



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

ODILON INÁCIO TEIXEIRA

**AVALIAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM POLÍTICA PÚBLICA:
UM ESTUDO DE CASO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, RELATIVA AO
ENSINO MÉDIO, DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**

Belém
2016

ODILON INÁCIO TEIXEIRA

**AVALIAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM POLÍTICA PÚBLICA:
UM ESTUDO DE CASO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, RELATIVA AO
ENSINO MÉDIO, DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa.

Belém
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA/UFPA

Teixeira, Odilon Inácio

Avaliação das práticas de governança em política pública: um estudo de caso da política de educação básica, relativa ao ensino médio, do governo do estado do Pará / Odilon Inácio Teixeira; Orientador, Eduardo José Monteiro da Costa – 2016.

150 f. : il. ; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Belém, 2016.

1. Política educacional – Pará. 2. Políticas públicas – Educação – Pará. 3. Avaliação de políticas públicas. 4. Governança. I. Costa, Eduardo José Monteiro da, orientador. II. Título.

CDD 22. ed. 379.1128115

ODILON INÁCIO TEIXEIRA

**AVALIAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM POLÍTICA PÚBLICA:
UM ESTUDO DE CASO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, RELATIVA AO
ENSINO MÉDIO, DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovação em: 11/05/2016

Banca examinadora:

Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa
Orientador – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva
Examinador Interno – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Alex Bolonha Fiúza de Mello
Examinador Externo – IFCH/UFPA

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e à minha família.

Aos meus amigos e aos meus colegas de mestrado e do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

Aos professores do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

Ao professor Dr. Eduardo José Monteiro da Costa, pela competente orientação a esta dissertação.

Melhorar a governança pública significa ouvir a população, planejar melhor, ter bons processos de trabalho, escolher servidores públicos com critério, ter indicadores que possam ser mensurados e melhorados continuamente, articular a atuação dos diversos agentes sociais, divulgar com total transparência os resultados alcançados e, conseqüentemente, criar condições favoráveis para investimentos internos e externos e para o desenvolvimento nacional sustentável.

Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 206).

RESUMO

A governança pública pode ser compreendida como a capacidade de governo de formular, implementar e avaliar políticas públicas, agindo em rede de forma colaborativa com agentes públicos e privados, orientado para entrega efetiva de resultados à sociedade e contribuindo para a geração de valor público. A utilização de recursos públicos pela Administração Pública está ligada a programas governamentais, que por sua vez, estão incorporados em determinada política pública. Essa utilização de recursos públicos é objeto de fiscalização pelos Tribunais de Contas, que possuem uma ampla gama de atribuições constitucionais e legais. Os resultados da política pública de educação básica, no Estado do Pará, atinentes ao ensino médio, não vêm produzindo os impactos desejados. A partir de tal contexto, pretende-se nesta dissertação, caracterizar os aspectos conceituais a respeito de política pública, governança pública e modos de atuação realizados pelos Tribunais de Contas, no processo de avaliação desses assuntos; pormenorizar o modelo utilizado para análise de boas práticas de governança em políticas públicas concebido pelo Tribunal de Contas da União (TCU); e avaliar, com fundamento neste modelo, as práticas de governança da política pública de educação básica, referente ao ensino médio, elaborada pelo governo do Estado do Pará. Para tanto, foi empregado como metodologia o estudo de caso, efetuado por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados da análise das práticas de governança da política pública mencionada, com base nos oito componentes da metodologia desenvolvida pelo TCU para avaliação de governança em políticas públicas, evidenciaram a existência de boas práticas de governança, bem como a ocorrência de práticas que não concorrem para a governança da política pública analisada. Por fim, a análise empreendida nesta dissertação demonstrou que o referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU, a exemplo da política pública examinada, pode ser utilizado como instrumento para verificação das estruturas de governança de qualquer política pública, uma vez que há liberdade para a adequação do modelo às especificidades da política pública a ser avaliada.

Palavras-chave: Política pública. Governança pública. Tribunal de Contas. Educação básica. Ensino médio.

