

## **Auditoria operacional como instrumento de accountability pública – o caso da Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer**

### **Autoria**

Michel de Oliveira Bandeira - miuva@bol.com.br

Prog de Pós-Grad em Admin – PPGA / UnB - Universidade de Brasília

Suylan de Almeida Midlej e Silva - suylan00@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin – PPGA / UnB - Universidade de Brasília

### **Resumo**

As auditorias operacionais representam um aperfeiçoamento na fiscalização da Administração Pública pelos tribunais de contas, fruto do modelo idealizado pela reforma gerencial, que demandava uma nova forma de accountability pública. Estudos sobre auditoria operacional e accountability geralmente focam apenas o aspecto dos resultados, sem observar que outras perspectivas são importantes para que se alcance um controle mais efetivo da gestão pública. O presente estudo buscou verificar se as auditorias operacionais conseguem atuar como instrumento de accountability pública mais ampla, favorecendo a transparência, a prestação de contas e a responsabilização, de modo a constranger os agentes públicos a responderem por seus atos e omissões. Para tanto, foi realizado estudo de caso sobre a auditoria operacional na Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer, realizada pelo TCU, em 2018. Foi utilizada uma abordagem qualitativa, com pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, e a técnica de análise de conteúdo para apuração dos dados. Os resultados da pesquisa demonstraram que a auditoria operacional estudada conseguiu atuar como mecanismo de accountability pública, propiciando transparência pública, prestação de contas e responsabilização das ações vinculadas à Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer, no que se refere ao diagnóstico da doença.

## Auditoria operacional como instrumento de *accountability* pública – o caso da Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer

### Resumo

As auditorias operacionais representam um aperfeiçoamento na fiscalização da Administração Pública pelos tribunais de contas, fruto do modelo idealizado pela reforma gerencial, que demandava uma nova forma de *accountability* pública. Estudos sobre auditoria operacional e *accountability* geralmente focam apenas o aspecto dos resultados, sem observar que outras perspectivas são importantes para que se alcance um controle mais efetivo da gestão pública. O presente estudo buscou verificar se as auditorias operacionais conseguem atuar como instrumento de *accountability* pública mais ampla, favorecendo a transparência, a prestação de contas e a responsabilização, de modo a constranger os agentes públicos a responderem por seus atos e omissões. Para tanto, foi realizado estudo de caso sobre a auditoria operacional na Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer, realizada pelo TCU, em 2018. Foi utilizada uma abordagem qualitativa, com pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, e a técnica de análise de conteúdo para apuração dos dados. Os resultados da pesquisa demonstraram que a auditoria operacional estudada conseguiu atuar como mecanismo de *accountability* pública, propiciando transparência pública, prestação de contas e responsabilização das ações vinculadas à Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer, no que se refere ao diagnóstico da doença.

**Palavras-chave:** *Accountability* Pública; Modelos de Gestão Pública; Auditoria Governamental; Tribunal de Contas.

### 1. INTRODUÇÃO

A atuação dos Tribunais de Contas no Brasil sofreu influência da reforma que buscou implementar a Nova Gestão Pública (NGP) no país, realizada em meados dos anos de 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso (ALBUQUERQUE, 2006). Embora o modelo não tenha sido totalmente implementado da forma planejada, a reforma gerencial, fundamentada no princípio da eficiência e focada em resultados, conseguiu aprovar a Emenda Constitucional nº 19/98. Fato que trouxe impactos para o serviço público, com a busca pelo aperfeiçoamento da gestão pública e das políticas públicas, buscando torná-las mais voltadas ao atendimento do cidadão na ponta final do sistema (DI PIETRO, 2017).

A Nova Gestão Pública compeliu os Tribunais de Contas a redirecionar o foco de sua atuação, a qual era voltada mais para um exame da legalidade das ações dos gestores públicos, de caráter repressivo (funções julgadora e sancionadora) (COSTA *et al*, 2003). Essa mudança impactou nos trabalhos de fiscalização realizados por meio de auditorias, de modo que, ao lado das auditorias de regularidade, os Tribunais passaram a realizar cada vez mais auditorias de natureza operacional. Esse tipo de auditoria vai além do exame da regularidade contábil e financeira, e foca a eficácia, eficiência e efetividade da gestão pública, com vistas a avaliar o alcance dos resultados da ação estatal (COSTA, 2015).

Com isso, as auditorias pretenderam se adaptar às mudanças ocorridas na Administração Pública, como resposta às novas demandas sociais e econômicas, buscando se tornar um instrumento propulsor de mudança, aperfeiçoamento e inovação organizacional (Fonseca *et al*, 2020). Assim, as auditorias operacionais constituíram um avanço para a fiscalização da Administração Pública, em busca de modelo de *accountability* alternativo aos controles essencialmente legais do paradigma burocrático.

Contudo, embora seja consenso que na NGP a responsabilização dos agentes públicos

seja pautada em padrões de desempenho e resultados, e não baseada apenas em leis, o modelo de *accountability* oriundo da NGP não previu nem tornou explícito os mecanismos pelos quais os agentes públicos seriam “*accountable*” perante a sociedade (MARTINS e OLIVIERI, 2019). Além disso, mesmo sendo intuitiva a relação entre auditoria e *accountability*, parece ainda haver longo percurso para que a auditoria promova os conceitos da *accountability* nas organizações do setor público (FONSECA *et al*, 2020).

O presente estudo pretende verificar se as auditorias operacionais têm funcionado como instrumento de *accountability* pública, propiciando transparência, prestação de contas e responsabilização, de modo a constranger os governantes e agentes públicos a responderem por seus atos e omissões perante os governados.

Ainda são tímidos os estudos que examinam a relação entre a auditoria operacional e a *accountability* pública em uma perspectiva que vá além da avaliação do desempenho. Os estudos sobre auditoria operacional e *accountability* no Brasil geralmente focam apenas a perspectiva dos resultados (MELO e PAIVA, 2016; FLEISCHMANN, 2019; IBRAHIM *et al*, 2019), tratando a questão de uma forma segmentada e negligenciando o fato de que todas as perspectivas são importantes para que ocorra o controle efetivo sobre o Poder Público (BUTA *et al*, 2019).

Trata-se de pesquisa com caráter descritivo, que busca verificar a relação entre a auditoria operacional e a *accountability* pública, objetivando aferir os impactos da primeira nas três dimensões da segunda (transparência, prestação de contas e responsabilização). Para atingimento dos objetivos almejados, utilizou-se a técnica do estudo de caso sobre a auditoria operacional na Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer, realizada pelo TCU, em 2018. Partiu-se de uma abordagem qualitativa para obtenção dos dados, utilizando pesquisa documental entrevistas semiestruturadas, com análise de conteúdo para discussão dos resultados.

O artigo está dividido em cinco seções contando com esta introdução. A segunda parte trata do referencial teórico básico que vincula as auditorias operacionais ao contexto da Administração Pública, bem como a relação desses temas com a *accountability* pública. A terceira seção aborda o método utilizado na pesquisa. Na quarta são apresentados os resultados do estudo de caso. Por fim, a última seção traz as considerações finais.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Modelos de gestão e auditoria governamental

A história da Administração Pública no Brasil e no mundo demonstra que, a partir do momento em que aumentaram as demandas sociais e que a economia de mercado se consolidou, no século XX, o modelo de gestão burocrática revelou seus limites (BRESSER PEREIRA, 2003). O modelo weberiano, que tinha desfrutado de notável aceitação e disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo (SECCHI, 2009), passou ser contestado de maneira enfática (ABRUCIO, 1997; ABRUCIO e LOURERIO, 2018; SECCHI, 2009). Argumentava-se que a burocracia era ineficiente, morosa, autorreferenciada, focada nos procedimentos e desvinculada das necessidades dos cidadãos (SECCHI, 2009; POLLITT e BOUCKAERT, 2002).

Dessa forma, a partir dos anos 1980 as administrações públicas de todo mundo passaram a realizar mudanças significativas tanto em suas políticas de gestão pública (PGPs) quanto no desenho de organizações programáticas (DOPs) (SECHI, 2009). Emergia o modelo que se convencionou chamar de Nova Gestão Pública – NGP (*New Public Management – NPM*). As ideias da NGP tiveram início no Reino Unido, na gestão de Margareth Thatcher (1979) e nos Estados Unidos, com Ronald Reagan (anos 80), tendo se espalhado rapidamente pelos países

anglo-saxões (Austrália, Nova Zelândia) e países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nos anos 1990 chegou à América Latina, primeiramente no Chile, tendo desembocado no Brasil em 1995 (ALBUQUERQUE, 2006).

A administração pública gerencial, como também se tornou conhecida a NGP, tem como um dos traços distintivos fundamentais em relação à burocrática as novas formas de controle e responsabilização. Os controles passam a se concentrar nos resultados (controle *a posteriori*) e não mais nos processos. Nesse modelo, os políticos e os funcionários públicos recebem maior grau de confiança e autonomia, a qual é controlada pelos resultados apresentados (BRESSER PEREIRA, 2008). O *managerialism* poderia substituir o modelo burocrático, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado (ABRUCIO, 1997). Buscava-se “a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato” (BRESSER PEREIRA, 2003, p. 11).

