RESENHA BIBLIOGRÁFICA

Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries. Christopher Pollitt, Xavier Girre, Jeremy Lonsdale, Robert Mul, Hilkka Suma & Marit Waerness. Oxford University Press, 1999.

Carlos Alberto Sampaio de Freitas*

A *performance audit*, conhecida em nosso país como auditoria de natureza operacional, auditoria de desempenho ou simplesmente auditoria operacional, é uma atividade relativamente recente de controle e revisão da gestão pública que objetiva aferir a eficácia, eficiência e efetividade de organizações, programas, projetos e atividades governamentais.

A partir da constatação de que havia uma carência de trabalhos acadêmicos versando especificamente sobre essa atividade, os autores — professores universitários e altos funcionários públicos ligados à atividade de controle governamental — desenvolveram um estudo de dois anos e meio com enfoque nos trabalhos de entidades de fiscalização superior (EFs) de cinco países (Inglaterra, França, Dinamarca, Suécia e Finlândia), o qual resultou na obra em questão.

Ao contrário de muitos estudos acadêmicos que não são acessíveis ao leitor comum, este livro foi escrito de maneira bastante clara, utilizando um raciocínio quase didático e linguagem simples. A coerência entre os capítulos é mantida ao longo de todo o livro, mesmo tendo sido cada um deles elaborado por um autor diferente.

Embora o título da obra possa sugerir uma análise comparativa entre os dois tipos básicos de auditoria, *performance audit* e *compliance audit* (audito-

* Especialista em avaliação de políticas públicas e analista de finanças e controle do Tribunal de Contas da União.

ria de conformidade), na realidade, como explicitado no subtítulo, o livro oferece uma análise profunda do estado-da-arte da prática da *performance audit* pelos seus principais atores, as EFs dos cinco países pesquisados, e suas inter-relações com os movimentos de reforma gerencial no âmbito das administrações públicas dos respectivos países.

O ponto de partida do livro é a tentativa de conceituar a *performance audit* a partir de elementos comuns encontrados nas definições institucionais das EFs, das atribuições legais das mesmas, dos métodos, critérios e práticas utilizados nas auditorias por elas conduzidas que tenham essa denominação, bem como de noções comparativas de *financial audit* (auditoria financeira), *program evaluation* (avaliação de programas) e *performance monitoring* (sistemas de monitoramento de desempenho). A conclusão é que, embora haja certa homogeneidade nas definições das EFs quanto à matéria, não há um conjunto definido de metodologias ou práticas que possa ser chamado de *performance audit*, constituindo a mesma um conceito complexo ainda em evolução.

Os dois capítulos seguintes resumem as principais tendências nas reformas gerenciais dos países pesquisados e seus impactos nas atividades desenvolvidas pelas EFs, particularmente no que se refere à avaliação de resultados governamentais por intermédio da *perfomance audit*. A crescente ênfase no gerenciamento por resultados (*managing for results)* cria uma natural demanda por trabalhos dessa natureza, além de oferecer mais elementos para execução das auditorias, na medida em que as agências governamentais passam a gerar seus próprios indicadores de desempenho.

Na seqüência, os autores exploram as diferentes dimensões e objetivos dos trabalhos de auditoria realizados na área, classificando-os em diferentes categorias: dirigidos ao exame de programas ou organizações, sistêmicos (exame dos sistemas de controles gerenciais) ou substantivos (exame das atividades em si) e orientados para atividades rotineiras ou projetos inovadores. Também são mapeados os diferentes critérios de análise utilizados no exercício da atividade nos diversos países (eficácia, eficiência, efetividade, boas práticas gerenciais, qualidade etc.) e suas prováveis tendências futuras.

No que se refere ao trabalho do profissional envolvido com a *performance audit*, os autores apontam como seu maior desafio a satisfação de necessidades antagônicas — por um lado, de maior profissionalismo, sofisticação metodológica, criatividade na concepção de cada trabalho e objetividade na análise das complexas questões envolvendo eficiência e efetividade; por outro, de trabalhos mais baratos, rápidos e acessíveis a um público diversificado (Congresso, o próprio auditado, órgãos governamentais, mídia etc.).

As implicações dos possíveis papéis (por vezes conflitantes) desempenhados pelo auditor — consultor organizacional, juiz/magistrado, pesquisador ou guardião da *accountability* governamental — nos trabalhos de *performance*

audit são uma questão muito interessante para a estratégia de atuação das próprias EFs e por isso mereceriam ser mais bem exploradas no texto.

O livro também analisa a evolução da metodologia empregada no exercício da *performance audit*, concluindo que, a despeito da incorporação de diversas técnicas advindas de diferentes áreas do conhecimento, ela não perdeu sua característica de auditoria. Contrapõe-se, assim, ao argumento de Barzelay nesse sentido, embora considere admissível uma discussão acerca da possibilidade de a mesma constituir uma nova disciplina científica, tal como a avaliação de políticas públicas faz parte da escola de análise de políticas públicas no âmbito da administração pública norte-americana.

Podemos constatar a profundidade do estudo dos autores quando nos deparamos com o exame das características dos relatórios de auditoria, produtos finais da *performance audit*: quantidade, qualidade, estrutura, apresentação gráfica e processo de divulgação. Como resultado, é identificada uma crescente preocupação de todas as EFs pesquisadas com seus produtos, no intuito de fazer com que um público maior tome conhecimento e entenda os relatórios, melhorando, assim, a própria imagem institucional.

Finalmente, qualquer estudo acerca de *performance audit* estaria incompleto se não incluísse um capítulo acerca da mais desafiadora das questões envolvendo a matéria, que é justamente o impacto da atividade nas entidades ou programas auditados. Após dar uma visão panorâmica de como as EFs mensuram (ou não) os efeitos de seus trabalhos e analisar os óbices institucionais à implementação das recomendações das referidas entidades, os autores apresentam evidências do impacto positivo de diversas auditorias, concluindo que a atividade gera reflexos ou resultados na atividade governamental, nem sempre mensuráveis em termos monetários, porém constituindo uma ferramenta de grande potencial de mudança do setor público.

Em síntese, o livro permite aos formuladores das políticas governamentais de controle (em termos de Brasil, principalmente os tribunais de contas) aprender com a experiência de cinco entidades de grande expressão na atividade de *oversight*, fornecendo elementos valiosos para a formulação de estratégias de utilização da *performance audit* no contexto da nova gestão pública. Constitui, portanto, um marco no estudo das atividades de controle e avaliação governamental e leitura obrigatória para todos os profissionais da área.