ABSTRACT

The public governance can be understood as the ability of government to formulate, implement and evaluate public policies, acting in network collaboratively with public and private agents, oriented effective delivery of results to society and contributing to the creation of public value. The use of public resources by the Public Administration is linked to government programs, which in turn are incorporated into specific public policy. Such use of public funds is monitoring object by the Courts of Accounts, which have a wide range of constitutional and legal powers. The results of basic education public policy in the State of Pará, relating to high school, not have produced the desired impact. From this context, it is intended in this dissertation to characterize the conceptual aspects regarding public policy, public governance and operation modes performed by the Courts of Accounts in the evaluation process of these matters; itemize the model used for analysis of good governance practices in public policies conceived by the Court of Accounts Union (TCU); and evaluate, based on this model, public policy governance practices of basic education, referring to the high school the drawn up by the government of Pará. For this, he was employed as methodology case study, carried out through literature and documentary. The results of the analysis of the aforementioned public policy governance practices, based on eight components of the methodology developed by TCU for governance assessment in public policy, revealed the existence of good governance practices, as well as the occurrence of practices that do not contribute to the governance of public policy analyzed. Finally, the analysis undertaken in this dissertation demonstrated that the framework for governance assessment in public policy TCU, the example of the examined public policy, can be used as a tool for verification of the governance structures of any public policy, since there is freedom to adapt the model to the specificities of public policy to be evaluated.

Keywords: Public Policy. Public governance. Court of Accounts. Basic education. High school.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tipologia de políticas públicas de Lowi	24
Figura 2 – Correlação entre tipos de indicadores e o fluxo de implementação de programas	37
Figura 3 – Tipos de avaliação segundo a perspectiva temporal.....	40
Figura 4 – Espécies de avaliação administrativa.....	41
Figura 5 – Componentes do modelo do TCU para avaliação em políticas públicas.	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Estágios do processo de elaboração de políticas públicas.....	26
Quadro 2 –	Síntese dos modelos de tomada de decisão.....	30
Quadro 3 –	Passos para a construção de um processo de monitoramento.....	36
Quadro 4 –	Indicadores de gestão do fluxo de implementação de programas.....	37
Quadro 5 –	Princípios da governança no setor público.....	57
Quadro 6 –	Componente institucionalização.....	95
Quadro 7 –	Componente planos e objetivos	97
Quadro 8 –	Componente participação.....	98
Quadro 9 –	Componente capacidade organizacional e recursos	99
Quadro 10 –	Componente coordenação e coerência.....	101
Quadro 11 –	Componente monitoramento e avaliação	102
Quadro 12 –	Componente gestão de riscos e controle interno	103
Quadro 13 –	Componente <i>accountability</i>	104
Quadro 14 –	Metas do PEE.....	108
Quadro 15 –	Ações do programa Educação Pública de Qualidade – 2015.....	114
Quadro 16 –	Síntese da análise das práticas de governança – política pública de educação básica, que inclui o ensino médio	133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – IDEB Pará – Ensino médio – 2005 a 2021	110
Tabela 2 – Execução orçamentária: programa Educação Pública de Qualidade – período de 2012 a 2015	120
Tabela 3 – Fontes de financiamento: programa Educação Pública de Qualidade – 2015	121
Tabela 4 – Indicadores de desempenho: programa Educação Pública de Qualidade – PPA 2012-2015	125

LISTA DE SIGLAS

AGE	Auditoria Geral do Estado
ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação
CIPFA	Instituto de Finanças Públicas e Contabilidade (<i>The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>)
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
DAM	Diretoria de Área Metropolitana
DIN	Diretoria de Interior
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FCG	Fundação Carlos Gomes
FEE	Fórum Estadual de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GP Pará	Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFAC	Federação Internacional de Contadores (<i>International Federation of Accountants</i>)
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>)
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (<i>Organisation de Coopération et de Développement Economiques</i>)
OGE	Orçamento Geral do Estado
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEE	Plano Estadual de Educação