Esse modelo de administração pública começou a ser implementado no Brasil em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que tinha como objetivo transformar a administração pública burocrática em gerencial (MEDEIROS, 2006). Embora não tenha conseguido ser totalmente implantada da forma como foi proposta, a reforma gerencial, fundamentada no princípio da eficiência e focada em resultados, culminou com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98.

Contudo, o novo modelo não conseguiu ser totalmente implementado na forma idealizada por Bresser Pereira e os resultados alcançados com a reforma na dimensão administrativa ficaram muito aquém dos objetivos delineados no PDRAE (MEDEIROS, 2006). Com efeito, apesar das críticas ao modelo burocrático, ele ainda se mostra indispensável para a sociedade atual, sendo uma condição necessária para a ordem democrática (ABRUCIO e LOUREIRO, 2018). Sendo que as hierarquias burocráticas estão espalhadas e são as formas mais comuns de governo (BEVIR, 2010).

De outro lado, a reforma gerencial não se mostrou imune a críticas, dada sua natureza excessivamente orçamentária, focada principalmente em reduzir gastos da Administração Pública (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Além disso, teria ocorrido um desapontamento em relação ao gerencialismo tanto no que se refere aos indicadores de crescimento econômico quanto de progresso social alcançados (PAULA, 2010).

Para Lustosa da Costa (2010), a Nova Gestão Pública possui lacunas e deixa sem repostas questões relacionadas: i) ao alcance da intervenção legítima do Estado; ii) ao exercício dos direitos de cidadania; iii) às formas de representação de interesses e de participação (política e cidadã); e iv) ao caráter redistributivo do sistema tributário e das políticas públicas. Paula (2010) destaca que, embora a reforma gerencial indique que a sociedade civil participaria do governo, na verdade aconteceu o inverso. Houve um reforço do “insulamento do núcleo estratégico que monopoliza as principais decisões, bem como a formulação de políticas públicas” (PAULA, 2010, p. 508).

Mesmo assim, a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98 (EC 19/98) trouxe inovações ao serviço público, focando o aperfeiçoamento da gestão pública e das políticas públicas, de modo a torná-las mais voltadas ao atendimento do cidadão na ponta final do sistema (DI PIETRO, 2017). As alterações promovidas pela EC 19/98 orientam-se pelos princípios da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos que lhe são afetos (ZYMLER, 2005). Com efeito, as demandas da sociedade exigem cada vez mais profissionalismo e excelência do Poder Público. Busca-se melhor qualidade de vida e redução das desigualdades sociais, respeito à cidadania e maior transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos

recursos públicos (BRASIL, 2015).

Acontece que, independentemente do modelo de gestão, para a Administração exercer de maneira satisfatória seu poder-dever de cumprir da lei e atender ao interesse público com eficiência, objetivos maiores do Estado de Direito, deve haver um controle efetivo sobre suas ações (BRASIL, 2011). O controle da administração pública tem várias definições, podendo ser conceituado como o “poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que são impostos pelo ordenamento jurídico” (DI PIETRO, 2017, p. 908).

Conforme apontado por Oliveira (2008), o novo modelo de gestão gerencial exigia um novo parâmetro de controle governamental.

Com o desenvolvimento dessa nova filosofia de administração pública através do modelo gerencial, ou pós-burocrático, a função do controle governamental passa a ser discutida como instrumento de grande relevância para que o Estado possa garantir que os conceitos de eficiência, economicidade e eficácia, propostos pelo paradigma gerencial, possam ser seguidos (OLIVEIRA, 2008, p. 35).

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um dos órgãos encarregados do exercício do controle sobre a Administração Pública, tendo atribuições privativas estabelecidas na Constituição Federal (art. 71). O TCU integra a estrutura de governança pública do Estado e faz parte da engrenagem montada para viabilizar a prestação de serviços públicos de qualidade ao povo brasileiro (NARDES, 2018).

As auditorias de conformidade (regularidade) e operacionais (desempenho) são dois importantes mecanismos utilizados pelo TCU para cumprir essa missão. Enquanto as primeiras dizem respeito à forma de atuação tradicional da Contabilidade Pública, consoante o modelo de administração pública burocrática, priorizando a verificação da conformidade com leis e regulamentos, as segundas buscam aferir a economia, eficiência, eficácia e efetividade da atuação do Poder Público, de modo a atestar os resultados alcançados e contribuir para a melhoria da gestão, numa perspectiva gerencial (COSTA, 2015). O quadro 1 relaciona as auditorias de conformidade e operacional com os modelos de administração burocrática e gerencial.

Quadro 1 – Modelos de gestão pública e auditoria governamental

|   | <b>Administração pública burocrática</b>                    | <b>Administração pública gerencial</b>                     |
|---|---|--|
|   | <b>Auditoria de conformidade</b>                            | <b>Auditoria operacional</b>                               |
| <b>Conceitos-chave</b>                  | Conformidade com leis e regulamento                         | Economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade |
| <b>Objetivo</b>                         | Verificar se o gestor atuou de acordo com normas aplicáveis | Contribuir para a melhoria da gestão pública               |
| <b>Principais áreas de conhecimento</b> | Direito   | Ciências sociais, análise de políticas                     |

Fonte: adaptado do Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2020.

As mudanças operadas pela nova gestão pública tiveram reflexos na forma de agir das instituições de controle, como os Tribunais de Contas, que tinham uma atuação pautada em auditorias de conformidade (regularidade) (IBRAHIM *et al*, 2019). A partir da NGP esses órgãos tiveram que ampliar o escopo de seus trabalhos de modo a “avaliar o desempenho das organizações públicas com base nos critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, mediante auditorias operacionais ou de desempenho” (IBRAHIM *et al*, 2019, p. 94).

Essa constatação é uma consequência do novo tipo de responsabilização oriundo da



reforma gerencial, a qual ocorre por meio de três formas gerenciais, a saber: “administração por resultados ou objetivos, competição administrada visando à excelência e responsabilidade social” (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 402). Com seu fortalecimento, ocorrido a partir das reformas administrativas da década de 1990, as instituições de controle colocaram na agenda nacional as questões de eficiência e desempenho gerencial de políticas públicas (OLIVIERI *et al*, 2013).

As auditorias operacionais representam um tipo de auditoria peculiar da gestão pública, não possuindo uma contraparte similar no setor privado (POLLITT *et al*, 2008). Devem ir muito além do mero exame da regularidade contábil, orçamentária e financeira, buscando atestar se os resultados alcançados estão em consonância com os objetivos do órgão ou entidade (ZYMLER, 2005).

Em um mesmo trabalho de auditoria podem ser examinadas uma ou mais dimensões de análise. Pode-se avaliar o objeto auditado sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e/ou efetividade (BRASIL, 2012). A figura 1 apresenta o diagrama de insumo-produto de uma auditoria operacional, que ilustra essas dimensões e suas inter-relações:

Figura 1 – Diagrama das principais dimensões de desempenho em auditoria operacional



Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2020.

As auditorias operacionais estão em consonância com a administração gerencial da Nova Gestão Pública. Sua motivação adveio dos extensivos programas de reforma administrativa, os quais tinham como objetivo modernizar, tornar mais eficiente e, em alguns casos, diminuir o tamanho geral do aparato estatal (FLEISCHMANN, 2019). Buscam averiguar o desempenho dos programas e das organizações governamentais, além de possibilitar a disponibilização de informações relevantes sobre a gestão pública aos cidadãos, o que contribui para o exercício do controle social e para o fortalecimento da *accountability* de resultados (IBRAHIM *et al*, 2019).

Portanto, as auditorias operacionais correspondem a um tipo de controle que pode ser usado como instrumento de mensuração da legitimidade da atuação do agente político (FURTADO, 2007). Configuram, ainda, um importante instrumento gerencial, que serve de ferramenta para apoiar a gestão e para verificar os resultados alcançados, propiciando informações à sociedade e contribuindo para ampliar o grau de *accountability* da gestão pública a sociedade (IBRAHIM *et al*, 2019).

## 2.2 *Accountability* na Administração Pública

Desde que foi publicado no Brasil o estudo seminal de Campos (1990) sobre

*accountability*, pesquisadores e instituições (públicas e privadas) do país têm empreendido esforços para definir o conceito do termo em português. Busca-se também estabelecer os instrumentos ou mecanismos por meio dos quais a *accountability* se realizaria, assim como quais as instituições públicas e da sociedade estariam encarregadas de realizá-la. Isso ocorre porque o trabalho de Campos (1990) argumentou com propriedade que não existia na língua portuguesa uma palavra que expressasse de maneira precisa o significado desse termo originário da língua inglesa.

