



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais - CCA

Lorena Dias da Silva

**UMA ANÁLISE DAS PREMISSAS DE CONTROLE INTERNO DO
COSO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE
HABITAÇÃO – PLANHAB**

Brasília

2014

Lorena Dias da Silva

UMA ANÁLISE DAS PREMISSAS DE CONTROLE INTERNO DO COSO
EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO -
PLANHAB

Monografia apresentada para aprovação
no curso de Graduação em Ciências
Contábeis da Universidade de Brasília

Orientador: Bruno Vinícius Ramos Fernandes

Brasília

2014

Silva, Lorena Dias da.

Uma Análise das Premissas de Controle Interno do COSO em relação à execução do Plano Nacional de Habitação – PHANHAB / Lorena Dias da Silva. – 2014.

40 f.

Orientador: Bruno Vinícius Ramos Fernandes.

Impresso por computador

Monografia (graduação) – Universidade de Brasília, 2014.

1.PLANHAB. 2. Gerenciamento de Riscos. 3. COSO. I. Fernandes, Bruno Vinícius Ramos. II. Universidade de Brasília. Curso de Ciências Contábeis. III. Título

Lorena Dias da Silva

UMA ANÁLISE DAS PREMISSAS DE CONTROLE INTERNO DO COSO EM
RELAÇÃO À EXECUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO – PLANHAB.

Monografia apresentada para aprovação
no curso de Graduação em Ciências
Contábeis da Universidade de Brasília.

Banca Examinadora:

Fernanda Fernandes Rodrigues,

Bruno Vinícius Ramos Fernandes, Dr. (Orientador)

Brasília, 16 de junho de 2014.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, Força Criadora, que é o principal responsável por me guiar e assistir muito bem a minha trajetória. Agradeço imensamente aos meus pais João Fernando e Virgínia, sempre presentes e me dando apoio, compreensão e amor durante todos os anos da minha vida, contribuindo diretamente para a realização dos meus sonhos. As minhas irmãs Luciane e Fernanda pelo carinho e compreensão que sempre me dispensaram. Agradeço a meu namorado Fernando pelos momentos de apoio, até mesmo nas horas difíceis, me fazendo acreditar que tudo é possível.

Agradeço aos meus amigos do estágio da Coordenadoria de Auditoria de Gestão de Pessoal e Benefícios (CAUPE), no Tribunal Superior do Trabalho, que proporcionaram condições de crescimento e ambiente saudável para o melhor desempenho do meu trabalho.

Agradeço grandemente ao meu orientador pela paciência e pela receptividade em me aceitar como orientanda, contribuindo para a expansão do meu conhecimento.

Agradeço a Universidade de Brasília por me proporcionar uma excelente equipe de professores contribuindo para meu crescimento profissional e pessoal.

A todos os amigos, familiares e todos aqueles que direta ou indiretamente participaram da minha jornada, contribuindo para a formação da pessoa que sou hoje, o meu muito obrigado.

RESUMO

O trabalho em estudo busca analisar os componentes de risco do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), além das propostas de aperfeiçoamento para a obtenção de uma Política Nacional de Habitação (PNH) eficiente. A análise dos elementos de risco foi feita a partir das definições elucidadas no gerenciamento de risco pelo *Comitee of Sponsoring Organization of the Treadway Comission* (COSO). Com isso, o objetivo é analisar e avaliar o gerenciamento de riscos corporativos que envolvem o PLANHAB de acordo com o que foi atribuído pelo COSO na definição de seus elementos: ambiente interno; atividades de controle; informações e comunicação; e monitoramento. A pesquisa realizada se baseou em uma análise bibliográfica de conhecimentos qualitativos segundo os eventos de risco colhidos durante a pesquisa. Foi possível constatar a má utilização dos recursos públicos destinados a promoção da habitação digna, desviando o foco do Plano. Uma das formas encontradas para amenizar os elementos de risco, corresponde a atuação da sociedade no monitoramento da gestão da administração pública proporcionando, dessa maneira, a efetividade do PLANHAB.

Palavras-chave: PLANHAB, Gerenciamento de Risco, COSO.

ABSTRACT

The work study assesses the risk components of the National Housing Plan - PLANHAB beyond the proposed improvements for obtaining a National Housing Policy - efficient - PNH. The analysis of risk elements was taken from the definitions elucidated in risk management by Comitee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO). Thus, the objective is to analyze and evaluate corporate risk management involving PLANHAB according to which was attributed by the COSO definition of its elements: internal environment; control activities; information and communication; and monitoring. The survey was based on a literature review of qualitative knowledge according to risk events collected during the search. It was possible to observe the misuse of public resources for the promotion of decent housing, shifting the focus of the Plan. One of the ways found to mitigate the risk elements, match the performance of the company in monitoring the management of public affairs by providing, in this way, the effectiveness of PLANHAB.

Keywords: PLANHAB, Risk Management, COSO

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	5
2.1	Modelo de Referência COSO I	6
2.2	Modelo de Referência COSO II	7
2.2.1	Ambiente Interno	8
2.2.2	Fixação de Objetivos	10
2.2.3	Identificação de Eventos	10
2.2.4	Avaliação de Riscos	11
2.2.5	Resposta a Risco	13
2.2.6	Atividades de Controle	13
2.2.7	Informação e Comunicação	14
2.2.8	Monitoramento	14
2.3	O Plano Nacional de Habitação	15
2.3.1	Administração do PLANHAB	15
2.3.2	Quadro Legal	17
2.3.3	Entrega da Informação e Transparência	18
3	METODOLOGIA	20
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	22
4.1	Ambiente Interno	22
4.2	Fixação de Objetivos	25
4.3	Identificação de Eventos	27
4.4	Avaliação dos Riscos	29
4.5	Resposta a Risco	30
4.6	Atividades de Controle	33
4.7	Informação e Comunicação	34
4.8	Monitoramento	34
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	36

1 INTRODUÇÃO

A tentativa do Estado Brasileiro em incentivar uma maior participação da população nas tomadas de decisões dos governos da federação torna-se cada vez mais evidente. Este fato pode ser confirmado a partir da criação da Lei nº 12.527, de novembro de 2011, que regula o acesso às informações e apresenta a proatividade da administração em divulgar o que é de interesse da sociedade, sem que a população solicite.

A promoção da transparência pública é uma condição necessária para a efetivação do controle social podendo evitar atos indevidos e arbitrários por parte dos governantes e dos administradores públicos. Por conta disso a Controladoria Geral da União (CGU) promove a criação de mecanismos que proporcionam a transparência e a publicidade das informações ampliando o efeito do controle social da administração pública consolidando, dessa forma, o Brasil como um Estado Democrático de Direito.

A ação do Estado em tornar público leis, normas e decisões da administração como a execução orçamentária, os serviços prestados à comunidade, os subsídios e os contratos públicos representam a tentativa de manifestação do Estado Democrático.

Os frequentes escândalos envolvendo governos corruptos exigiu que, além de uma atuação de ações preventivas por parte dos agentes da federação, houvesse também a repressão e até mesmo a punição aos agentes da federação que cometam crimes financeiros no governo em que atuam. Tais medidas são necessárias pelo fato da corrupção representar potencial dano, não somente à Administração Pública como também, e principalmente, à sociedade. O estímulo, proveniente dos canais de transparência, passa a fazer parte do combate às decisões dos governantes que infringem os interesses da população.

Há uma tentativa de se promover o controle social, como demonstra o exemplo estudado pelo presente trabalho - o Plano Nacional de Habitação. Elaborado com iniciativa do Ministério das Cidades através de debates com representantes dos diversos segmentos sociais interessados na questão habitacional, o Plano, no entanto, apresenta falhas na disseminação de seus propósitos e, com isso, dificulta a concretização de seus objetivos que consiste na promoção de moradia digna a toda a população.

O objetivo principal traçado pelo PLANHAB consiste em formular estratégia de longo prazo a fim de implementar um conjunto de ações que permita à Política Nacional de Habitação (PNH) universalizar o acesso à moradia digna para todos os brasileiros

necessitados. O Plano foi previsto na Lei 11.124/05 sob coordenação da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), representante do Ministério das Cidades.

Além da estruturação do PLANHAB, a execução da política habitacional se insere em um novo cenário político no qual prevalecem os princípios da descentralização, territorialização, intersetorialidade, participação e desenvolvimento institucional. Para que as metas traçadas pela Política fossem capazes de ser atingidas criou-se o Plano como intermediador das ações e a prática do monitoramento e avaliação.

De acordo com as informações fornecidas pela publicação - “Avanços e Desafios da Política Nacional de Habitação”, em março de 2010, ainda é um desafio eliminar o déficit habitacional que, apesar de apresentar queda ao longo dos anos, ainda é um índice alto. Mesmo com as dificuldades encontradas, é possível visualizar os avanços alcançados desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Consolidar em um único ministério as diferentes políticas que tratam de um único assunto, como é o caso do desenvolvimento urbano foi um dos pontos defendidos pelos movimentos que lutaram, até então, pela reforma urbana no Brasil. Esta reforma consiste não somente na construção da moradia em si, como também na implementação de uma estrutura urbana que forneça as condições dignas de habitação propostas pelo PLANHAB.

Em 1986 houve a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) o que intensificou os problemas encontrados na instituição de uma política de habitação eficiente. Somente em 2003 com a criação e atuação da Secretaria Nacional de Habitação é que a história de deficiências do setor de habitação pode vislumbrar o desenvolvimento de ações no campo institucional, na produção habitacional e na urbanização de favelas, contribuindo para a melhora e redução das moradias precárias.

Apesar dos programas habitacionais darem maior prioridade à camada de renda mais baixa da população, a nova política também se destacou pela ampliação da produção habitacional para a classe média. Isso é possível devido à criação de um novo mercado imobiliário para essa faixa de renda em decorrência da ampliação do crédito, fruto da estabilidade econômica e melhoria da renda da população.

Pode-se apontar o PLANHAB como sendo um eixo norteador da atuação do Governo Federal, em que equaciona as necessidades habitacionais do Brasil, possuindo revisões periódicas de acordo com as publicações dos PPAs (Planos Plurianuais). Possui um horizonte de atuação de quinze anos com o objetivo de direcionar os recursos para as áreas necessitadas e apresentar estratégias para os eixos responsáveis pela estruturação da política habitacional.

São quatro os eixos delineados pelo Plano: i) modelagem de subsídios e alavancagem de financiamentos para população de baixa renda; ii) organização institucional e ampliação dos agentes do SNHIS; iii) propostas e mecanismos de fomento para a cadeia produtiva da construção civil; e iv) incentivos à adoção de mecanismos de política territorial e fundiária para ampliação de áreas para habitação de interesse social.