PIB	Produto Interno Bruto
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SALE	Secretaria Adjunta de Logística Escolar
SCI	Sistema de Controle Interno
SEAD	Secretaria de Estado de Administração
SEDOP	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SEE	Sistema Estadual de Educação
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento
SEPOF	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
SNE	Sistema Nacional de Educação
SOME	Sistema de Organização Modular de Ensino
TCE/PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCU	Tribunal de Contas da União
UEPA	Universidade do Estado do Pará
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UREs	Unidades Regionais de Ensino
USEs	Unidades SEDUC na Escola

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS ASPECTOS CONCEITUAIS	18
2.1	O que é uma política pública?	18
2.1.1	Conceitos gerais	18
2.1.2	Tipos de políticas públicas	23
2.1.3	Ciclo de políticas públicas	25
2.2	Etapas do ciclo de políticas públicas	26
2.2.1	Formulação de políticas públicas	27
2.2.2	Implementação de políticas públicas	32
2.2.3	Monitoramento de políticas públicas	34
2.2.4	Avaliação de políticas públicas	38
3	O TRIBUNAL DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS	47
3.1	Governança: histórico e conceituação	48
3.2	Governança, governabilidade e gestão	53
3.3	Princípios, ferramentas e estruturas da governança pública	57
3.4	Perspectivas de observação da governança no setor público	59
3.5	O controle da Administração Pública	62
3.6	O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro	68
3.7	Controle exercido pelo Tribunal de Contas em relação às políticas públicas	74
3.7.1	Controle na fase de formulação da política pública	74
3.7.2	Controle de regularidade: auditoria de conformidade	77
3.7.3	Controle de resultados: auditoria operacional	82
3.8	Abordagem do controle sobre a governança em políticas públicas	87
4	MODELO UTILIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS PARA AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS	90
4.1	Modelo para avaliação de governança em políticas públicas do TCU	90
4.2	Componentes para avaliação de governança em políticas públicas	94
4.2.1	Institucionalização	95
4.2.2	Planos e objetivos	96
4.2.3	Participação	98
4.2.4	Capacidade organizacional e recursos	99
4.2.5	Coordenação e coerência	100

4.2.6	Monitoramento e avaliação	101
4.2.7	Gestão de riscos e controle interno	102
4.2.8	<i>Accountability</i>	103
5	ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, RELATIVA AO ENSINO MÉDIO, ELABORADA PELO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ.....	105
5.1	Componente institucionalização.....	106
5.2	Componente planos e objetivos	112
5.3	Componente participação	117
5.4	Componente capacidade organizacional e recursos	118
5.5	Componente coordenação e coerência.....	122
5.6	Componente monitoramento e avaliação	124
5.7	Componente gestão de riscos e controle interno	126
5.8	Componente <i>accountability</i>.....	128
5.9	Análise das práticas de governança.....	129
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
	REFERÊNCIAS.....	140

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 consagrou o ideário da universalização das políticas sociais no Brasil, impondo ao Estado a implementação de políticas públicas para a concretização efetiva da perspectiva de uma isonomia substancial e social na busca de melhores condições de vida para a população.

Deste modo, é de fundamental importância, no atual contexto econômico e social do país, advindo de um modelo de desenvolvimento com forte participação do Estado, o modo de condução das políticas públicas, retratadas nos programas governamentais, que objetivam solucionar problemas ou demandas da sociedade.

Convém ressaltar que contribuem para o sucesso das políticas públicas, os arranjos institucionais que condicionam a maneira pelas quais são formuladas, implementadas e avaliadas.

Assim, são importantes os estudos que buscam investigar a governança pública, porquanto esta pode ser entendida como a capacidade de governo de formular, implementar e avaliar políticas públicas, agindo em rede de forma colaborativa com agentes públicos e privados, orientado para entrega efetiva de resultados à sociedade e concorrendo para a geração de valor público.

Os mecanismos de avaliação das políticas públicas e, de sua governança, asseguram não apenas maior transparência no planejamento da ação estatal, mas de igual modo tornam possíveis reformulações indispensáveis para a máxima eficiência do gasto público.

Não se pode olvidar que a utilização de recursos públicos pela Administração Pública está atrelada a programas governamentais, que por sua vez, estão inseridos em determinada política pública.