Abrucio e Loureiro (2004, p. 81) definem *accountability* como “mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”. Partindo de uma relação agente x principal, Tomoi e Robl Filho (2013) argumentam que *accountability* envolve a obrigação de uma pessoa ou instituição apresentar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, em virtude de uma atribuição ou delegação de poder recebida. Obrigação essa que pode ensejar sanção política, pública, institucional e/ou jurídica em decorrência da deleção recebida.

Uma questão central para o estudo da *accountability* foi trazida por O’Donnell (1998). Esse autor foi um dos pioneiros a relacionar os problemas vinculados à consolidação da democracia na América Latina ao que chamou de *déficit de accountability* (CENEVIVA e FARAH, 2006). Buta *et al* (2018) referem que o termo está diretamente relacionado ao de democracia, de modo que, quanto mais enraizados os valores democráticos na sociedade, maior a *accountability*. Inversamente, a ausência de *accountability* (controle e responsabilização) fragilizariam os regimes democráticos.

Ceneviva (2006) fez um balanço crítico da literatura sobre *accountability*. Segundo o autor, Mainwaring (2003, *apud* CENEVIVA, 2006) identificou cinco áreas de divergência e disputa conceitual em torno do tema, quais sejam: i) escopo e abrangência do conceito, que envolve quais mecanismos de controle dos governantes e da burocracia deveriam ser incluídos na definição de *accountability*; ii) quanto ao objeto dos mecanismos de *accountability*, ou seja, se esses mecanismos devem se limitar ao controle e fiscalização das autoridades e agências públicas contra violações legais; ou se devem abranger também à investigação, controle e sanção de divergências políticas que não necessariamente envolvam delitos ou infrações legais; iii) capacidade de sanção por parte dos mecanismos e agentes de *accountability*; discute-se se devem fazer parte do conceito apenas os instrumentos que possuem poder para impor sanções aos governantes ou burocratas sujeitos a seu escrutínio, ou também outros instrumentos que possuem poder de somente demandar justificação ou prestação de contas dos agentes públicos, sem a necessidade imperativa de sancionamento; e ainda aqueles instrumentos que possibilitam sanções simbólicas ou indiretas, a exemplo dos mecanismos de controle social; iv) restrição dos mecanismos de *accountability* àqueles adequados às relações de tipo: agente – principal; e v) quais atores podem exercer o papel de agentes de *accountability*.

Quanto ao escopo e abrangência do conceito, o autor entende que *accountability* alcança somente as relações e atividades de fiscalização e controle públicos deliberadamente concebidas para essa finalidade, as quais envolvam necessariamente alguma possibilidade de sanção legal ou simbólica. A definição abarca não apenas atores institucionais, mas também associações de cidadãos ou usuários de serviços públicos, organizações da sociedade civil e a mídia (CENEVIVA, 2006).

Em relação ao objeto dos mecanismos de *accountability*, Ceneviva (2006) pondera que parece límpida a noção de que o termo alcança não apenas à responsabilização legal ou jurídica, mas também a responsabilização política de governantes e burocratas por atos e omissões. Além disso, argumenta que parte da literatura vincula os instrumentos de *accountability* à Reforma

do Estado, especialmente quanto ao desempenho das políticas e programas governamentais, como fazem Abrucio e Loureiro (2004), Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD, 2000), Paul (1992) e Przeworski, (1996). Para eles, “a responsabilização política de autoridades e agências públicas deve dar-se também em relação a seu desempenho no exercício do Poder Público” (CENEVIVA, 2006, p. 3). Essa perspectiva é relevante para a presente pesquisa, dada a relação que se fez entre reforma gerencial e auditoria operacional.

Ceneviva (2006) não se posiciona de maneira explícita referente à capacidade de sanção por parte dos mecanismos e agentes de *accountability*. Não obstante, citando Mainwaring (2003, *apud* CENEVIVA, 2006), alerta que os mecanismos de *accountability* devem envolver inexoravelmente alguma forma de sanção, mesmo que simbólica, ou possibilitar o acionamento de responsabilização. Igualmente, amparado em Smulovitz e Peruzzotti (2000 e 2003) e Keohane (2002), afirma que as organizações da sociedade civil e a mídia podem impor custos elevados à reputação e à imagem de políticos e burocratas por meio de denúncias e exposição de transgressões legais. Esses mecanismos de controle social ainda podem acionar os meios institucionais de controle, fazendo denúncias aos Tribunais de Contas e acionando o Judiciário.

O autor não reduz os mecanismos de *accountability* às relações de tipo agente x principal, pois considera que esta constitui apenas um subconjunto das relações e atividades de *accountability* que integram os regimes democráticos. Afirma que, caso os instrumentos de *accountability* fossem limitados às relações de agência, ficariam de fora instituições como o Judiciário, o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais são fundamentais nas democracias representativas, vez que funcionam como agentes garantidores de responsabilização política e sanção legal.

Finalmente, em relação aos atores que podem exercer o papel de agentes de *accountability*, Ceneviva (2006) adota uma posição ampla. Considerada que não apenas atores institucionais podem desempenhar o papel de fiscalização e controle do Poder Público. Também associações de cidadãos ou usuários de serviços públicos, organizações da sociedade civil e a mídia podem incumbir-se da tarefa de zelar pela administração pública. Pontua que os atores da sociedade civil, apesar de estarem limitados às funções de fiscalização e monitoramento, sem dispor do poder de impor sanções direta ou legalmente, têm a seu dispor o recurso ao Ministério Público ou ao Judiciário, os quais podem ser acionados e atuar como agentes de sanção (CENEVIVA, 2006).

Fato é que, passados mais de 30 anos desde a colocação da problemática em torno do conceito e do alcance da *accountability* em nosso sistema linguístico, embora tenhamos avançado bastante, ainda não se chegou a um consenso sobre a temática (PINHO E SACRAMENTO, 2009; BUTA *et al*, 2018; FONSECA *et al*, 2020). Em que pese essa constatação, observa-se que três conceitos principais associados ao tema têm sobressaído, a saber: prestação de contas, responsabilização e transparência (PINHO e SACRAMENTO, 2009; BUTA *et al*, 2018; FONSECA *et al*, 2020).

Em trabalho exploratório realizado dentro de um estudo sobre a temática, Pinho e Sacramento (2009) buscaram o significado do termo em dicionários, visando apreender com precisão seu significado em inglês e como tem sido traduzido para o português. Constataram que o “significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

Com relação especificamente à apropriação do termo pela administração pública federal, constata-se uma predileção e supervalorização pelo uso da *accountability* em sua



dimensão de prestação de contas, seguido por responsabilização. Transparência é a dimensão menos observada, evidenciando que ainda não existe uma associação íntima dessa vertente como integrante com conceito de *accountability* nessa seara (BUTA *et al*, 2018). A transparência é tida como um requisito importante para a *accountability* (TOMOI e ROBL FILHO *et al*, 2013; BUTA *et al*, 2018; MARTINS & OLIVIERI, 2019).

Sem negar a diversidade presente nas várias definições de *accountability*, Fonseca *et al* (2020, p. 247) constatam a existência de três elementos comuns: “responsabilização objetiva pelo desempenho individual; prestação de contas; e transparência dos atos praticados, tendo em conta a avaliação do desempenho baseado em indicadores qualitativos e quantitativos”.

Nesse mesmo sentido, Buta *et al* (2018) consideram que a *accountability* deve ser entendida por meio de um conceito tridimensional que envolva transparência, prestação de contas e responsabilização em um processo contínuo (figura 2). Para os autores, essas dimensões são dependentes uma da outra, de modo que a *accountability* tem início necessariamente com transparência pública, que pode ser ativa e/ou passiva, e se conclui com a responsabilização, na forma de recompensa ou de punição.

Figura 2 – Dimensões de *Accountability*



Fonte: Buta *et al*, 2018.

Os autores seguiram o entendimento de Schdler (2008), para quem *accountability* possui uma dupla face, remetendo as ideias de *answerability* e *enforcement*. A primeira diz respeito à obrigação dos agentes públicos de informar e divulgar todos os seus atos, assim como de fornecer explicações e justificar o poder exercido. Assim, a *answerability* liga-se à transparência (informar e divulgar) e prestação de contas (explicar e justificar).

*Enforcement* representa a capacidade das agências de controle imporem sanções ou penas em face de comportamentos ilícitos ou irregulares dos detentores do poder. Nesse sentido, “*los actores que exigen cuentas no solamente ‘cuestionan’, ‘eventualmente’ también ‘castigan’ el comportamiento impropio de servidores públicos*” (SCHDLER, 2008, p. 16). Verifica-se que *enforcement* relaciona-se à responsabilização.