A Nova Política Nacional de Habitação foi instituída pelo Ministério das Cidades em 2004, esta foi responsável por reestruturar a Política Nacional de Habitação até então estabelecida, viabilizando para a sua implementação um conjunto de instrumentos a serem criados, como: o Sistema Nacional de Habitação – (SNH), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – (FNHIS) e o PLANHAB. O Plano Nacional de Habitação, previsto em 2005, só foi publicado em dezembro de 2009 fazendo parte da iniciativa de revolução do setor habitacional.

O PLANHAB, juntamente com as propostas por ele delineadas, foi analisado de acordo com os preceitos publicados pelo COSO – ERM (Enterprise Risk Management), de 2004, quanto ao sistema de controle interno, com análise, principalmente, da avaliação e do gerenciamento dos riscos. Tem o intuito de abranger todo o ciclo de produção do bem imóvel, iniciando pelo planejamento urbano e se estendendo até o atendimento da demanda por moradia digna. Nesse percurso é de responsabilidade do Plano identificar falhas apresentadas em cada etapa e propor soluções.

O Objetivo geral deste trabalho é investigar à luz das diretrizes do COSO, o gerenciamento e mapeamento de riscos do Plano Nacional de Habitação. O gerenciamento de riscos corporativos consiste no instrumento que o gestor utiliza para fazer o levantamento de estratégias com o intuito de prevenir a manifestação das incertezas associadas ao processo, mas que trazem um incremento ao valor agregado pela organização.

É através do gerenciamento de riscos corporativos que o ente público formulará estratégias com o intuito de prevenir as ocorrências das incertezas relacionadas ao processo. Os outros elementos do COSO – ERM (2004) referem-se a objetivos que auxiliam para o alcance da meta estabelecida, são eles: Ambiente Interno; Fixação de Objetivos; Identificação de Eventos; Avaliação de Riscos; Resposta ao Risco; Atividades de Controle; Informações e Comunicação; e Monitoramento.

A participação do controle e monitoramento social e o controle promovido pelos órgãos do próprio PLANHAB sobre as tomadas de decisão fazem surgir o problema da pesquisa. Esse problema que se apresenta é caracterizado como sendo a falta de

gerenciamento satisfatório e efetivo do PLANHAB, em âmbito público, proveniente do gerenciamento de riscos, na tentativa de fortalecer a base para a consolidação da participação social na vida pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os Critérios Gerais de Controle Interno da Administração Pública (CGCIAP, 2009) estabelece que o controle interno de uma organização tem a missão de mitigar os riscos inerentes às metas através de uma estrutura organizacional denominada de gerenciamento de riscos.

De acordo com o COSO-ERM – *Executive Summary* (2004), o processo de gerenciamento de riscos corporativos proporciona aos administradores a possibilidade de gerenciar os riscos e as incertezas de maneira eficaz. Quando determinada organização se compromete a defender os interesses de terceiros com o intuito de agregar valor para as partes relacionadas as incertezas são inevitáveis.

A organização tem o intuito de atingir seus objetivos e manter ou melhorar o seu desempenho na realização de suas atividades. Para isso, cabe à entidade possuir um controle interno bem estruturado, adaptável às mudanças operacionais e possuir resposta eficaz ao risco, segundo o *Internal Control – Integrated Framework* (1992).

Como relata os CGCIAP (2009), o controle interno de uma organização tem como objetivo principal garantir que as metas estabelecidas pela entidade possam ser cumpridas de acordo com o que foi planejado. A possibilidade da existência de riscos inerentes à consecução de determinado objetivo é fator preponderante para que haja a atuação da estrutura de controle interno. Com isso, o propósito da organização é alcançado quando existe um conjunto de políticas e procedimentos que fiscaliza e verifica eventos potenciais que leva a não execução dos objetivos da entidade.

No âmbito da administração pública, com a publicação da Instrução Normativa SFC nº 01/2001 tem-se como a definição de controle interno administrativo o conjunto das atividades, dos planos, das rotinas, dos métodos e dos procedimentos interligados que possuem o intuito de assegurar que as metas almejadas pelos entes públicos sejam alcançadas. A conquista do objetivo traçado deve-se manifestar de forma confiável e concreta, apresentando eventuais desvios durante a gestão até a sua concretização pelo poder público (AUDITORIA INTERNA E CONTROLE GOVERNAMENTAL, 2011).

A institucionalização do controle interno na administração pública se deu com o advento da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, do Direito Financeiro, que abrange a elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos governos federais, municipais, estaduais e do Distrito Federal. A Constituição Federal de 1988 ampliou o significado de controle

interno como sendo não somente de responsabilidade dos poderes governamentais como também sendo uma obrigação de toda a sociedade. Destaca-se, com isso, o conceito de *accountability* em que o gestor deve se posicionar além da burocracia, prevalecendo uma cidadania ativa no controle e gerenciamento dos recursos públicos (CONTROLE INTERNO E PARADIGMA GERENCIAL, 2007).

2.1 Modelo de Referência COSO I

Em 1985 foi formada a *National Commission on Fraudulent Financial Reporting* (Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros) que posteriormente seria transformada em Comitê – *The Comminttee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, como é conhecido atualmente. Tinha o intuito de formular recomendações para as empresas da área pública e privada. Essas recomendações provêm, principalmente, de resultados encontrados nas análises das ocorrências de fraudes em relatórios financeiros e contábeis, como descrito no COSO - *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*.

Esta Comissão era composta por cinco grandes representantes da área financeira: *American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)*, *American Accounting Association (AAA)*, *Financial Executives Internacional (FEI)*, *The Insititute of Internal Auditors (IIA)* e *Institute of Management Accountants (IMA)*. O primeiro grande trabalho publicado pela Comissão que tratou sobre a temática dos controles internos foi o *Internal Control – Integrated Framework* (Controle Interno – Um Modelo Integrado).

O *Internal Control – Integrated Framework*, modelo de referência COSO I, aborda a importância da existência de controles internos para a prevenção contra os riscos que uma entidade está sujeita. Este modelo ampliou a definição de controle interno como sendo uma importante ferramenta no gerenciamento de riscos à governança corporativa, proporcionando o alcance dos objetivos da organização. O modelo COSO I tem o intuito de orientar as empresas quando da avaliação e aperfeiçoamento de seus sistemas de controle interno (CGCIAP, 2009).

Os principais objetivos estabelecidos por uma companhia consistem em: administrar as operações empresariais de maneira eficaz; preparar as demonstrações financeiras de forma confiável; e verificar o cumprimento das regras. A segurança razoável em se obter essas três

categorias de objetivos é o que caracteriza a importância do controle interno em uma organização, segundo a Lei Sarbanes-Oxley (2003).

Na seção 404 da Lei Sarbanes-Oxley determina-se que o auditor independente ateste a garantia da eficácia dos controles e procedimentos internos na emissão de relatórios financeiros, essa seção justifica a necessidade de uma estrutura apropriada de controles internos pela entidade para atender às exigências determinadas pela Lei.

O modelo COSO I tem como objetivo orientar as empresas quando da avaliação e aperfeiçoamento de seus sistemas de controle interno. Pelo exposto no CGCIAP (2009), o modelo COSO I tornou-se referência mundial em virtude de:

- I. proporcionar a uniformização da definição de controle interno;
- II. definir componentes, objetivos e objetos do controle interno em um modelo integrado;
- III. delinear papéis e responsabilidades da administração;
- IV. estabelecer padrões para implementação e validação; e
- V. criar um meio para monitorar, avaliar e reportar controles internos.

A Lei Sarbanes-Oxley contribuiu para a alocação do desempenho entre três importantes grupos: o Conselho de Administração, responsável por supervisionar o compromisso com determinada tarefa; o Diretor Executivo e o Diretor Financeiro, encarregados de assegurar o cumprimento das regras e transmitir as informações aos superiores e aos funcionários; e o Comitê Diretor de Trabalho que é o responsável por supervisionar e coordenar as atividades relativas à Lei na organização como um todo. (LEI SARBANES-OXLEY, 2003).

2.2 Modelo de Referência COSO II

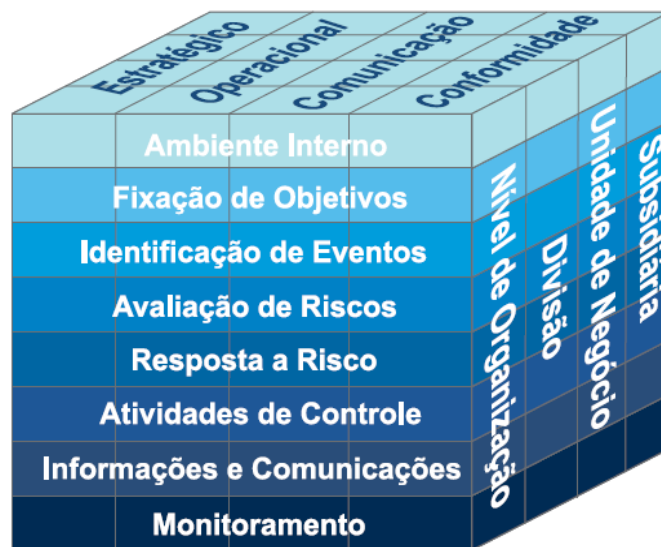
Com o intuito de melhorar o gerenciamento de riscos, implementado pelo modelo COSO I, publicou-se em 2004 o modelo de referência COSO II, também denominado *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada). A publicação do COSO dessa nova estrutura incorporou o que já havia sido divulgado no COSO I, aumentando o alcance dos controles internos ao proporcionar um vigoroso e extensivo enfoque ao gerenciamento de riscos (CGCIAP, 2009).

Ainda de acordo com enunciado dos CGCIAP (2009), o modelo COSO II prefixou objetivos a serem alcançados pela organização, visando identificar e analisar os riscos que

poderão impactar tais objetivos, tentando, dessa forma, possibilitar um gerenciamento de riscos através de uma base de conhecimento. As quatro categorias de objetivos são: estratégico, operacional, comunicação e conformidade.

Esses objetivos podem ser vistos no modelo da matriz tridimensional, conhecido como CUBO COSO II. A figura I retrata essa matriz em que, além dos objetivos encontrados na parte superior do cubo, têm-se os componentes do gerenciamento de riscos, os quais representam as etapas a serem seguidas para alcançar os objetivos. São estas as etapas: Ambiente Interno; Fixação de Objetivos; Identificação de Eventos; Avaliação de Riscos; Resposta a Risco; Atividades de Controle; Informações e Comunicações; e Monitoramento, descritos nos CGCIAP (2009).

Figura I - Cubo COSO II



Fonte: COSO – Enterprise Risk Management – Integrated Framework.