Essa utilização de recursos públicos é objeto de fiscalização pelos Tribunais de Contas, enquanto órgãos do controle externo da Administração Pública, que possuem uma ampla gama de atribuições conferidas pela Constituição da República e legislação infraconstitucional. Logo, é possível estabelecer uma abordagem do controle externo em relação à governança de políticas públicas.

A política pública relacionada à educação básica é um dos maiores desafios ao desenvolvimento do país, com ênfase para a relativa ao ensino médio, cuja responsabilidade cabe, prioritariamente, aos estados e ao Distrito Federal, conforme art. 211, § 3º, da Constituição da República.

No caso do Estado do Pará, os resultados da política de educação básica, referentes ao ensino médio, conduzida pelo Poder Executivo, não vêm produzindo os efeitos desejados.

Como principais indicadores analíticos da educação básica, relativos ao ensino médio, destacam-se as taxas de escolarização bruta¹ e de escolarização líquida²; o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)³; e as taxas de aprovação⁴, de reprovação⁵, de abandono⁶ e de distorção idade-série⁷.

Os indicadores concernentes ao ensino médio da educação básica no Estado do Pará reforçam a necessidade de uma avaliação da governança da política pública atinente a essa área. Com efeito, de acordo com o censo escolar de 2013, a taxa de escolarização bruta (85,6%) evidencia que parte da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos está fora da escola (14,4%) e a taxa de escolarização líquida (40,2%) indica que mais da metade dessa população (59,8%) ainda não está matriculada no ensino médio. Já as notas do IDEB, nos anos de 2011 e 2013, para o ensino médio (2,8 e 2,9, respectivamente), ficaram aquém das médias projetadas (3,1 e 3,4, respectivamente). Por sua vez, em 2014, as taxas de aprovação (69,2%), de reprovação (12,9%), de abandono (17,9%) e de distorção idade-série (56,4%) revelam os desafios que o Estado do Pará terá nessa área nos próximos anos,

¹ Taxa de escolarização bruta: relação percentual entre o total de alunos matriculados em um determinado nível de ensino e o total da população que se encontra na faixa etária recomendada para cursar esse nível de ensino. Esse indicador possibilita avaliar o volume de matrículas nesse nível de ensino em função da demanda potencial na faixa etária recomendada.

² Taxa de escolarização líquida: relação percentual entre o total de alunos matriculados que se encontra na faixa etária recomendada em um determinado nível de ensino e o total da população que se encontra na faixa etária recomendada para cursar esse nível de ensino. Indica o percentual da população que está matriculada no nível de ensino recomendado. É calculada para as faixas etárias de 0 a 3 anos; 4 e 5 anos; 6 a 14 anos; e 15 a 17 anos, que correspondem, respectivamente, à creche, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio.

³ O IDEB é o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação que trata da educação básica. Ele é calculado e divulgado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no censo escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

⁴ Taxa de aprovação: relação percentual entre os alunos aprovados no ensino médio pelo total de alunos matriculados no ensino médio.

⁵ Taxa de reprovação: relação percentual entre os alunos reprovados no ensino médio pelo total de alunos matriculados no ensino médio.

⁶ Taxa de abandono: relação percentual entre os alunos que abandonaram o ensino médio pelo total de alunos matriculados no ensino médio.

⁷ Taxa de distorção idade-série: relação percentual entre os alunos com mais de 15 (quinze); 16 (dezesseis); e 17 (dezessete) anos, no primeiro; no segundo; e no terceiro ano do ensino médio, respectivamente, pelo total de alunos matriculados no ensino médio.

sobretudo pela evasão do ensino médio regular e pelo aumento de alunos ingressando na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Depreende-se, com base nos indicadores apresentados, a ocorrência de práticas que não contribuem para a governança da política pública relativa ao ensino médio da educação básica no Estado do Pará. A investigação, portanto, dessas práticas, além de necessária, passa a ser relevante à sociedade paraense.

Neste contexto, surge o seguinte questionamento: a política pública de educação básica, relativa ao ensino médio, elaborada pelo Poder Executivo do Estado do Pará, apresenta boas práticas de governança?