Tomoi e Robl Filho (2013) entendem a *accountability* como um processo que envolve três dimensões. Partindo de uma relação agente x principal, anotam que a existência de uma relação de *accountability* forte pressupõe, da parte do agente delegado: i) a obrigação de prestar informações sobre suas ações ao delegante; ii) justificar suas atitudes e ações; e iii) a possibilidade de ser sancionado ou premiado pelo mandando ou por quem tenha competência para tal. Os autores alertam que o aspecto da coação é importante para que a relação de *accountability* estabelecida seja forte ou plena, de modo que os agentes públicos devem ser sancionados por não concretizarem os interesses do delegante e pelo descumprimento de normas legais ou constitucionais.

Para os fins deste trabalho, amparado na literatura (SCHEDLER, 2008; TOMOI e ROBL FILHO, 2013; BUTA *et al*, 2018; FONSECA *et al*, 2020), será considerado o conceito de *accountability* que abrange três dimensões: transparência, prestação de contas e responsabilização. Sem pretender esgotar o tema, buscou-se oferecer uma resposta à agenda de pesquisa proposta por Buta *et al* (2018), de enfrentar a *accountability* por meio de uma visão holística.

Nesse sentido, as definições usadas para transparência, prestação de contas e responsabilização estão alinhadas a essa teoria que trabalha essas três dimensões vinculados à

*accountability*, e não à literatura que examina esses conceitos isoladamente. Desse modo, a transparência foi trabalhada na pesquisa como a disponibilização e divulgação de informações sobre as ações da Administração Pública (transparência ativa) (TOMOI e ROBJ FILHO, 2013, BUTA *et al*, 2018, e SHEDLER, 2008). Devendo essas informações atenderem aos critérios da compreensibilidade, confiança, relevância e oportunidade/tempestividade (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; FONSECA *et al*, 2020); além de serem qualificadas, mensuráveis e capazes de expor os responsáveis e possibilitar inferências e conclusões (MARTINS e OLIVIERI, 2019).

Por sua vez, prestação de contas foi entendida como a possibilidade de obrigar os agentes públicos a relatar, explicar e justificar suas decisões (PERUZZOTTI, 2007), no sentido da obrigação que os gestores públicos têm de prestar contas sobre seus atos/ações (CLAD, 2000; TOMOI e ROBJ FILHO, 2013; BUTA *et al*, 2018). Para responsabilização foi usado o conceito de Buta *et al* (2018), que a relaciona com a possibilidade de premiar (o bom) ou punir (o mau) o comportamento ou desempenho. Significa que os atores sujeitos a *accountability* não apenas tenham seus comportamentos postos em questão, mas também estejam sujeitos às consequências positivas ou negativas desses comportamentos (SCHEDLER, 1999; TOMOI e ROBJ FILHO, 2013; PINHO e SACRAMENTO, 2009).

### 3. MÉTODO

O estudo possui caráter descritivo, porquanto busca descrever a relação entre a auditoria operacional e a *accountability* pública, objetivando aferir os impactos da primeira nas três dimensões de *accountability* (transparência, prestação de contas e responsabilização). Partiu-se de uma abordagem qualitativa para obtenção e análise dos dados, visando examinar e avaliar o problema de pesquisa proposto. Nesse tipo de investigação a principal fonte de dados é o ambiente, os dados coletados são descritivos e buscam retratar o maior número possível de elementos existentes na realidade analisada (PRODANOV E FREITAS, 2013).

Para o atingimento dos objetivos almejados, utilizou-se a técnica do estudo de caso sobre a auditoria operacional na Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer, realizada pelo TCU, em 2018. Essa auditoria foi escolhida porque representa um caso particular, no qual foram usadas diversas técnicas de diagnóstico e análise previstas no Manual de Auditoria Operacional do TCU, de 2010.<sup>1</sup> Além disso, tratou-se de uma fiscalização de orientação centralizada, da qual participaram quatorze unidades do TCU nos estados, o que se mostra relevante para a análise de uma política pública transversal como a saúde.

Foram utilizados dados primários e secundários. Os dados primários foram provenientes de entrevistas semiestruturadas com atores que participaram da auditoria, sendo dois auditores do TCU, uma gestora do Ministério da Saúde e uma especialista da Associação Brasileira de Apoio ao Paciente com Câncer (Abac-Luz), conforme quadro 2. As entrevistas foram realizadas por meio remoto, com a utilização do *Microsoft Teams*, no mês de março de 2022. O roteiro de entrevista foi estruturado com base no objetivo da pesquisa e no referencial teórico, buscando-se explorar os critérios da *accountability* pública.

Quadro 2 – atores entrevistados

|                        | Tipo de ator   | Formação e experiência profissional   |
|------------------------|----------------|---|
| Entrevistado 1<br>(E1) | Auditor do TCU | Analista de Tecnologia da Informação. Possui 16 anos no cargo de auditor federal de controle externo do TCU e 12 anos de experiência com auditoria operacional. |
| Entrevistado 2         | Auditor do TCU | Administrador, com pós-graduação em   |

<sup>1</sup> A auditoria estudada, de 2018, foi realizada com base no Manual de Auditoria Operacional do TCU, publicado em 2010. Em 2020, o TCU publicou uma nova edição do manual.

|                        |   |   |
|------------------------|---|---|
| (E2)                   |   | Administração Pública Militar. Possui 10 anos no cargo de auditor federal de controle externo do TCU e 9 anos de experiência com auditoria operacional  |
| Entrevistado 3<br>(E3) | Gestora do Ministério da Saúde              | Graduada em Administração. Servidora efetiva do Ministério da Saúde, com oito anos de experiência na área. Já atuou na Secretária de Atenção Especializada à Saúde – SAES e na Secretaria de Atenção Primária à Saúde no Departamento de Promoção da Saúde. |
| Entrevistado 4<br>(E4) | Membro do Conselho Deliberativo da Abac-Luz | Graduada em medicina, com residência de quatro anos na área de oncologia. 30 anos de experiência no atendimento de pacientes com câncer.  |

Os dados secundários dizem respeito ao processo de auditoria do TCU (TC 023.655/2018-6), como os papéis de trabalho da fase de planejamento (painéis de referência e matriz de planejamento) e execução (painel de referência, matriz de achados e oficina *deseign thinking*), com ênfase para o relatório da auditoria e o Acórdão nº 1944/2019, do Plenário do TCU.

Para análise dos dados fez-se uso de análise documental e análise de conteúdo. A partir do referencial teórico, elaborou-se uma grade fechada de categorias temáticas estabelecidas *a priori* (VERGARA, 2016), de acordo com as dimensões de *accountability* definidas (transparência, prestação de contas e responsabilização), de modo a permitir uma comparação entre as características avaliadas a partir dos dados coletados (BARDIN, 2021). A codificação que subsidiou o agrupamento em cada uma das categorias teve como unidade de registro “tema”, com a utilização de parágrafos vinculados às dimensões de *accountability* pesquisadas (Bardin, 2021).

A partir dessas diretrizes, foram feitas inferências dedutivas, por meio da associação e comparação dos resultados das entrevistas e do conteúdo do relatório de auditoria com as categorias temáticas (VERGARA, 2016). Finalmente, utilizou-se triangulação de dados das entrevistas entre si e com os relatórios de auditoria.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção serão discutidos os resultados da pesquisa, conforme as categorias de análise organizadas a partir dos objetivos e do referencial teórico, à luz do estudo de caso da auditoria operacional na Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer, realizada em 2018, pelo TCU.

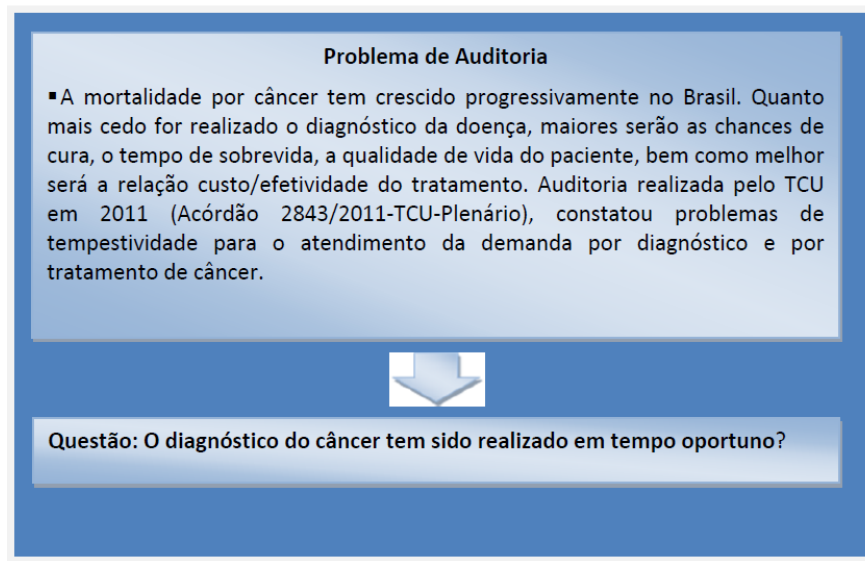
##### 4.1 Caso estudado

A auditoria operacional estudada teve como objetivo avaliar a implementação da Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer no Brasil, quanto ao acesso a serviços de diagnóstico de câncer (BRASIL, 2019). Tratou-se de auditoria realizada na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), da qual participaram quatorze Secretarias de Controle Externo (Secex) do TCU nos estados, a saber: Alagoas (AL), Amazonas (AM), Amapá (AP), Bahia (BA), Ceará (CE), Minas Gerais (MG), Mato Grosso do Sul (MS), Paraíba (PB), Piauí (PI), Paraná (PR), Rondônia (RO), Santa Catarina (SC), São Paulo (SP) e Tocantins (TO). O trabalho ainda contou com a participação da Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde), unidade especializada na temática e coordenadora da auditoria, e teve apoio da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e de Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo (SGI) (BRASIL, 2019).