2.2.1 Ambiente Interno

Como relatado no COSO ERM (2004), o componente “Ambiente Interno” consiste na cultura de uma organização, a qual influencia na conscientização de seu pessoal quanto ao risco. Compreende a base estrutural para os outros componentes, possibilitando disciplina e estrutura. Os fatores que compõem o Ambiente Interno são: a filosofia administrativa de uma organização em relação aos riscos; o seu apetite ao risco; a supervisão do conselho de administração; a integridade, os valores éticos e a competência do pessoal da organização; e a

forma pela qual a administração atribui alçadas, responsabilidades, bem como organiza e desenvolve o seu pessoal.

A filosofia de gestão de riscos consiste nas convicções e atitudes que caracterizam a maneira como a organização aborda o risco em suas tomadas de decisões, desde o desenvolvimento e a implementação de estratégias até as suas atividades triviais. Esse fator “filosofia” afeta nos valores adotados pela organização e determina a forma como os componentes da gestão de riscos serão aplicados, interferindo, inclusive, na identificação dos riscos, quais são aqueles aceitáveis e como devem ser administrados. A boa aceitação da filosofia de administração de riscos pelo pessoal da organização, permite que se desenvolvam condições eficazes de identificação e administração de riscos.

O fator “apetite aos riscos” é entendido como o nível de risco que uma organização está disposta a aceitar na busca de valor, tendo grande influência na cultura e no estilo da operação. O apetite ao risco está fortemente ligado ao retorno desejado de uma estratégia, em que cada estratégia agrega níveis de riscos diferentes, cabendo à administração optar pela melhor solução.

O Conselho de Administração de uma organização é a parte crítica do ambiente interno capaz de influenciar os seus elementos de forma significativa. Fatores como independência do conselho em relação à administração, experiência e desenvolvimento de seus membros, grau de participação e exame das atividades, assim como adequação de suas ações são elementos de extrema importância para um ambiente eficaz de gerenciamento de riscos corporativos. Deve o Conselho de Administração, para manter um ambiente interno eficaz, ser composto, em sua maioria, por membros externos independentes.

A Integridade e os Valores Éticos da administração influenciam no modo como a estratégia e os objetivos de uma organização são implementados e a boa reputação de uma organização é de extrema valia, já que os padrões de comportamento vão além do mero cumprimento de normas. A integridade e os valores éticos tornam-se elementos essenciais ao ambiente interno e interferem no traçado, na administração e no monitoramento dos outros componentes do gerenciamento de riscos corporativos.

O fator competência refere-se ao conhecimento e às habilidades necessárias à execução de tarefas designadas, tendo relação estreita entre competência e custo, havendo sempre as habilidades e conhecimentos necessários a um determinado trabalho. Elementos como inteligência, treinamento e experiência individual são utilizados para estipular os níveis de competência para as tarefas estabelecidas.

Tendo a atribuição de Alçada e Responsabilidade como o último fator que compõem o ambiente interno, ela vem abordar o limite de influência autorizado às pessoas e equipes na solução de problemas e a autoridade empregada a elas quanto a isto.

2.2.2 Fixação de Objetivos

De acordo com o COSO ERM (2004), a fixação de objetivos é uma maneira eficaz da administração identificar os eventos potenciais que possam afetar a realização dos objetivos, a avaliação de riscos e resposta ao risco. Interessante destacar que os objetivos devem ser compatíveis com o apetite aos riscos, o qual direciona o nível de tolerância dos riscos admitidos pela organização.

Como visto no Cubo Coso II, presente no COSO ERM (2004), os objetivos são divididos em quatro. Os Objetivos Estratégicos consistem na alta administração estabelecer o propósito da existência da organização em sentido amplo, são metas de nível geral, mostrando os caminhos a serem percorridos para gerar valor às partes interessadas; e os objetivos correlatos estão representados pelas outras três categorias do Cubo Coso II, são eles: Objetivos Operacionais; Objetivos de Comunicação; e Objetivos de Conformidade.

Ainda pelo estabelecido pelo COSO ERM (2004, p. 39), os objetivos operacionais “referem-se à eficácia e à eficiência das operações da organização”. Cabe à administração assegurar que os objetivos sejam claros e bem formulados a fim de refletirem a realidade e as exigências do mercado além de proporcionar uma análise prática de desempenho.

Conseguir expressar o que se deseja corresponde ao objetivo de comunicação, a comunicação confiável permite à administração conseguir informações exatas e completas, relevantes ao que foi proposto. É a comunicação que oferece suporte para o processo decisório da administração e de acompanhamento das atividades e dos desempenhos da organização.

Os objetivos de conformidade consistem na organização conduzir suas atividades de acordo com as normas e leis ligadas à sua área de atuação.

2.2.3 Identificação de Eventos

O COSO ERM (2004) expõe que a implementação de estratégias ou a realização dos objetivos sofre interferências positivas ou negativas de eventos que correspondem a incidentes

originários de fontes internas ou externas. Cabe à administração identificar os eventos, sejam eles de impacto adverso ou oportuno.

São exemplos de fatores externos que interferem nos eventos: os econômicos, eventos que se relacionam com oscilações de preços, resultando em custo de capital elevado ou reduzido; o meio ambiente, eventos que provocam danos a fábricas ou edificações, como incêndios, inundações ou terremotos; os políticos, que consistem nas mudanças de cargos dos agentes do governo em que leis, normas e regulamentos são reformulados, comprometendo algo que já havia sido proposto; os sociais, que promovem alterações na sociedade e em seus valores; e os tecnológicos, em relação à inovação tecnológica que proporciona novas formas de comércio.

Os eventos também podem ser originários das escolhas feitas pela administração. Estes eventos se relacionam aos fatores internos que são conhecidos como: de infraestrutura, aumento da alocação de capital a fim de melhorar os serviços prestados proporcionando satisfação ao cliente; de pessoal, cuidados com as atividades que envolvem os funcionários da organização; de processo, relacionado à atividade operacional da instituição; e de tecnologia, intensificação dos recursos tecnológicos para atender a demanda do mercado.

Conforme apresentado no COSO ERM (2004, p. 48) “As organizações mais avançadas em termos de gerenciamento de riscos corporativos utilizam uma combinação de técnicas que aliam eventos passados e potenciais eventos futuros.” Cada organização deve selecionar as técnicas que melhor encaixam com a filosofia de sua gestão de risco.

2.2.4 Avaliação de Riscos

É na avaliação dos riscos que se mensura e estima os prováveis efeitos que os riscos podem ocasionar na efetivação dos objetivos traçados no planejamento. Ao selecionar determinado risco deve-se fazer a sua avaliação quanto o impacto e a probabilidade de ocorrência, para isso faz-se uso de parâmetros que permitem o desenvolvimento de um mapa de risco de prioridades. A determinação para a classificação da probabilidade e impacto são geralmente estimadas pela observação de eventos que já ocorreram (DULCÉLIA, 2013)

Segundo o COSO ERM (2004), a avaliação de riscos ajuda a organização a identificar qual o nível da interferência que os eventos em potencial assumem na realização dos objetivos. A administração considera eventos previstos e imprevistos, em que avalia os riscos em potencial nos eventos imprevistos e avalia até mesmo os riscos nos eventos previstos, caso

ainda não tenha realizado a avaliação, pois esses eventos também podem ocasionar impacto relevante na organização.

No trabalho de Dantas *et al* (2010) há a referência do disposto nos preceitos do COSO (2004) quanto à avaliação de riscos ao analisá-los em suas condições inerentes e residuais abordando as variáveis: da probabilidade – a probabilidade de ocorrer o evento que materialize o risco; e do impacto – o impacto que cada risco está sujeito a provocar no alcance dos objetivos. Tendo tais conceitos como base, a administração deve intencionalmente aumentar a probabilidade e o impacto dos eventos positivos e de maneira contrária, deve ter o propósito de reduzir a probabilidade e o impacto dos eventos negativos.

A avaliação de riscos depende de técnicas adequadas de análise a fim de relacionar a exposição ao risco com o apetite da entidade. Com isso foi destacada duas técnicas de análise: a quantitativa, correspondendo à análise numérica; e a qualitativa, abordando a combinação da probabilidade de ocorrência do risco e o seu impacto. A relação matricial gráfica entre impacto e probabilidade, representada pela Figura II, classifica o risco resultante em suas dimensões inerentes e residuais, cruzando-se os elementos evidenciados (DANTAS *et al*, 2010).

Figura II – Matriz gráfica para classificação dos riscos

IMPACTO	Muito Alto	RA	RA	RMA	RMA	RMA	<div style="display: flex; flex-direction: column; gap: 10px;"> <div>RMA Risco Muito Alto</div> <div>RA Risco Alto</div> <div>RM Risco Médio</div> <div>RB Risco Baixo</div> <div>RMB Risco Muito Baixo</div> </div>
	Alto	RM	RM	RA	RMA	RMA	
	Médio	RB	RM	RM	RA	RA	
	Baixo	RMB	RB	RB	RM	RM	
	Nulo	RMB	RMB	RMB	RMB	RMB	
		Improvável	Baixa	Média	Alta	Muito Alta	PROBABILIDADE

Fonte – Dantas *et al*, 2010.

2.2.5 Resposta ao Risco

Após a administração da organização ter elaborado uma avaliação dos riscos, a nova etapa consiste em decidir qual o tipo de resposta deve ser implementada. No trabalho de Dantas *et al* (2010), apud COSO ERM, (2004) cita-se quatro tipos de respostas ao risco: evitar - deixar de atuar em certas atividades que geram riscos; reduzir - adoção de medidas para a redução da probabilidade e/ou impacto ao risco; compartilhar - quando há transferência de uma parcela do risco, reduzindo a probabilidade ou o impacto ao risco; e aceitar - a administração não adota medidas para diminuir a probabilidade ou o impacto do risco.

O indicador de priorização no tratamento dos riscos é encontrado ao relacionar a resultante importância (*ranking*) do risco com a medida de efetividade do controle implementado, através da matriz gráfica demonstrada na figura III (DANTAS *et al*, 2010).

Figura III – Matriz gráfica para identificação da prioridade no tratamento de riscos

RANKING DO RISCO	Muito Alto	PA	PA	PMA	PMA	PMA	PMA Prioridade Muito Alta
	Alto	PM	PM	PA	PMA	PMA	PA Prioridade Alta
	Médio	PB	PM	PM	PA	PA	PM Prioridade Média
	Baixo	PMB	PB	PB	PM	PM	PB Prioridade Baixa
	Muito Baixo	PMB	PMB	PMB	PMB	PMB	PMB Prioridade Muito Baixa
		Forte	Satis- fatório	Insatis- fatório	Fraco	Inexis- tente	
		EFETIVIDADE DO CONTROLE					

Fonte: Dantas *et al*, 2010.

