdf. Acesso em: 01 ago 2022

SANCHEZ, C. S.; MARCHIORI, P. Z. (2017). Participação popular no contexto das iniciativas de governo aberto: revisão sistemática da literatura. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e**

Internacionais – **RPPI**, 2(2): 103-118, Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rppi/article/view/34564> Acesso em: 11 ago 2022.

SERAFIM, L. (2008). Controle Social nas Agências Reguladoras brasileiras: entre Projetos Políticos e Modelo Institucional. **CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Ano 2, Volume 5, Dezembro 2008

SIMÕES, A.; ALKMIM, A. C., orgs. (2017). **Indicadores sociais: passado, presente e futuro**. (Documento para disseminação), Rio de Janeiro: IBGE.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2022). **Corruption Perception Index 2021**. Transparency International. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf Acesso em: 18 ago. 2022.

WEISS, C. H. (1995). Nothing as practical as good theory: exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families in: Connell, J. P.; Kubisch, A. C.; Schorr, B. L.; Weiss, C. H. 'New Approaches to valuating Community Initiatives'. [S.l.]: Aspen Institute, 1995. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED383817.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. **Handbook of Practical Program Evaluation**. 2nd ed. Jossey Bass.

Romualdo Anselmo dos Santos

Auditor Federal de Finanças e Controle, na Controladoria-Geral da União (CGU).

E-mail: romualdo.santos@gmail.com