A auditoria utilizou diversos métodos em suas fases de planejamento, execução e relatório. No planejamento, além de pesquisas bibliográficas, foram realizadas reuniões com gestores do Ministério da Saúde e do Instituto Nacional do Câncer (Inca), e entrevistas com

especialistas, representantes de Centros de Assistência em Alta Complexidade em Oncologia (Cacon), de Unidades de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia (Unacon) e com representantes de associações de apoio a pacientes de câncer. Realizou-se um painel de referência para validação da Matriz de Planejamento, o qual contou com a participação de diversos atores envolvidos na temática do câncer, como Ministério da Saúde, Inca, Conasems, Conass, Sociedade Brasileira de Patologia, Hospital da Criança de Brasília José de Alencar, Departamento de Saúde Coletiva da UnB e associação de apoio a portadores de câncer Abac-Luz. Nessa fase também foram desenvolvidas técnicas de diagnóstico de auditoria previstas no Manual de Auditoria Operacional do TCU, de 2010. Por exemplo, Diagrama de Ishikawa, Análise *SWOT* e Diagrama de Verificação de Riscos (BRASIL, 2019). Com base nessas análises, foram elaborados os seguintes problema e questão de auditoria:

Quadro 1 – Problema e Questão de Auditoria



Fonte: Relatório da auditoria operacional na Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer (TCU, 2019, p. 16).

Na fase de execução foram realizadas análises quantitativas, com a utilização de bancos de dados contendo informações sobre exames, consultas e diagnóstico; pesquisa eletrônica – utilizando a ferramenta *limesurvey*, mediante envio de questionários para médicos patologistas, unidades de saúde habilitadas para tratamento oncológico (Cacon e Unacon), Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde e associações de apoio a pacientes. Ainda foram feitas visitas a quinze unidades da federação, nas quais foram realizadas entrevistas com gestores e pacientes e retiradas informações de prontuários de pacientes (BRASIL, 2019). Por fim, foram realizados dois painéis de referência para validação da Matriz de Achados, um com especialistas da área acadêmica e profissionais em oncologia, e outro com gestores do Ministério da Saúde, em 20/2/2019 (BRASIL, 2019).

Como principal achado da auditoria foi constatado que “o diagnóstico do câncer não está sendo realizado em tempo de reduzir o grau de estadiamento elevado no início do tratamento da doença” (BRASIL, 2019, p. 3). Significa que há atraso em todas as etapas do caminho que o paciente tem que percorrer na tentativa de realizar o diagnóstico do câncer (BRASIL, 2019). Esse achado é decorrente de vários outros problemas, quais sejam: a) fragilidades na disponibilidade de exames para diagnóstico pelo SUS; b) deficiência na distribuição e na suficiência de médicos para diagnóstico pelo SUS; c) deficiências na regulação do SUS; d) baixa atratividade dos prestadores de serviço que ofertam exames de diagnóstico e dificuldades de estruturação da rede assistencial devido a desatualização da tabela de remuneração do SUS; e) impossibilidade de calcular e acompanhar o tempo para realização do

diagnóstico do câncer em razão da ausência e inconsistência de dados dos sistemas de informação (BRASIL, 2019).

Uma questão importante da fiscalização foi que, na fase final da execução da auditoria, foi realizada uma oficina de trabalho utilizando a abordagem de *Design Thinking*, a qual teve como objetivo à formulação e priorização das possíveis propostas de soluções e recomendações para a política (BRASIL, 2019). Ou seja, os próprios atores, conhecedores e interessados na política foram chamados para apresentar sugestões para solucionar os problemas constatados na auditoria. Essa prática vai ao encontro do que apontam Olivieri *et al* (2013), de que a construção do diálogo no processo de auditoria e fiscalização produz melhorias no processo de controle e na gestão das políticas públicas.

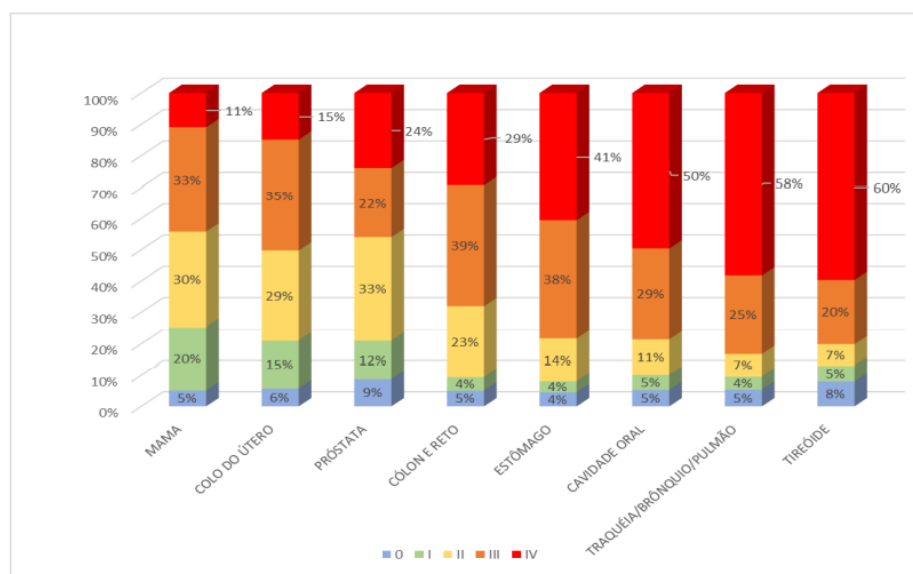
Ao final, o relatório propôs que fosse determinado ao Ministério da Saúde que elaborasse e apresentasse um plano de ação para o enfrentamento da situação, considerando, no mínimo, as sugestões elencadas na oficina *Design Thinking* com diversos atores relacionados à temática. As determinações do relatório de auditoria foram todas avalizadas pelo Plenário do TCU no Acórdão 1944/2019, o qual, diante da gravidade da situação encontrada, ainda acrescentou outras determinações corretivas ao MS.

#### 4.2 Transparência pública

O relatório de auditoria do caso estudado pode ser dividido em seis partes: a) resumo; b) introdução; c) achado de auditoria; d) análise dos comentários dos gestores; e) conclusão; e f) proposta de encaminhamento. A análise desses tópicos tendo como parâmetro as categorias temáticas permitiu verificar vários aspectos vinculados à transparência pública no documento. Um ponto forte sobre essa parte é a presença de informações visuais na forma de gráficos e tabelas, que facilitam a visibilidade e compreensão.

O relatório aponta que, tendo como parâmetro países como Canadá, Dinamarca, Noruega, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos, no Brasil “diagnóstico de confirmação de câncer vem sendo realizado em grau de estadiamento avançado. Há um alto percentual de pacientes diagnosticados com a doença em grau de estadiamento III e IV” (BRASIL, 2019, p. 22). O gráfico 2 do relatório evidencia com mais clareza essa situação.

**Gráfico 2 – Grau de Estadiamento por tipo de Câncer no Brasil em 2017 (pacientes atendidos pelo SUS)**

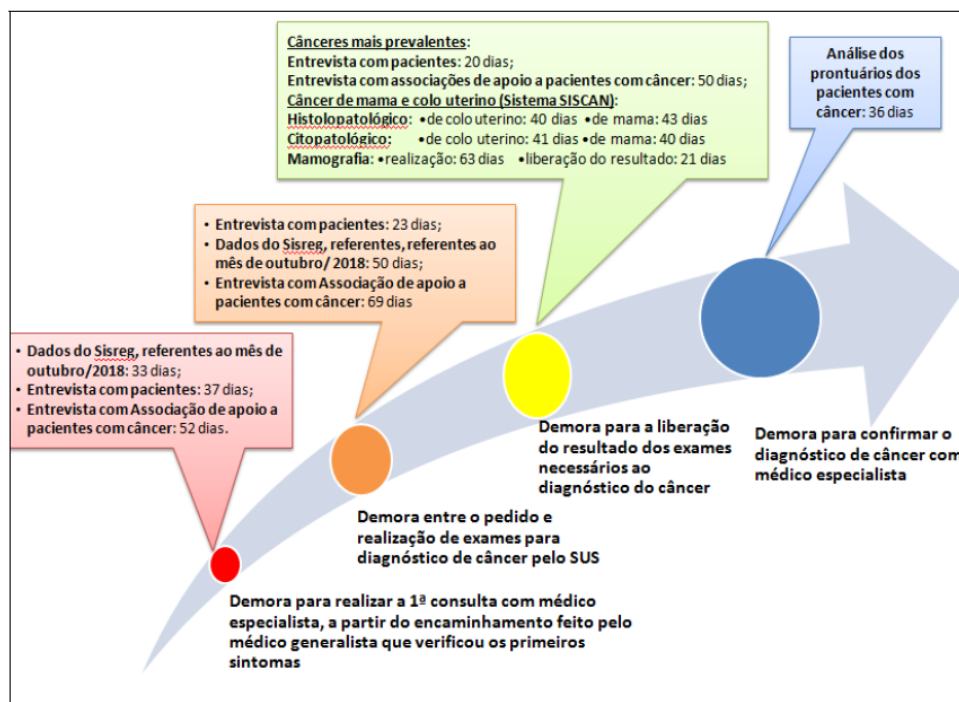


Fonte: Relatório da auditoria operacional na Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer (TCU, 2019, p. 22).