2.2.6 Atividades de Controle

Os CGCIAP (2009) esclarecem que os agentes responsáveis pelas atividades de controle tentam eliminar os riscos que a administração, por estratégia, optou combater através de políticas e procedimentos estabelecidos e executados. Essas atividades devem existir em

toda a organização, níveis e funções, pois incluem controles preventivos e detectivos além das ações corretivas que são um complemento às atividades ou aos procedimentos de controle.

“As atividades de controle são importantes elementos do processo por meio do qual uma organização busca atingir os objetivos do negócio” COSO ERM (2004, p. 68). A administração elabora estratégias para que as metas sejam alcançadas, sendo, portanto, as atividades de controle um mecanismo de gestão que auxilia a administração a alcançar seus objetivos e assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas de forma adequada e oportuna.

2.2.7 Informação e Comunicação

É necessário que uma organização dê um suporte claro de informações para seus funcionários quanto ao papel a ser desempenhado a fim de que as atividades estabelecidas sejam bem exercidas para o alcance dos objetivos fixados. A qualidade da informação é decisiva para o processo de tomada de decisão, por isso faz-se necessário que a informação seja útil, tempestiva, atual e precisa. A comunicação das informações deve ser transmitida com o máximo de transparência, permitindo o alcance da informação a diversos níveis hierárquicos da organização, como também ao público externo (CGCIAP, 2009).

2.2.8 Monitoramento

O papel do monitoramento em uma organização tem como objetivo avaliar, certificar e revisar a estrutura de gestão de riscos e controles internos a fim de assegurar se estão sendo efetivos. O monitoramento pode ser realizado de duas formas ou pela combinação de ambas: monitoramento durante o curso das atividades normais da organização; ou por meio de avaliações específicas de atividades (CGCIAP, 2009).

Devido o monitoramento contínuo estar incorporado às atividades normais e repetitivas em uma organização é fato que ele atende prontamente às mudanças. Sendo este monitoramento conduzido em tempo real faz com que ele se torne mais eficaz se comparado com as avaliações independentes. Essas avaliações são consideradas lentas por permitir que a solução seja levantada somente após o fato já ter ocorrido e não durante o surgimento do problema, como ocorre no monitoramento contínuo (COSO ERM, 2004).

2.3 O Plano Nacional de Habitação

O presente estudo tem o intuito de apresentar o plano de governo em questão de maneira esclarecedora através da abordagem de aspectos sobre a administração, o quadro legal e as informações e transparência, relevantes para o entendimento e acompanhamento das propostas estabelecidas.

Como apresentado em “*Brasil em Desenvolvimento*”, de 2009, a Política Nacional de Habitação (PNH), lançada em 2004, passou por períodos de instabilidades antes da sua efetiva implementação. Em 1986 as políticas federais de habitação no Brasil foram surpreendidas pela extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH). A criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), em 1995, ocorreu somente após sucessivas transferências da política habitacional por quatro ministérios durante nove anos. A SEPURB, que posteriormente foi sucedida pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedu), possibilitou a criação da maioria dos programas e das ações habitacionais existentes atualmente e se fortaleceu com a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

Na publicação do PLANHAB (2009), relata-se que houve grande participação da SNH, ao longo da elaboração das metas levantadas pelo Plano, para isso foram organizados diversos debates regionais e setoriais, envolvendo representantes do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS). A participação dessas diversas áreas foi importante para promover o debate político, a proposição e a deliberação do plano.

2.3.1 Administração do PLANHAB

O PLANHAB, previsto em documento publicado pela PNH, define estratégias de longo prazo para solucionar necessidades no setor habitacional nos próximos quinze anos, com horizonte temporal até 2023, sendo revisado pelos PPAs de 2011, 2015 e 2019. É estruturado em quatro temáticas: i) modelo de financiamentos e subsídios; ii) política fundiária e urbana; iii) cadeia produtiva da construção civil; e iv) arranjos institucionais, foi o exposto pelo BRASIL EM DESENVOLVIMENTO (2009).

No PLANHAB (2009), apresenta-se metas também em curto prazo que possam levar a resultados positivos no âmbito da moradia digna, o PLANHAB demonstrou resultados favoráveis com a implementação de dois programas sociais em vigor no país: O Programa de

Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A efetivação de parte das metas estabelecidas mostra o potencial do PLANHAB em oferecer condições de moradia à população necessitada. Para que a totalidade das metas seja alcançada faz-se necessário a participação vigorosa dos setores públicos estaduais e municipais, além do setor privado e da sociedade como um todo – os agentes e movimentos sociais.

É fato que a proposta do PLANHAB em oferecer moradia digna a todo e qualquer cidadão é ousada e de difícil execução, já que o Brasil apresenta uma população relativamente grande e ainda se enquadra como um país em desenvolvimento, enfrentando grandes desigualdades sociais e econômicas. São milhões de famílias em estado de extrema pobreza, que moram em assentamentos precários gerando um gigantesco déficit habitacional (PLANHAB, 2009).

Os principais programas finalísticos elaborados pelo PLANHAB, encontrados nos PPAs 2008-2011 e que estão sob o controle do Ministério das Cidades, podem ser agrupados em três categorias: i) programas destinados a agentes do setor público e a pessoas com menor poder aquisitivo (até cinco salários mínimos); ii) programas destinados a promotores privados e a pessoas físicas com renda superior a cinco salários mínimos – Habitação de Mercado – financiado por recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo); e iii) programas destinados a aumentar o aperfeiçoamento do setor de construção civil nacional – PBQP-H (Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat). (BRASIL EM DESENVOLVIMENTO, 2009).

Encontra-se previstas, no PLANHAB, cerca de 31 milhões de atendimentos até a data limite para o cumprimento do exposto no PLANHAB. O PMCMV, criado em abril de 2009, já conseguiu pôr em prática diretrizes e ações elaboradas pelo Plano Nacional de Habitação no PPA de 2008-2011 sendo previsto um investimento de R\$34 bilhões no setor habitacional, promovendo crescimento também no setor da construção civil e proporcionando aumento na oferta de emprego. Os investimentos presentes no PAC, criado em janeiro de 2007, soma-se aos já propostos, com uma previsão de R\$239 bilhões no PPA de 2008-2011, valor destinado à infraestrutura social e urbana. Os números se elevam com o lançamento do PAC 2 no ano de 2010 que previu para o período de 2011-2014 um investimento de R\$278 bilhões ao PAC MCMV para a produção e financiamento habitacionais, além da urbanização de assentamentos precários. O PLANHAB veio intensificar investimentos já alocados no setor de habitação, somando-se aos avanços institucionais, proporcionado pelo Ministério das Cidades,

Conselho das Cidades e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. O Plano Nacional de Habitação tornou-se com isso uma nova forma de revigorar os setores da sociedade, públicos e privados, para a continuação de investimentos na área, possibilitando avanços e apresentando desafios às necessidades habitacionais presentes e futuras, permitindo a consolidação do ideal do projeto que é proporcionar moradia digna a todo e qualquer cidadão (PLANHAB, 2009).

2.3.2 Quadro Legal

Essa esfera vem mostrar o marco inicial legal do projeto que vislumbrou as diretrizes propostas pelo PLANHAB e como as ações estão sendo implementadas, seguindo as regras pré-estabelecidas, para que os benefícios à população sejam alcançados, além de analisar as mudanças ocorridas em âmbito judicial.

Existe a tentativa de implementação de políticas públicas no setor habitacional que se deu em 1946 com a primeira política nacional de habitação: a Fundação Casa Popular. Esta, no entanto, mostrou-se ineficaz ao se deparar com a falta de recursos e a ineficiência dos financiamentos, pois programas voltados para a moradia não tinham a devida atenção do governo, não sendo o alvo principal das políticas públicas. Esse fato impediu que ações mais vigorosas em prol da moradia digna fossem postas em prática se limitando apenas a beneficiar alguns estados da federação, promovendo a construção de poucas unidades (PNH, 2004).

Ainda na PNH (2004), o Banco Nacional de Habitação implementou o modelo de política habitacional a partir de 1964, o qual tinha características que deram bases significativas para a estrutura institucional atual e também para as novas concepções de políticas habitacionais. Para a identificação desse novo cenário observa-se três elementos fundamentais: i) criação de um sistema de financiamento que permitiu a arrecadação de subsídios e recursos específicos, além do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); ii) surgimento e implementação de uma série de programas centrais responsáveis por ditar as diretrizes gerais seguidas por órgãos do executivo, de forma descentralizada. iii) elaboração de uma agenda para o uso dos recursos e sua distribuição que passou a ser utilizada em níveis regionais, apesar do seu caráter central. Tem-se ainda a existência de uma rede de agências presentes nos estados da federação que ficavam a cargo da operacionalização direta das políticas, das diretrizes e dos recursos provenientes do órgão central.

O Plano Diretor presente no artigo 182 da CRFB estabelece a responsabilidade da política de desenvolvimento urbano aos municípios garantindo o bem estar de seus habitantes, o que foi regulamentado posteriormente pela Lei 10.257/2001. O direito à moradia também é resguardado pelas leis federais nº: 11.124/2005, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação (FNH) – responsável por promover o acesso à habitação à camada de menor renda da população; e 11.888/2008 – dispõe às famílias de baixa renda atenção técnica e gratuita para o projeto juntamente com a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124/2005.

2.3.3 Entrega da Informação e Transparência

Este tópico vem trazer aos beneficiários da política habitacional informações acerca dos programas de governo, para isso faz uso de meios seguros e transparentes acessíveis a toda a população.

A fiscalização dos gastos públicos praticada pela mídia, sindicatos e sociedade civil promoveu na gestão da administração pública uma preocupação maior com gastos mais efetivos, eficientes e eficazes. Foi preciso para isso uma reorganização das atividades de planejamento em estruturas mais seguras aumentando, com isso o interesse em utilizar indicadores que avaliem a gestão das políticas públicas para atender ao controle social do Estado Brasileiro nos últimos 20 anos.

A Lei de Acesso à Informação nº 12.527 foi sancionada em 18 de novembro de 2011 com o intuito de regulamentar o direito de todo cidadão às informações públicas, direito este previsto no artigo 5º inciso XXXIII e artigo 216 da Constituição brasileira, sendo aplicada às esferas de governo Federal, Estadual, Distrital e Municipal. A Lei de Acesso à informação torna-se um marco importante para a consolidação da democracia no Brasil e um respaldo para as ações que vão contra os atos de corrupção devido a uma maior participação popular e um controle das ações do governo.