Outra questão importante vinculada a transparência diz respeito à informação de que “há demora em todas as etapas do caminho percorrido pelo paciente na tentativa de realizar o diagnóstico do câncer”, a saber: a) para realizar a primeira consulta com médico especialista, a partir do encaminhamento feito pelo médico generalista que verificou os primeiros sintomas do paciente; b) entre o pedido e a realização de exames necessários ao diagnóstico de câncer pelo SUS; c) na liberação do resultado dos exames de biópsia; e d) ao final da trajetória do paciente para obtenção do diagnóstico definitivo do câncer, já de posse do resultado do exame de biópsia, há demora também para retornar ao médico especialista e confirmar o diagnóstico da doença (BRASIL, 2019). Consta que, em alguns estados, a média do tempo de espera para realizar determinadas consultas com especialistas é maior que 100 dias. No Distrito Federal, o tempo médio de para o paciente realizar consulta com médico gastroenterologista era de espera de 208 dias. O relatório elaborou a Figura 3, para melhor visualização da problemática.

Figura 3 – Tempo de espera em cada etapa da trajetória para a obtenção do diagnóstico do Câncer



Fonte: Relatório da auditoria operacional na Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer (TCU, 2019, p. 30)

Essas informações divulgadas pela auditoria correspondem ao que a literatura classifica como transparência, no sentido de que a Administração deve divulgar e apresentar informações sobre suas ações (TOMOI e ROBJ FILHO, 2013; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; BUTA *et al*, 2018; SHEDLER, 2008), e que essas informações devem ser confiáveis, relevantes, oportunas, mensuráveis e qualificadas (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; (MARTINS e OLIVIERI, 2019; FONSECA *et al*, 2020).

De acordo com os entrevistados, a auditoria analisada propiciou transparência sobre a Administração Pública. O entrevistado E1 observou que o relatório foi encaminhado para vários órgãos e entidades, como o Congresso Nacional e Conselho Nacional de Saúde. Também foi enviado para especialistas da área acadêmica e para os atores que participaram do painel de referência da oficina *design thinking*. Foi mencionado, ainda, que a auditoria teve significativa repercussão, sendo os auditores convidados a apresentar a fiscalização em conferências fóruns da área de oncologia.

A entrevistada E3 apontou questões da auditoria que vão ao encontro do que anotam Martins e Olivieri (2019), de que a transparência envolve a produção de informações qualificadas sobre os serviços e seus resultados. Segundo a gestora entrevistada, a auditoria conseguiu demonstrar com precisão a execução orçamentária da política, assim como a operacionalização das ações do Ministério da Saúde na área, como habilitação de hospitais e transferências de recursos. Para ela, ficou mais fácil para a sociedade entender o funcionamento da política de câncer.

Observa-se que a auditoria estudada conseguiu propiciar transparência à política investigada, produzindo e divulgando informações qualificadas, confiáveis, relevantes e úteis sobre seu funcionamento.

### **4.3 Prestação de contas**

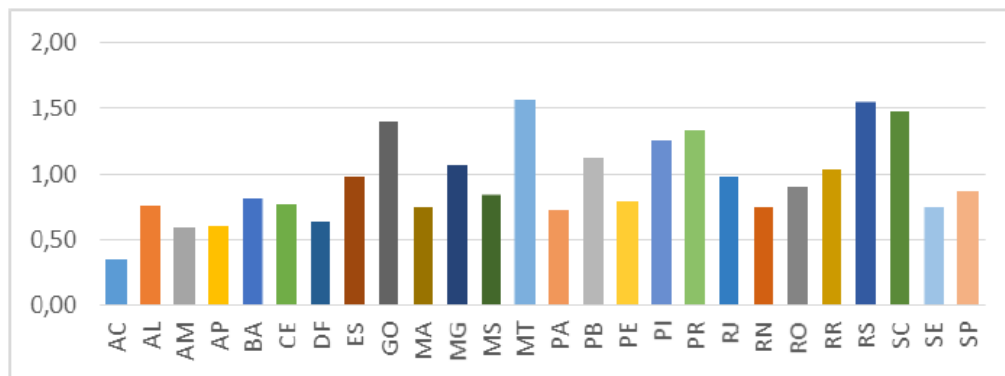
O confronto do relatório estudado com o parâmetro das três dimensões possibilitou constatar que a dimensão prestação de contas foi bastante evidenciada. As principais partes onde se observou essa dimensão foram nas seções do “achado de auditoria”, na “análise do comentário dos gestores” e na “conclusão”. O que se mostra natural porque é na seção do achado que se descreve a “situação encontrada” pela auditoria em relação à política fiscalizada, confrontada com um critério técnico legal ou operacional (MONTENEGRO e CELENTE, 2016). Enquanto nos comentários dos gestores são apresentadas justificativas e explicações da Administração.

O relatório pontua que as análises desenvolvidas na auditoria conseguiram evidenciar que a rede de exames ofertados pelo SUS não está suficientemente estruturada para possibilitar aos pacientes com suspeita de câncer o acesso tempestivo ao diagnóstico definitivo da doença. Por exemplo, como informado pelo Inca, 39% dos casos de câncer de mama chegaram ao Unacon e Cacon sem diagnóstico. Situação que pode indicar a insuficiência na estruturação das redes, visto que, nesses casos, a confirmação diagnóstica poderia ser realizada na rede de média complexidade (BRASIL, 2019).

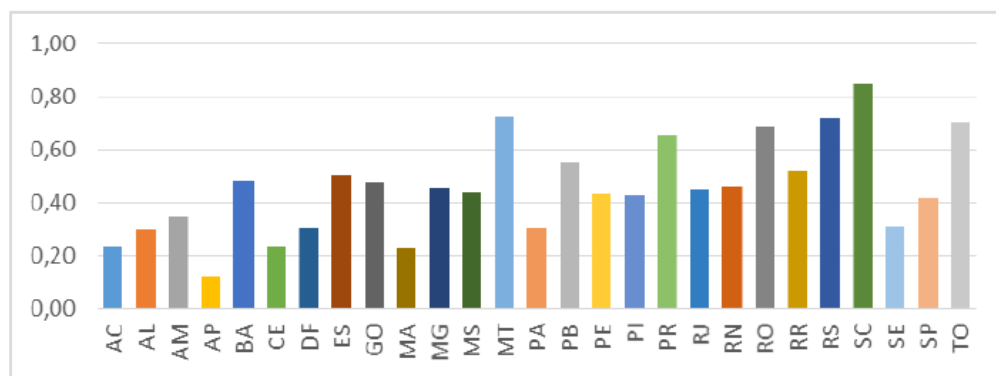
Foi observado, ainda, que, em 2017, a quantidade de exames realizados, por UF, ficou abaixo dos parâmetros de necessidade estabelecidos pelo SUS. Para chegar a essa constatação os auditores realizaram “análises comparativas entre o quantitativo de procedimentos de diagnóstico executados por estado, a cada 100 mil habitantes, com os critérios de necessidade estabelecidos na Portaria 1.631/2015” (BRASIL, 2019, p. 32). Como resultado dessas análises, ficou demonstrado que, no geral, exames de diagnóstico necessários ao reconhecimento de alguns cânceres estão sendo executados em quantitativo inferior à demanda estimada para a população.

Entre as causas para essa baixa oferta de exames de diagnóstico foi apontada “a falta de equidade na distribuição de equipamentos disponibilizados pelo SUS” (BRASIL, 2019, p. 33). Examinando dados extraídos do CNES para equipamentos de tomografia computadorizada, ressonância magnética, ultrassom e Pet/CT, os auditores constataram grande variação do número de equipamentos por 100 mil habitantes nos diversos estados brasileiros. O relatório de auditoria elaborou quatro gráficos para ilustrar esse fato. Reproduz-se os gráficos 8 e 9 a seguir.