O texto da referida lei frisa que o governo terá como regra a publicidade dos atos e estabelece o sigilo da informação como sendo uma exceção. Esse fato mostra que é obrigação dos entes públicos transmitir a informação independente da mesma ter sido solicitada ou não, além de divulgar informações atualizadas em meios de comunicação de fácil acesso e em relatórios de diversos formatos.

A informação produzida pelo Estado é um bem público e o direito de acesso a essa informação traz vantagens para todo cidadão e para a Administração Pública em geral sendo requisito relevante na luta contra a corrupção, aperfeiçoando a gestão pública, o controle da sociedade e a participação popular. São muitos os benefícios trazidos a toda a população com a garantia do direito de acesso a informação, além da prevenção da corrupção destaca-se o respeito aos direitos fundamentais, fortalecimento da democracia, melhoria da gestão pública e melhoria no processo decisório (MANUAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS, 2013).

Neste contexto, o Plano Nacional de Habitação, assim como outros planos e programas do governo, caracteriza-se como um projeto de participação da sociedade. A existência de um sistema de informações habitacionais, de monitoramento e de avaliação durante o processo de planejamento e implementação do plano de ação facilita a fiscalização por parte da sociedade. O processo de elaboração do PLANHAB se efetivou em caráter participativo envolvendo um grande conjunto de reuniões e debates, em diversos fóruns e instâncias, discutindo o plano entre as várias esferas da população (PLANHAB, 2009).

3 METODOLOGIA

O trabalho utiliza-se como marco teórico a revisão bibliográfica, que consiste em “uma revisão literária sobre as variáveis do estudo, incluindo as ideias, experiências e pensamentos de autores reconhecidos no campo desta pesquisa”. (KAUARK; MANHÃES; MEDEIROS, 2010, p. 82)

O acervo utilizado para o levantamento dos dados foi composto pelo relatório de gestão do governo, artigos referentes às políticas públicas, relatórios, legislações acerca do assunto, além da lei específica que criou o PLANHAB ante um cenário precário. A tentativa de investimento no setor habitacional se estende desde meados dos anos 50 e o que se evidenciou, através da avaliação dos riscos foi um plano ineficiente em relação às propostas e falho na alocação dos recursos.

À análise dos dados prosseguiu em uma investigação quanto aos eventos de risco relevantes e de grande impacto no orçamento público da União. Foi verificado no Relatório de Gestão, publicado pela Controladoria Geral de Auditoria da Área de Cidades, referente ao exercício de 2010, um agravante em relação aos contratos de repasses sob o controle da Secretaria Nacional de Habitação. Constataram-se eventos de risco presentes na transferência de dinheiro público para a construção de obras as quais tinham, na sua grande maioria, problemas de finalização.

Acrescenta-se ao Plano Nacional de Habitação quatro principais atores que fizeram parte do reinício do planejamento do setor habitacional: o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades, a nova Política Nacional de Habitação e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. É certo afirmar que o alto investimento em dois programas federais de destaque – o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – permitiu que outros importantes atores públicos, privados e sociais retomassem os investimentos na área habitacional, como as instâncias de controle social e participação, assim como o Conselho Curador do FGTS e do próprio Congresso Nacional.

Com a criação do Ministério das Cidades, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, o setor passou a apresentar um maior destaque institucional na esfera federal. O Conselho das Cidades representa a principal ferramenta que orienta as estratégias e as ações estipuladas pelo Governo Federal. A Política Nacional de Habitação visa promover as condições básicas para a concretização da moradia digna a toda a população, especialmente a de baixa renda. O FNHIS representa a população de baixa renda visando centralizar e

gerenciar os recursos provenientes do orçamento e que são destinados aos programas estruturados no campo do Fundo, implementando programas de habitação sustentados em fontes não onerosas e que não visam retorno.

A etapa seguinte consistiu em classificar os tipos de eventos e a ocorrência com que eles incidiam. Pelo exposto pôde-se elaborar, com a orientação da pesquisa de Dantas *et al* (2010) e a partir de uma análise dos conceitos elucidados pelo COSO (2004), a identificação e avaliação dos eventos delineados postos em classificação adequada, levando em consideração a frequência de sua ocorrência ante o todo do universo selecionado. Verificou-se também o impacto causado pelos valores gastos e o impacto da não execução das obras prejudicando o beneficiário das ações. Para melhor visualizar os danos causados pela má utilização dos recursos públicos foi utilizado um cruzamento matricial dos dados coletados, tendo sempre o cuidado de fazer ligações dos eventos destacados com o que é disposto na norma.

Devido à recente preocupação quanto ao planejamento habitacional no Brasil foram estruturados três pontos relevantes para o PLANHAB: cenários macroeconômicos, necessidades habitacionais e projeções das fontes de receitas para habitação. Importante verificar que esses três pontos ou são dependentes de decisões políticas como, por exemplo, quanto à demanda demográfica futura por moradias, ou dependem de decisões que não estão sob o controle dos agentes da política habitacional, como o fator macroeconômico.

A formação de uma escala de prioridades foi a etapa seguinte a ser analisada. O nível do risco juntamente com a avaliação do controle de cada evento pode-se determinar através de um novo cruzamento matricial o evento de risco que deve ser apresentada uma resposta com maior urgência.

Com isso procurou-se, no presente trabalho, analisar o proposto no PLANHAB, os artigos e relatórios elaborados que apresentaram relevância sobre os riscos selecionados, os preceitos das doutrinas acerca da implementação do controle interno e sua respectiva orientação ao que é posto pelo COSO.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Através do que foi apresentado mostra-se uma preocupação quanto ao fornecimento de informações por meios que garantam à população interessada a disseminação de conhecimento compreensível. Permitir que o cidadão tenha acesso às informações claras e sem distorções é um evidente avanço no processo de democratização.

É evidente a contribuição direta do povo para a atuação efetiva do governo nas áreas de interesse da população. Um Estado Democrático de Direito, como o Brasil, deve possuir a atuação ativa da sociedade para que prevaleçam decisões que interessam aos brasileiros, no ato da condução da coisa pública. O acesso à informação possibilita apenas o conhecimento de como o controle ineficaz, que não analisa e aponta os riscos de uma gestão, encobre uma atuação corrupta de um governo. É o povo, através da atuação ativa, com denúncias à CGU e constante monitoramento, que possibilitará a manifestação de uma administração descente e menos corrompida.

Como apresentado na Constituição Federativa do Brasil, de 1988, cabe ao povo exercer a sua soberania através dos governantes que são eleitos e que devem fazer jus a esse direito. Para que isto se torne realidade, os cidadãos brasileiros devem participar da vida política do país explorando as informações, como exaustivamente relatado, que o Estado tem dever de publicar através de meios transparentes.

O sistema de controle interno COSO ERM aplicado ao PLANHAB vai proporcionar aos brasileiros vigilância na alocação dos recursos, fazendo cumprir o disposto na Constituição sobre a soberania do povo.

4.1 Ambiente Interno

O ambiente interno é o responsável por dar suporte a todos os setores de uma organização, proporcionando condições de análise de risco e, quando obtém envolvimento dos interessados, permite um gerenciamento de riscos eficaz.

O Estatuto das Cidades, regulamentado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, em seu capítulo I artigo 2º, inciso II estabelece como diretriz importante “a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Devido ao exposto, o PLANHAB incorporou instrumentos de

gestão democráticos como o Conselho Nacional das Cidades e os processos originados das conferências realizadas nas cidades em âmbito federal, estadual e municipal. Nesses espaços de debates diversas propostas são postas em pauta, objetivando a construção de uma política de habitação funcional, tendo a população como principal participante das decisões por meio de suas organizações e movimentos sociais. (PLANHAB, 2009)

O processo de elaboração do Plano deve possuir a participação da sociedade civil e dos agentes públicos, além do Conselho Nacional das Cidades, da Câmara Técnica de Habitação, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS), do Conselho Curador do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (CCFGTS), dos movimentos sociais, da representação empresarial, das ONGs e das universidades. O desenvolvimento do PLANHAB vai além de elaborações de propostas restritas ao pensamento técnico. O envolvimento da coletividade faz-se de extrema importância para o levantamento de objetivos diversos que agregam interesses conflitantes (PLANHAB, 2009).

Em relação ao elemento filosofia de gestão, tenta-se destacar os responsáveis pela execução e fiscalização do PLANHAB. As políticas habitacionais incorporaram uma gestão descentralizada em meados dos anos 80. Pode-se dizer, no entanto, que essa descentralização no setor habitacional foi caracterizada pela ausência da União, pois não houve clareza na atribuição de responsabilidades aos novos entes responsáveis pela gestão. O Governo Federal pouco contribuiu para essa nova forma de governar, pois não houve definição dos incentivos e alocação adequada dos recursos dificultando a administração dos governos locais e resultando em problemas habitacionais sem solução (PNH, 2004).

É do Ministério das Cidades a competência de controlar a execução do orçamento e dos planos de aplicação dos recursos do FNHIS, assim como fiscalizar tais aplicações, levando à apreciação do Conselho Gestor. O FNHIS é o responsável por centralizar e gerenciar os recursos orçamentários destinados à execução dos programas habitacionais, aos quais terão seus recursos repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios. É de responsabilidade da Caixa Econômica Federal firmar contratos de repasse com os entes da federação, desempenhando a função de agente operador do FNHIS, depositando recursos do Fundo.

O fator de apetite ao risco é o responsável em dar direcionamento à administração pública quanto a melhor escolha para a implementação de ações sugeridas pelo PLANHAB. O que ocorre, no entanto, quanto ao Plano Nacional de Habitação é a existência de dados

provenientes de estudos de caso o que dificulta a generalização das análises, já que os casos se apresentam de forma bem específica.

A gestão de risco é de extrema importância para os entes públicos, pois permite que as atividades sejam melhores selecionadas e orientadas para a contenção de gastos e uma efetiva e eficaz aplicação dos recursos. A não informação quanto ao controle dos riscos faz com que os processos para a implementação de moradia à população sejam fritos de fraudes e má aplicação do dinheiro público, e é exatamente o que ocorre com a tentativa de execução do PLANHAB.

O risco de não atender a toda demanda da população que realmente necessita do benefício da moradia é grande. O Estado brasileiro, historicamente, nunca foi capaz de garantir o direito à moradia a todos os cidadãos necessitados. Os programas criados para amenizar desigualdades atendem parcialmente à demanda, deixando a outra parcela da população exposta às soluções informais e em estado precário. Os recursos que são destinados aos programas de habitação não possuem uma fiscalização rigorosa e o acompanhamento dos gastos com moradia ainda é falho, o que compromete a avaliação de riscos não só no setor habitacional, como também em outras políticas públicas.

Como proposto pelo PLANHAB, sua estrutura compreende um Conselho da Administração composto por três instâncias institucionais de controle social e participação: Conselho das Cidades, Conselho Curador e o Conselho Gestor. Este trabalho social, no entanto, apresenta alguns problemas, como relatou o consultor Francesco di Villarosa na publicação TRABALHO SOCIAL E INTERVENÇÕES HABITACIONAIS (2011). Villarosa diz que as ações que envolvem um programa estão agrupadas em cadeias, as quais não estão necessariamente integradas. A ação social, a elaboração do projeto, a própria obra, a fiscalização e tantas outras etapas do processo de implementação de um programa possuem tempos distintos de execução não mantendo a sequência correta dos acontecimentos, acarretando na falta de integração de ações.

A existência de um Conselho da Administração traz, como ponto positivo, lideranças e espaços de participação. No entanto, permite a ocupação das instâncias por associações locais, o que acarreta na prática de atitudes pessoais entre as associações e o poder público (TRABALHO SOCIAL E INTERVENÇÕES HABITACIONAIS, 2011).

Em relação à Integridade e aos Valores Éticos, não há um Código de Ética que permeia os servidores envolvidos na execução do Plano Nacional de Habitação. Pode-se destacar, no entanto, a atuação da Caixa Econômica Federal, responsável por firmar contratos

de repasse. Existe o Código de Ética da CAIXA, instrumento indispensável para sistematizar os valores que envolvem a negociação nos processos, orientando ações para um relacionamento ético com os envolvidos.

A ausência de condutas éticas formalizadas a serem seguidas dificulta ainda mais a atuação dos atores que compõem o Sistema de Habitação. O fato se agrava pelas partes envolvidas serem compostas, em sua maioria, por pensamentos de associações, que envolvem uma dinâmica difícil de ser acompanhada. A ausência de padrões facilita o ato libidinoso, como relatado no COSO II (2004, p. 31): “os valores éticos não devem ser apenas comunicados, mas acompanhados de orientação específica em relação ao certo e ao errado”.

4.2 Fixação de Objetivos

O Plano Nacional de Habitação possui como um dos grandes objetivos formular a estratégia de longo prazo para melhor equacionar as necessidades de habitação e as precariedades urbanas, causas de graves problemas sociais. Para isso propôs-se o direcionamento no uso dos recursos, além de apresentar estratégias nos quatro eixos da estrutura da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.

Traçar objetivos de longo prazo requer que mudanças sejam feitas no presente em relação ao processo de produção de moradia, com isso problemas como a incompatibilidade entre o custo e a capacidade de pagamento das famílias em situações de pobreza tem que ser solucionado, oferecendo não somente moradia de qualidade como também uma rede de infraestrutura adequada.

A visão adotada pelo PLANHAB para solucionar a problemática da ausência de moradia digna vai além da atuação em uma única dimensão, a estratégia do Plano visa a realização de esforços em diversas dimensões ao mesmo tempo, o que explica a preocupação com os quatro eixos da estrutura da política habitacional.

Em relação ao modelo de financiamento e subsídio tem-se como principal estratégia a ampliação dos recursos não onerosos na tentativa de beneficiar os setores de baixa renda, que são os priorizados pelos programas habitacionais, em que há um elevado déficit habitacional. As projeções realizadas até 2013 em relação às necessidades futuras revela que aproximadamente 12,7 milhões de famílias deverão fazer parte do Grupo 1, aqueles que não possuem condições mínimas para adquirir um financiamento habitacional. No Grupo 2

estarão presentes cerca de 12,5 milhões de famílias, são aquelas com condições parciais de adquirir financiamento, necessitando de ajuda complementar para obter solução ao problema.

A alocação de recursos não onerosos não consiste na solução dos empecilhos à moradia digna, é necessário atingir estabilidade e capacidade de previsão nas dotações orçamentárias alocadas no FNHIS, conseguindo, dessa forma, um melhor controle dos gastos públicos com habitação.

A estratégia de destinação de recursos do SNHIS para urbanizar e regularizar assentamentos em estados precários e promover a produção de unidades novas para o Grupo 1, requer um conjunto de ações tanto promovidas pelo poder público como integradas às outras políticas sociais e tem-se como fontes principais de financiamento o Orçamento Geral da União e o FNHIS, através de repasses da União aos estados e municípios.

Existe também a possibilidade de utilização dos recursos do FGTS, para isso é preciso elaborar programas específicos de financiamento ao setor público municipal ou estadual como o programa Pró-Moradia. O Plano prevê algum retorno das famílias que foram beneficiadas, isso porque se espera que o FNHIS tenha sempre sua capacidade ampliada para atender outras famílias necessitadas.

Outra estratégia para alcançar os objetivos definidos pelo Plano Nacional de Habitação refere-se à redução dos custos e ampliação do orçamento do FGTS. Isso se deve pelo fato de o Fundo de Garantia do Trabalhador Social ser a fonte mais expressiva que a política de habitação disponibiliza para o financiamento de moradias para os Grupos 2 e 3. O FGTS estabelece pagamento para uma taxa de financiamento um pouco mais elevada, de 7,5%, para uma renda familiar a partir de R\$2.000,00, critérios inseridos no Grupo 4 (famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, em condições de assumir pagamentos mensais relativos a aquisição de moradia) isso permite compensar a redução da taxa garantida às famílias do Grupo 2, que representa 6,16%. Ou seja, no Grupo 4 não existe subsídios, o que permite a geração de recursos para alimentar o Fundo Garantidor, resultante do acréscimo de 1,34% da taxa de financiamento.

A criação da Carta Subsídio também foi uma alternativa encontrada para complementar os financiamentos feitos pelas famílias de baixa renda. Este instrumento permite que os recursos provindos de duas fontes distintas – FGTS e FNHIS – atinjam os beneficiários do Grupo 2 de maneira mais rápida, eficaz e transparente.

Na tentativa de tornar o atendimento atrativo para os Agentes Financeiros em relação a essas famílias de baixa renda e, com isso, reduzir a necessidade de subsídio, foi criado o

Fundo Garantidor, em que se institui um Modelo de Garantias e Seguros no intuito de mitigar riscos de crédito. Esse modelo pode garantir um financiamento habitacional dos integrantes do Grupo 2.

No Grupo 5 se enquadram aqueles em condições de adquirir financiamento, por conta disso estão inseridos no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). As estimativas de recursos destinados a esse Sistema superam às reais necessidades dos seus beneficiários, já que se encontram em torno de R\$ 590 bilhões, no período.

As estratégias adotadas pelo PLANHAB foram formuladas na tentativa de pôr em prática os objetivos fixados pelo Plano Nacional de Habitação que visa como resultado final oferecer moradia digna às famílias que não possuem condições próprias para financiar um imóvel.

4.3 Identificação de Eventos

Na identificação dos eventos de risco presentes no PLANHAB foram selecionados aqueles que receberam relevância no Relatório de Auditoria Anual de Contas que teve como unidade auditada a Secretaria Nacional de Habitação. O Relatório, emitido pela Coordenadoria-Geral de Auditoria da Área de Cidades, está de acordo com as normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal e se refere à consolidação das contas do Fundo de Arrendamento Nacional de Habitação e do Fundo de Habitação de Interesse Social.

Na identificação dos eventos de riscos presentes no PLANHAB foi dada relevância aqueles referentes ao repasse de contratos, a partir do banco de dados da CAIXA/SIAPF, a auditoria identificou quatro eventos de riscos. É possível verificar a situação da carteira de contratos de repasse no ano de 2011, no mês de janeiro. As informações sobre os eventos focaram no período mais recente, apesar de existir uma análise dos dados desde 2004.

Dentro de um universo de 4.271 contratos vigentes em até 2010, existem aqueles que possuem seu andamento normalizado e aqueles que se referem aos Contratos de Obras Adiantados, o último será objeto de análise deste trabalho. Destes contratos vigentes, existem aqueles que apresentaram problemas, representando os outros três eventos selecionados: Contrato de Obras Atrasados; Contrato de Obras Paralisados; e Contratos de obras Não Iniciados. Na Tabela I, encontra-se os eventos e as suas classificações quanto à probabilidade de materialização do risco.

Tabela I – Descrição dos eventos conforme a situação das obras dos contratos Ativos da SNH em janeiro/2011.

	Nome do evento	Escala Qualitativa	Ocorrência do Período
1	Contratos Vigentes Adiantados.	A probabilidade de materialização do risco é, em princípio, improvável.	0,09%
2	Contratos Atrasados	A probabilidade de materialização do risco é muito alta.	14,38%
3	Contratos Paralisados	A probabilidade de materialização do risco é muito alta.	13,49%
4	Contratos Não Iniciados	A probabilidade de materialização do risco é muito alta.	47,93%

Elaborado a partir de consulta eletrônica ao site do Ministério das Cidades.

Também foi mencionado no relatório de auditoria que um problema relevante, recorrente em outros relatórios de exercícios anteriores elaborados pela Coordenadoria Geral da União (CGU), continuou não apresentando seus resultados reais. Os indicadores de gestão dos programas/ações da Secretaria Nacional de Habitação continuam sendo formulados a partir do empenho orçamentário, sem que a unidade seja efetivamente executada. Dessa forma, os resultados obtidos são avaliados inadequadamente, já que as informações manifestam-se distorcidas.

Cada evento de risco selecionado, caso seja materializado, vai promover um impacto, seja negativo ou positivo, no alcance dos objetivos almejados pelo PLANHAB. A classificação do impacto quanto nulo, baixo, médio, alto ou muito alto nos contratos selecionados é apresentada na tabela 2:

Tabela II – Descrição dos eventos e seus impactos, conforme relatório de auditoria emitido pela CGU.

	Nome do evento	Escala Qualitativa	Impacto
1	Contratos Vigentes Adiantados.	O risco, se materializado, tem impacto nulo em relação aos objetivos.	Nulo
2	Contratos Atrasados	O risco, se materializado, tem impacto muito alto para o alcance dos objetivos.	Muito Alto
3	Contratos Paralisados	O risco, se materializado, tem impacto muito alto para o alcance dos objetivos.	Muito Alto
4	Contratos Não Iniciados	O risco, se materializado, tem impacto muito alto para o alcance dos objetivos.	Muito Alto

Elaborado a partir de consulta eletrônica ao site do Ministério das Cidades.

Pode-se acrescentar ainda que, de acordo com análises das informações emitidas no relatório de gestão da SNH, relativas à transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial

(FAR), verificou-se que a meta de 400.000 unidades habitacionais foi atendida. Segundo os dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal, no período que se estende até 31/12/2010, já haviam sido contratadas 404.128 unidades habitacionais, um excedente de 4.128 unidades. Essa meta, no entanto, em termos financeiros, foi executada por meio de inscrição em restos a pagar não processados no valor de R\$ 4.663.000.000,00, o que distorce o objetivo alcançado.