**Gráfico 8- Quantidade de Tomógrafos Computadorizados disponíveis ao SUS por UF e por 100 mil habitantes em 2018.**



**Gráfico 9 - Quantidade de equipamentos de Ressonância Magnética disponíveis ao SUS por UF e por 100 mil habitantes em 2018.**



Fonte: Relatório da auditoria operacional na Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer (TCU, 2019, p. 33-34).

Essa descrição mostra as ações públicas que foram ou deixaram de ser empreendidas, assim como os serviços que deixaram de ser realizados ou foram realizados em nível aquém do esperado. Aliado às respectivas justificativas e explicações explanadas pelo relatório de auditoria, correspondem ao que a literatura pesquisada considera como prestação de contas (SHEDLER, 2008; PINHO e SACRAMENTO, 2009; TOMOI e ROBJ FILHO, 2013; BUTA *et al*, 2018).

A percepção dos entrevistados corrobora que a auditoria operacional funcionou como prestação de contas. A entrevistada E3 relatou que a auditoria obriga o órgão a fazer uma prestação de contas. Acrescentou que a auditoria consegue identificar se os serviços estão sendo executados de acordo com as características definidas na norma, pois o hospital habilitado deve oferecer os serviços de acordo com a categoria para o qual ele é habilitado. E a auditoria consegue verificar isso.

No mesmo sentido é a percepção da entrevistada E4, especialista em oncologia, para quem a auditoria se mostra necessária e essencial para verificar se a verba pública destinada para uma finalidade está sendo realmente empregada. Segundo a especialista, é preciso saber se os serviços essenciais na prestação da saúde, para os quais são direcionados recursos, estão sendo realizados. E, para a entrevistada, a auditoria consegue evidenciar esse aspecto.

Conclui-se que restou demonstrado que a auditoria estudada, dentro do seu objetivo de avaliar o acesso a serviços de diagnóstico de câncer, conseguiu fornecer elementos que evidenciam a prestação de contas da política fiscalizada. Inclusive, mostrou o cenário deficitário

vivenciado por vários estados do país quanto à oferta dos serviços de prevenção ao câncer.

#### 4.4 Responsabilização

A responsabilização também conseguiu ser verificada tanto no relatório de auditoria quanto nas entrevistas. As principais partes onde se observou essa dimensão foram nas seções do achado de auditoria e na proposta de encaminhamento.

Na descrição do achado de auditoria, por exemplo, constatou-se que a quantidade de exames realizados, por UF, em 2017, estava abaixo dos parâmetros de necessidade estabelecidos pelo SUS. O relatório enfatizou, nesse aspecto, a responsabilidade dos Cacons e Unacons cumprirem suas obrigações normativas quanto a realização de consultas e exames para diagnóstico definitivo do câncer (BRASIL, 2019).

Além disso, nas considerações finais do achado, o relatório de auditoria atribuiu ao Ministério da Saúde responsabilidade pela implementação de todas as melhorias necessárias para mitigar os problemas verificados. Para tanto, foi determinado ao ministério que apresentasse plano de ação, no qual indicasse as medidas a serem adotadas, os responsáveis e o prazo para implementação. Caso optasse por não implementar alguma medida, deveria apresentar justificativa fundamentada (BRASIL, 2019).

Entre as medidas que deveriam fazer parte do plano de ação constam: a) desenvolver programa para estruturação da rede de atenção à saúde em relação aos principais exames para diagnóstico de câncer, com base no mapeamento de necessidades que considere critérios técnicos e epidemiológicos, no intuito de orientar ou incentivar as secretarias municipais e estaduais de saúde; conforme determina o art. 16, inciso XIII da Lei 8.080/1999 (prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o aperfeiçoamento da sua atuação institucional), bem como para subsidiar a análise da viabilidade da criação de centros regionais de diagnóstico, instalados com recursos próprios ou mediante contratação de serviços suplementares; c) analisar a viabilidade de criar diretrizes para implementação de linhas de cuidado para cada tipo de câncer mais prevalente, com base em protocolos clínicos e protocolos de regulação do acesso que contenham fluxos assistenciais, classificação de riscos e prioridades e indicação das referências e contrareferências da rede; d) avaliar a elaboração de indicadores de desempenho e métricas para mensurar os gargalos, monitorar a qualidade do serviço prestado aos pacientes, bem como realizar cruzamento de informações, tais como dados sobre estadiamento do câncer, para promover maior compreensão sobre o impacto das ações implementadas na Política Nacional de Prevenção Controle do Câncer e auxiliar na tomada de decisão e direcionamento de esforços para a melhoria e agilidade dos serviços prestados.

Os entrevistados relataram questões importantes sobre esta dimensão. Para eles, a auditoria alcançou tanto a responsabilidade administrativa quanto possibilitou responsabilização social. No que se refere à responsabilidade administrativa, a entrevistada E3 destacou que:

Acho que contribui para acionar. **Tanto para acionar os mecanismos como para identificar responsáveis.** Não o responsável de quem fez algo errado ou não fez errado. Não é disso que a gente tá falando. Mas de quem é a responsabilidade realmente, as atribuições (grifou-se).

No caso do Ministério da Saúde, a responsabilização, no resultado da auditoria, já se consegue dizer se o Ministério da Saúde é responsável por X ações que foram estabelecidas na normativa e eles devem responder por isso. (...) Numa auditoria, inclusive, **você consegue saber quem são os responsáveis na falha da ação ou se a ação foi realizada realmente, no êxito da ação** (grifou-se).

Com relação à responsabilidade ampliada, que alcança atores sociais, o entrevistado E2

reportou que, depois da publicação do trabalho, foi convidado duas vezes para participar de eventos de associações de combate ao câncer. Disse acreditar que relatório da auditoria pode ajudar essas associações a exigirem uma atuação mais célere e mais efetiva do poder público na área.

Restou demonstrado que a auditoria operacional na Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer contribuiu para acionar mecanismos de responsabilização. As evidências apresentadas para essa dimensão estão em consonância com o que a literatura estudada considera como parte da *accountability* pública, no quesito premiação ou recompensa/castigo (SHEDLER, 2008; PINHO e SACRAMENTO, 2009; TOMOI e ROBJ FILHO, 2013; BUTA *et al*, 2018).

Por fim, destaca-se que o relatório de auditoria, como parte do Acórdão 1944/2019-TCU-Plenário, foi encaminhado para diversos órgãos públicos e atores sociais. Por exemplo: Ministério da Saúde, Instituto Nacional do Câncer do Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, Conselho Nacional de Secretarias Estaduais de Saúde, Sociedade Brasileira de Patologia, Empresa Conselho Federal de Medicina, Departamento de Saúde Coletiva da Universidade de Brasília, Hospital da Criança de Brasília José de Alencar, Controladoria-Geral da União, Associação Brasileira de Apoio ao Paciente com Câncer, Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias.

Essa medida contribui para as três dimensões estudadas. Propicia transparência, com divulgação e apresentação de informações confiáveis, relevantes, oportunas e mensuráveis sobre as ações da Administração Pública na execução da política nacional do câncer (TOMOI e ROBJ FILHO, 2013; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; BUTA *et al*, 2018; SHEDLER, 2008). Presta contas da execução da política, evidenciando como ela está sendo realizada e demonstrando os serviços que deixaram de ser realizados ou foram realizados em nível aquém do esperado; e apresenta justificativas e explicações sobre a implementação (SHEDLER, 2008; PINHO e SACRAMENTO, 2009; TOMOI e ROBJ FILHO, 2013; BUTA *et al*, 2018). Também fornece aos dirigentes superiores, órgãos públicos de controle e atores sociais, elementos necessários para ativar a responsabilização positiva ou negativa dos gestores envolvidos na política (SHEDLER, 2008; PINHO e SACRAMENTO, 2009; TOMOI e ROBJ FILHO, 2013; BUTA *et al*, 2018).

## 5. CONCLUSÕES

As auditorias operacionais representam um aperfeiçoamento na fiscalização da Administração Pública realizada pelos Tribunais de Contas. São decorrência das mudanças operadas pela nova gestão pública, as quais tinham como objetivo modernizar e tornar mais eficiente o aparato estatal (FLEISCHMANN, 2019). Configuram um importante instrumento gerencial, que serve de ferramenta para apoiar a gestão e para verificar os resultados alcançados, propiciando informações à sociedade e contribuindo para ampliar o grau de *accountability* da gestão pública (IBRAHIM *et al*, 2019).

A literatura que estuda auditoria operacional e *accountability* no Brasil geralmente foca apenas a perspectiva do resultados ou desempenho (MELO e PAIVA, 2016; FLEISCHMANN, 2019; IBRAHIM *et al*, 2019). A questão é tratada de forma segmentada, deixando de lado o fato de que outras perspectivas são importantes para que ocorra o controle efetivo sobre o Poder Público (BUTA *et al*, 2019).