4.4 Avaliação dos Riscos

De acordo com o trabalho elaborado por Dantas *et al* (2010), montar a matriz gráfica permite verificar a relação existente entre a probabilidade do risco e o impacto causado pelo risco, quando este é materializado. Relembrando que, por ser uma matriz assimétrica, um risco com probabilidade baixa de ocorrer mas que possui um impacto muito alto é classificado como um evento de risco muito alto, ao fazer o cruzamento na matriz gráfica.

É certo que a matriz tem a capacidade de indicar primeiramente o conjunto de eventos de riscos e, posteriormente, possibilitar que a organização encontre e formule as prioridades para combater o risco.

Dessa forma, de acordo com a matriz inicial apresentada pela Figura I, é possível obter a classificação dos elementos selecionados. A Figura IV apresenta a matriz com o posicionamento dos eventos:

Figura IV – Matriz gráfica com os eventos de risco dispostos.

	Muito Alto	RA	RA	RMA	RMA	2,3,4	
IMPACTO	Alto	RM	RM	RA	RMA	RMA	RMA Risco Muito Alto
	Médio	RB	RM	RM	RA	RA	RA Risco Alto
	Baixo	RMB	RB	RB	RM	RM	RM Risco Médio
	Nulo	1	RMB	RMB	RMB	RMB	RB Risco Baixo
		Improvável	Baixa	Média	Alta	Muito Alta	RMB Risco Muito Baixo
		PROBABILIDADE					

Legenda: 1 – Contratos Vigentes Adiantados; 2 – Contratos Atrasados; 3 – Contratos Paralisados; e 4 – Contratos não iniciados.

Com a apresentação dos resultados vê-se de forma alarmante a situação dos repasses de contratos nas situações que estão em atrasos, paralisados e não iniciados, em que são classificados como de risco muito alto. Possui uma probabilidade alta de se concretizarem e, conseqüentemente, geram graves problemas ao poder público e inevitavelmente à população.

Entre os fatos que mais marcaram a gestão examinada, constatou-se a persistência das deficiências na gestão das transferências concedidas mediante Contratos de Repasse, tendo em vista que não foram adotadas providências suficientes para os problemas detectados nas auditorias dos exercícios anteriores. Assim, persiste grande quantidade de contratos de repasse com obras paralisadas sem que sejam observadas ações efetivas para sua retomada e conclusão. Essas obras já consumiram grande volume de recursos públicos sem que tenham alcançado funcionalidades que propiciem benefícios à comunidade. Também, é de se destacar o grande volume de contratos de repasse que, embora tenham sido celebrados em vários exercícios anteriores a 2010, não tiveram suas obras iniciadas, obrigando a sucessivas inscrições dos repasses em restos a pagar que geram dificuldades à efetiva atuação do governo.

4.5 Resposta a Risco

Partindo do trabalho de Dantas *et al* (2010), após a análise dos eventos de risco, faz-se necessário avaliar os controles empregados para a contenção dos eventos de risco. Dessa forma, elabora-se uma nova matriz gráfica mostrando a prioridade da Unidade Jurisdicionada quanto ao problema apresentado. É preciso elaborar uma resposta adequada a cada elemento selecionado, partindo das avaliações empregadas.

As avaliações estabelecidas nesta etapa apresentam as falhas do controle já existente, com a avaliação correta caso o controle implementado seja fraco, a exemplo, ou assumam uma característica de efetividade forte.

Quadro I – Descrição dos eventos e os controles implementados em seu combate.

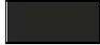
Nome do Evento		Controle Implementado	Avaliação
1	Contratos Vigentes Adiantados.	Tendo em vista o estágio adiantado das obras, determina-se a restrição da execução do Contrato visando resguardar os recursos públicos já aplicados.	Satisfatória
2	Contratos Atrasados	As providencias adotadas pela SNH ante às constatações dos Relatórios de auditorias de exercícios anteriores não foram suficientes para coibir a fragilidade na supervisão da execução dos contratos de repasse. Evidencia-se uma deficiência na gestão dos contratos de repasse da SNH.	Insatisfatória
3	Contratos Paralisados	Não são observadas ações efetivas para a retomada e conclusão das obras paralisadas, este fato se deve a inexistência de controle interno na Unidade Jurisdicionada da SNH. Observa-se falhas construtivas e de baixa qualidade dos materiais empregados na execução de obras.	Fraca
4	Contratos Não Iniciados	Um grande volume de contratos de repasse que não tiveram suas obras iniciadas ocasionou em sucessivas inscrições dos repasses em restos a pagar que conseqüentemente dificulta à efetiva atuação do governo.	Insatisfatória

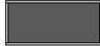
Elaborado a partir das informações contidas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, 2010.


A partir do que foi apresentado no Quadro 1, pode-se constatar:


Figura V – Matriz gráfica com os eventos de risco dispostos em prioridade de resposta.


RANKING DO RISCO	Muito Alto			2,4	3	
	Alto					
	Médio					
	Baixo					
	Muito Baixo		1			
		Forte	Satis- fatório	Insatis- fatório	Fraco	Inexis- tente
		EFETIVIDADE DO CONTROLE				

 Prioridade Muito Alta

 Prioridade Alta

 Prioridade Média

 Prioridade Baixa

 Prioridade Muito Baixa

Legenda: 1 – Contratos Vigentes Adiantados; 2 – Contratos Atrasados; 3 – Contratos Paralisados; e 4 – Contratos não iniciados.

A partir do exposto entende-se que os eventos com maior prioridade para serem solucionados são aqueles referentes aos contratos atrasados, não iniciados e aqueles paralisados.

Como esclarecido no COSO (2004), a administração, após conduzir uma avaliação dos riscos incidentes, irá determinar quais as medidas serão tomadas para evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar os riscos. A resposta ao risco será aplicada aos eventos que obtiverem uma alta prioridade devido ao risco de ocorrência ser alto e possuir ineficiência do controle interno.

A matriz de prioridades elaborada somente constatou o que o Relatório de Auditoria da CGU relatou acerca da atuação da SNH. A Secretaria Nacional de Habitação não dispõe de uma unidade própria capaz de exercer o controle interno em sua estrutura organizacional. Efetiva-se somente um controle primário da gestão, o que é recorrente na administração pública. Uma avaliação dos controles primários exercidos por essa unidade jurisdicionada (UJ) acarretaria em uma auditoria operacional específica, o que desvia do foco da avaliação da gestão. Foi coletada informações pela equipe de auditoria do TCU e chegou-se à conclusão da ineficiência do controle interno exercido por esta Secretaria.

As constatações problemáticas que justificam uma atuação falha do controle interno da UJ em questão referem-se: a ausência de um histórico de fraudes e perdas originadas de fragilidades nos processos de ocorrência interna; quando da ocorrência de fraudes e desvios não há instauração de sindicância para encontrar responsáveis e exigir ressarcimentos, caso necessário; na existência de atividades de controles aplicadas pela SNH o custo não é apropriado para o nível dos benefícios derivados da execução do controle; não há monitoração do controle interno para avaliar a sua validade e qualidade no decorrer do tempo; e o sistema de controle interno da UJ não tem recebido avaliações positivas além de não contribuir para melhorar o desempenho da unidade.

Dessa forma, os eventos apresentados de alto risco sofrem grande influência da má gestão dos agentes públicos, acarretando na não operacionalização dos objetivos traçados. Importante verificar que a SNH não interfere diretamente nas transferências de recursos, estas são efetivadas por terceiros, como a Caixa Econômica Federal, responsáveis pela liberação dos recursos, fiscalização das aplicações e das prestações de contas. Os recursos financeiros que são transferidos do Orçamento Geral da União, FNHIS, devem ser diferenciados dos diversos programas/ações da SNH.

4.6 Atividades de Controle

A política de habitação, assim como outras políticas de governo, deve possuir não somente a atuação do controle da unidade responsável pela execução dos programas, mas também deve incentivar e possibilitar o controle social nas decisões e procedimentos das tomadas de decisões.

Dessa forma, uma medida a ser adotada para permitir controles mais eficientes seria manifestando uma melhora na gestão dos contratos de repasses firmados pelas Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades – corresponde à criação do grupo de trabalho representado por integrantes de todas as Unidades que abordam o assunto e que pertencem ao Ministério das Cidades. Essas Unidades teriam a missão de contracenar com a CAIXA, a Mandatária, e também com os agentes contratados com a finalidade de solucionar problemas referentes aos projetos contratados e definir rotinas de fiscalização que possam contribuir para a manifestação, sem distorções, dos objetivos traçados.

Os controles internos administrativos verificados e explicitados pelo relatório de auditoria, segundo avaliação da própria SNH, apontaram aprimoramento em alguns pontos

específicos para a implementação eficiente de um controle interno: ambiente de controle; à avaliação de risco; aos procedimentos de controle; à informação e comunicação; e ao monitoramento.

4.7 Informação e Comunicação

A existência de um sistema de informações que acompanhe o processo de decisão e que configure capacidade de atender aos anseios de grande parte da sociedade é de extrema importância. A informação deve ser capaz de proporcionar a transparência e o controle da sociedade perante às ações do governo, em um cenário político em que o Estado almeja reduzir desigualdades e garantir o direito à moradia digna.

É nesse contexto que surge como uma das preocupações da Política Nacional de Habitação, a formação e a consolidação de um Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (Simahab). A partir da consolidação desse Sistema de Informações, a SNH se comprometerá a disponibilizar o alcance das ações públicas no setor de habitação e, dessa forma, possibilitar que o cidadão fique ciente e tenha acesso à base de dados e informações do trabalho do governo.

É possível que este Sistema de Informação do Ministério das Cidades forneça a consolidação dos dados ligados aos investimentos habitacionais realizados pelos demais entes federados, pelo setor privado, assim como os agentes financeiros que operam na esfera do Sistema Financeiro da Habitação. Permitindo, dessa forma, garantir a avaliação e o acompanhamento das políticas, ações e programas sociais, permitindo avaliar o andamento das políticas e assim possibilitar maior efetividade e transparência à ação do governo.

4.8 Monitoramento

Como explicitado pelo COSO (2004), o monitoramento permite a manifestação da integridade do processo de gerenciamento de riscos possibilitando as modificações necessárias. A partir do monitoramento realizado por constantes atividades gerenciais, avaliações independentes ou a implementação de ambas, a organização é capaz de reagir de forma ativa e possibilitar mudanças de acordo com as circunstâncias.

Tem-se como um dos objetivos específicos proposto pelo PLANHAB a criação de bases para a formação de um sistema de monitoramento e avaliação capaz de orientar as revisões realizadas a cada quadriênio juntamente com os PPAs.

O monitoramento e a consequente avaliação dos programas da Política Nacional de Habitação, previstos no PLANHAB, deve se apresentar de forma sistemática e participativa, através de um sistema que viabilize a democratização das informações desde o planejamento de uma ação até a concretização dos resultados. Monitorar ações dos entes públicos garante aprendizado social e institucional, além de probidade na alocação dos recursos, melhorando a distribuição dos ganhos sociais e econômicos. Para isso, faz-se necessário disseminar um meio democrático de acesso a informações confiáveis, priorizando formatos interativos e de fácil consulta.

A criação do Sistema de Informações da Habitação resultará em uma reunião das principais informações que estarão presentes em um único banco de dados, proporcionando à população acesso às informações de grande relevância para o desenvolvimento da política habitacional.

Segundo o Relatório de Auditoria Anual de Contas executado pela Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades (2011), verificou-se impropriedades relativas à execução e ao acompanhamento dos programas e ações da SNH. Nesse sentido a recomendação se baseou na estruturação dos controles internos, com foco no monitoramento, para evitar a reincidência de tais irregularidades.

Um dos fatores que interfere na boa implementação do monitoramento da própria Secretaria referente às suas ações é a existência de um quadro de funcionários ativos o que não foi relatado pela SNH. A Unidade informou no seu Relatório de Gestão a prevalência de uma defasagem de servidores em decorrência dos índices altos de evasão, confirmando a insuficiência de capital humano já constatado em outras auditorias realizadas pela CGU.

Compete aos gerentes dos departamentos da SNH o acompanhamento e monitoramento dos contratos realizados, sendo esta Secretaria a responsável pela execução dos Programas, além dos resultados das atividades da CAIXA, na posição de entidade mandatária da União. É por esta razão que a Unidade Jurisdicionada tem o dever de manter constantemente o controle e arquivamento dos documentos referentes aos programas que estão sob sua responsabilidade monitorando frequentemente todas as fases de desenvolvimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o que foi apresentado pelo levantamento de dados a respeito da atuação do governo na aplicação dos recursos públicos pode-se verificar que há má gestão dos projetos e atividades de responsabilidade dos governos federais, estaduais e municipais.

A partir do estudo e trazendo para o campo de análise os elementos de risco do Plano, considerando o instrumento de análise COSO – ERM entende-se o quão se faz necessário o fortalecimento do controle pela sociedade. Intensificar a atividade do Conselho das Cidades é uma forma de ampliar os conteúdos de normatização, de maneira esclarecedora, simplificada e universal.

É possível identificar três elementos frágeis na tentativa de execução do estabelecido no Plano Nacional de Habitação: a ineficiência da utilização dos recursos públicos; as inexecuções das ações de governo, resultando em sucessivas prorrogações de Restos a Pagar; e a fragilidade da execução dos contratos de repasse, o que ocasionou um grande número de contratos com obras problemáticas. Esses agravantes estão relacionados às três esferas de atuação da federação: municipal, estadual e distrital, quando se refere ao gerenciamento dos recursos públicos transferidos.

Tem-se ainda como principais causas estruturantes responsáveis por um alto impacto na concretização dos objetivos estabelecidos pela SNH os impedimentos em envolver na solução dos problemas que interferem na implementação das metas listadas. Estas dificuldades são originadas, em sua maioria, devido à falta de estrutura ideal ausente em grande parte dos municípios do país. Esse fato resulta em projetos mal elaborados, devido à ausência de cronogramas mais rigorosos para serem cumpridos nas próprias etapas em que foram planejados para contratação e execução dos contratos de repasse. As recomendações que foram propostas pela Coordenadoria de Auditoria em seu Relatório de Gestão consistiram na alteração dos Manuais de Contratação exigindo no ato da seleção a apresentação de um projeto básico que apresente valores mínimos de contrato de repasse a cada ação orçamentária, proporcionando a viabilidade de execução do projeto. Além disso, faz-se necessário apresentar uma comprovação de capacidade técnico-administrativa de quem propôs a execução do objeto a ser contratado.

A situação das Obras dos Contratos de Repasse Ativos da SNH confirma o dano ao erário causado pela administração pública, em que mais de 70% do total de contratos assinados apresentaram problemas de finalização, sejam eles provenientes de obras atrasadas,

paralisadas ou não iniciadas. Os dados alarmantes referem-se às informações de Restos a Pagar não processados que representam um grande volume das Transferências Financeiras em Programas/Ações da SNH.

Além da utilização ineficiente do dinheiro público, os repasses que se efetivaram nas obras normais e adiantadas ainda assim possuem a problemática de acarretarem em despesas que não puderam ser pagas totalmente.

O que se evidencia com a análise das informações coletadas é certa ineficiência do controle e do monitoramento, tanto da própria SNH, o que pode generalizar a outras unidades da Administração Pública, quanto também o descaso da sociedade ante os gastos do governo.

O que se presencia é um equívoco de prioridades: o poder público não assume a responsabilidade de fornecer aos grupos populacionais o que lhes são de direito, principalmente se referindo à camada de baixa renda da população. Os imóveis que deveriam ser construídos em localidades com planejamento urbanístico, fundamentados em uma infraestrutura bem planejada de saneamento básico, localizados próximos aos estabelecimentos que contribuam para o bom desenvolvimento dos beneficiados, corresponde a metas, previstas pelo PLANHAB, não alcançadas. Têm-se construções mal acabadas e que não são respaldadas por um complexo de desenvolvimento acarretando em obras que não atingem o projeto inicial proposto.

O pacto político não condiz com o pacto social. A população permanece carente de efetivas políticas públicas, capazes de abarcar as necessidades básicas do cidadão, são direitos fundamentais instituídos em 1988 pela CFB, que permanecem inativados de forma displicente pelos agentes públicos. O descaso com o contribuinte é evidente nas análises dos relatórios emitidos pelas Coordenadorias de Controle e pelo Tribunal de Contas da União, além de outros meios de informação, como o Portal da Transparência, criado pela CGU com o intuito de fornecer aos cidadãos, além de outros benefícios, a possibilidade de acompanhar a execução financeira dos programas federais.

Para solucionar a problemática da falta de atenção por parte da gestão pública e do desperdício do dinheiro público, um investimento em uma estrutura de demonstração das informações faz-se de extrema necessidade. O monitoramento por parte da sociedade é falho ante as decisões tomadas pelo governo e o que se presencia é o descaso de uma administração corrupta, em que os interesses individuais se sobrepõem aos interesses da coletividade. A ausência de sistemas de informações adequados para o monitoramento e avaliação nesse setor pode ter como uma das explicações a falta de tradição em planejamento habitacional no país.

Uma política social de incentivo dos órgãos de controle interno e externo torna-se fator importante para solucionar ou pelo menos, a curto prazo, amenizar o impacto negativo da má gestão na administração pública nas três esferas de governo.

É fato que somente uma iniciativa de monitoramento não é capaz de prevenir futuros descasos com os serviços prestados. Dessa forma, questões como a punição dos responsáveis pelo dano causado à sociedade é inevitável, apesar desta problemática não ser o tema de estudo deste trabalho. Efetivar punições aos entes federados que não cumprem com o dever de servir a sociedade é uma das tentativas de conter os desvios de recursos públicos e, com isso, tentar impedir que os limites de gastos do dinheiro público sejam ultrapassados. Busca-se, com isso, contribuir para que a moralidade e a cidadania tenham participação constante na vida pública.

REFERÊNCIAS

ANTICO, C.; JANNUZZI, P. M. **Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas.**

Ávila, M. D. G. **Gestão de Riscos no Setor Público: Controle estratégico para um processo decisório eficiente.** Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIII, Nº. 000001. 10/07/2013. Disponível em: < <http://semanaacademica.org.br/gestao-de-riscos-no-setor-publico-controle-estrategico-para-um-process-decisorio-eficiente> > Acesso em: 30 de abril.

Azevedo, D. S. **A Garantia do Direito à Moradia no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** Disponível em: <http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3_direito-moradia.pdf> Acesso: 24 de abril.

Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** 1ª edição. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf> Acesso em: 28 de abril.

Brasil. Congresso Nacional. **Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> Acesso em: 22 abril 2014.

Brasil. Congresso Nacional. **Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 25 abril 2014.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação.** Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf> Acesso em: 17 Abril 2014.

Brasil. Ministério das Cidades. Secretária Nacional de Habitação. **Política Nacional de Habitação.** Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf>>. Acesso em: 17 abril 2014.

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos.** Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arg_urbanismo/disciplinas/aup0278/2014.1_Bibliografia_Complementar/Aula_04_texto_01.pdf> Acesso em: 30 de abril.

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Relatórios de Auditoria Anual. Auditoria de Contas Exercício 2010. **Secretária Nacional de Habitação**. Brasília, 2010. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA201108914/RA201108914.pdf> > Acesso em 22 abril 2014.

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Trabalho Social e Intervenções Habitacionais: Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional**. Brasília, 2010. Disponível em: < http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/trabalho_social_e_intervencoes_habitacionais.pdf > Acesso em 12 de maio.

COSO – Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Org.). **Internal control – integrated framework**. Executive Sumary. United States of America: COSO, 1992.

DANTAS, José Alves *et al.* (2010), “Custo-benefício do controle: proposta de um método para avaliação com base no COSO”. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília, v.3, n.2, 3 -19.

Deloitte. **Lei Sarbanes-Oxley**. Outubro de 2003. Disponível em: < [http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Brazil/Local%20Assets/Documents/guia_sarbanes_oxley\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Brazil/Local%20Assets/Documents/guia_sarbanes_oxley(1).pdf) > Acesso em: 24 de abril.

Enterprise risk management. Integrated Framework. United States of America: COSO, 2004.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, v.2, 2009.

KAUARK, F. S.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. **Metodologia da Pesquisa: um guia prático**. Bahia, 2010.

MOREIRA, T. C. F. M. et al **A reforma gerencial e o processo de descentralização da política habitacional no Brasil**. Revista NAU Social – v.3, N.4, p.95-109, 2012.

RIBEIRO, S. M. R. **Controle interno e paradigma gerencial**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 1997. Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/698> > Acesso em: 22 de abril.

Tribunal de Contas da União. Diretoria de Métodos e Procedimentos de Controle. **Crítérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública – CGCIAP**. Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília, DF, 17/7/2009.

Tribunal de Contas da União. **Auditoria Interna e Controle Governamental**, 2ª edição. Brasília, DF, 2011.