No presente estudo, buscou-se descrever a relação entre a auditoria operacional e a *accountability* pública, objetivando aferir os impactos da primeira nas três principais dimensões que o termo *accountability* logrou alcançar, que são: transparência, prestação de contas e responsabilização (SHEDLER, 2008; TOMOI e ROBL FILHO, 2013; BUTA *et al*, 2018;



FONECA *et al*, 2020).

Os resultados encontrados evidenciaram que a auditoria operacional estudada propiciou o alcance das três perspectivas estudadas. Foram verificados vários aspectos vinculados à transparência pública tanto no relatório de auditoria quanto nas entrevistas. Um ponto forte sobre essa dimensão foi a presença, no relatório, de informações visuais na forma de gráficos e tabelas, que facilitam a visibilidade e compreensão. As informações divulgadas pelo relatório de auditoria correspondem ao que a literatura classifica como transparência, no sentido de que a Administração deve divulgar e apresentar informações sobre suas ações (TOMOI e ROBJ FILHO, 2013; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; BUTA *et al*, 2018; SHEDLER, 2008), e que essas informações devem ser confiáveis, relevantes, oportunas, mensuráveis e qualificadas (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; MARTINS e OLIVIERI, 2019; FONSECA *et al*, 2020).

A dimensão prestação e contas foi bastante evidenciada no relatório, também sendo referenciada nas entrevistas. A auditoria conseguiu fornecer elementos que demonstram a prestação de contas da política fiscalizada quanto ao acesso a serviços de diagnóstico de câncer. Inclusive, mostrou o cenário deficitário vivenciado por vários estados do país quanto à oferta dos serviços de prevenção ao câncer. Descreveram-se as ações públicas que foram ou deixaram de ser empreendidas, assim como dos serviços que deixaram de ser realizados ou foram realizados em nível aquém do esperado. Aliadas às respectivas justificativas e explicações explanadas pelo relatório de auditoria, essas ações correspondem ao que a literatura pesquisada considera como prestação de contas (SHEDLER, 2008; PINHO e SACRAMENTO, 2009; TOMOI e ROBJ FILHO, 2013; BUTA *et al*, 2018).

Da mesma forma, a perspectiva responsabilização conseguiu ser verificada no relatório de auditoria e nas entrevistas. As principais partes onde se observou essa dimensão foram nas seções do achado de auditoria e na proposta de encaminhamento. A auditoria possibilitou aos dirigentes superiores, órgãos públicos de controle e atores sociais, elementos necessários para ativar a responsabilização positiva ou negativa dos gestores envolvidos na política (SHEDLER, 2008; PINHO e SACRAMENTO, 2009; TOMOI e ROBJ FILHO, 2013; BUTA *et al*, 2018).

Conclui-se que a auditoria operacional estudada conseguiu atuar como instrumento de *accountability* pública, propiciando transparência pública, prestação de contas e responsabilização das ações vinculadas à Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer, no que se refere ao diagnóstico da doença. Pesquisas futuras podem estudar a efetividade da auditoria em termos de implementação das determinações que foram feitas ao Ministério da Saúde. Essa medida não foi realizada porque ainda não houve o monitoramento das ações pelo TCU.

## REFERÊNCIAS:

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP. Brasília. 1997.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*, In: Biderman, C.; Arvate, P; (orgs.). **Economia do setor público**. Rio de Janeiro: Campus. 2004.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. BUROCRACIA E ORDEM DEMOCRÁTICA: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA. In: **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA ENAP, 2018.

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. **Auditoria operacional e seus desafios**: um estudo de caso a partir da experiência do Tribunal de Contas da União. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2021.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba: v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. de 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1944/2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/diagnostico-de-cancer-no-brasil-e-realizado-de-forma-tardia.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria Operacional. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria Operacional. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 20 mar. 2022

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: Reforma do Estado e administração pública gerencial. Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Carolina Andrade. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2003.

BRESSER-PEREIRA. O modelo estrutural de gerência pública. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2008. 42(2): 391-410, Mar./abr. 2008.

BUTA ET AL, Bernardo Oliveira. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. SCHURGELIES, Vinicius. *Accountability* nos atos da administração pública federal brasileira. **Revista da Fundação Mineira de Educação e Cultura**. Belo Horizonte: 19(4): 46-62, out./dez. 2018.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CENEVIVA, Ricardo. FARAH, Marta Ferreira Santos (2006). Democracia, Avaliação e Accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. São Paulo, SP, Brasil, 2006.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. São Paulo, SP, Brasil, 2006.

CLAD. Conselho Científico do Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento. **Revista do Serviço Público**. Brasília: Enap, 50(1): 121-144, jan./mar. 1999.

COSTA, Agnaldo da Luz, LEITE, Luiz Celso. BEZERRA, Paulo Sérgio Alves. GAIA, Raimundo Nonato Demétrio. **O controle externo das contas públicas: tendências atuais**. 2003. <https://portal.tcu.gov.br>. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-controle-externo-das-contas-publicas-tendencias-atuais.htm>. Acesso em: 8 ago. 2020.

COSTA, Carlos Eduardo Lustosa da. **Inovação em serviços e desempenho organizacional: uma nova abordagem de avaliação ambiental pelo TCU**. 2015. 112 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

DI PIETRO, Mari Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Editora Forense, 2017.

FLEISCHMANN, Roberto Silveira. Auditoria operacional: uma nova classificação para os resultados de seus monitoramentos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 53(1): 23-44, jan./fev. 2019.

FONSECA, Anabela dos reis. JORGE, Susana. NASCIMENTO, Caio. O papel da auditoria interna na promoção da *accountability* nas instituições de ensino superior. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 54(2): 243-265, mar./abr. 2020.

- FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**. Brasília: n. 109:61-89, mai/ago. 2007.
- IBRAHIM, Emil Leite. PEÇANHA, José Francisco Moreira. ALVES, Francisco José dos Santos. Contribuição das auditorias operacionais para a accountability de resultados na administração pública. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online)**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 90- p.117, maio/ago., 2019.
- LISBOA, Sidnei de Moura. KLEIN, Amarolinda Zanela. SOUZA, Marcos Antonio de Souza. Auditoria operacional com o uso da gestão baseada em atividades (ABM) em organizações públicas: proposições de um método. **Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**. São Leopoldo: 23(2):200-234, abril/junho 2019.
- LUSTOSA DA COSTA, F. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 44(2):239-70, Mar./Abr. 2010.
- MARTINS, Larissa de Jesus. OLIVIERI, Cecília. Contratualização de resultados: fragilidades na transparência e baixa *accountability* das organizações sociais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 53(6): 1189-1202, nov./dez. 2019.
- MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *Organizações & Sociedade*, v. 13 - n. 37, p. 143-160 – Abril/Junho – 2006.
- MELO, Gentil Jose Pereira de. PAIVA, Simone Bastos Paiva. Benefícios potenciais da auditoria operacional para a administração pública: a percepção dos auditores do TCE/PB. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**. Joaçaba: Editora Unoesc, 16(1), p. 353-380, jan./abr. 2017.
- MONTENEGRO, Tânia Menezes. CELENTE, André Luiz Igreja. A auditoria do setor público como instrumento de *accountability* – estudo de caso na marinha do brasil. **Revista de Gestão e Projetos – GeP**. Vol. 7, N. 3. Setembro/Dezembro. 2016.
- NARDES, Augusto Ribeiro. **Da governança a esperança**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: Estado, Instituições e Democracia: república. Livro 9, vol. 1. Brasília: IPEA, 2010.
- PINHO, J. A. G. de.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: Já podemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v. 43, n. 6, 1343-1368, 2009.
- POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. Ano 53, n. n. 3, p. 5–30, 2002.
- POLLIT, Christopher. LONSDALE, Xavier Girre Jeremy. SUMMA, Robert Mul Hilkka. WAERSNESS, Marit. **Desempenho ou legalidade?** Auditoria Operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Editora Feevale. 2013.
- SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

SCHEDLER, Andreas. *Qué es la Rendición de Cuentas? Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, Agosoto de 2004: 1-44. Disponível em: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>. Acesso em: 10. Jun. 2021.

OLIVEIRA, Roberto Vasconcellos de. **Auditoria operacional: uma nova ótica dos tribunais de contas auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ**. Dissertação. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008.

OLIVIERI, Cecília. TEIXEIRA, Marco Antonio carvalho. LOUREIRO, Maria Rita. ABUCIO, Fernando. Control and Public Management Performance in Brazil: Challenges for Coordination. **International Business Research**. Vol. 8, N. 8; 2015.

PERUZZOTTI, Enrique. Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control em América Latina. In: CONFERÊNCIA DA XVII ASSEMBLEIA GERAL ORDINÁRIA DAS OLACEFS, 2007, Santo Domingo. P. 2-21).

TOMOI, Fabrício Ricardo de Limas. ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência dos Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba: v. 21, nº 45: 29-46, mar. 2013

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.