Desta forma, a presente dissertação tem por objetivo geral avaliar se a política pública mencionada apresenta boas práticas de governança. Para isto, pretende caracterizar os aspectos conceituais sobre política pública, governança pública e formas de atuação do controle externo, empreendidas pelos Tribunais de Contas, no processo de avaliação dessas questões; descrever o modelo adotado para análise de boas práticas de governança em políticas públicas desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU); e avaliar, com base neste modelo, as práticas de governança da política pública de educação básica, concernente ao ensino médio, elaborada pelo governo do Estado do Pará.

Convém destacar que a análise está focada no ensino médio regular, não sendo analisados aspectos referentes à EJA e à educação profissional.

Visando atingir os objetivos estabelecidos, foi utilizado como metodologia o estudo de caso, realizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Destaca-se que os dados e informações pesquisados foram coletados em livros; artigos; revistas especializadas; arquivos digitais disponíveis em sites da internet; leis; decretos; resoluções; portarias; relatórios de fiscalização elaborados pelo TCU e pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA); relatórios da Auditoria Geral do Estado (AGE), que acompanham as prestações de contas anuais da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), encaminhadas ao TCE/PA; e em outros documentos pertinentes ao assunto.

Sem correr o risco de redundância, salienta-se que o modelo escolhido para responder o problema da pesquisa foi o adotado pelo TCU para a avaliação de boas práticas de governança em políticas públicas. A escolha do modelo se justifica devido ao campo de atuação do Tribunal de Contas não se resumir à verificação de desvio de recursos e bens públicos, porquanto se estende sobre parâmetros

qualitativos referentes à ação estatal, tornando possível a interface entre a avaliação da governança de políticas públicas e o controle de qualidade do gasto público.

Tendo por base o que fora apresentado, esta dissertação está estruturada em seis capítulos. Este apresenta a introdução.

O segundo aborda os principais aspectos conceituais de políticas públicas, salientando suas características e seus tipos. Versa, ainda, a respeito das etapas que compõem o ciclo de políticas públicas (formulação, implementação, monitoramento e avaliação).

O terceiro trata da origem e definições da governança; das diferenças entre governança, governabilidade e gestão; dos princípios, ferramentas e estruturas da governança pública; das perspectivas de observação da governança no setor público; do controle da Administração Pública; da regulação do Tribunal de Contas no ordenamento jurídico; do controle exercido pelo Tribunal de Contas em relação às políticas públicas; e da abordagem desse controle sobre a governança em políticas públicas.

O quarto descreve a metodologia desenvolvida pelo TCU para a avaliação de boas práticas de governança em políticas públicas. Nela são detalhados os oito componentes da metodologia que tornam exequível uma boa governança em políticas públicas.

O quinto, tido como principal para o problema proposto, versa efetivamente a respeito do estudo de caso, em que são analisadas as práticas de governança da política pública de educação básica, relativa ao ensino médio, elaborada pelo governo do Estado do Pará, com base nos oito componentes da metodologia desenvolvida pelo TCU para avaliação de governança em políticas públicas.

Finalmente, como de praxe, o último capítulo deste trabalho está destinado às considerações finais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS ASPECTOS CONCEITUAIS

Neste capítulo são trabalhados os principais aspectos conceituais de políticas públicas, destacando os elementos centrais que constituem o ciclo de políticas públicas. Para isto, está dividido em duas seções.

A primeira apresenta os conceitos gerais deste ramo do conhecimento, com ênfase para as características e os tipos. Evidencia, ainda, uma visão geral do ciclo de políticas públicas.

A segunda, por sua vez, discorre a respeito das fases que compõem esse ciclo, ressaltando o ingresso do problema público na agenda política e a tomada de decisão para solucionar esse problema (formulação da política pública); a execução da política pública (implementação); o acompanhamento contínuo e o exame dos dados obtidos durante a execução da política pública (monitoramento); e a última etapa do ciclo, a qual trata da apreciação dos resultados dos programas governamentais (avaliação).

2.1 O que é uma política pública?

Nesta seção são trabalhados os conceitos e definições de política pública, suas características, seus tipos e o processo de elaboração, habitualmente conhecido por ciclo de políticas públicas.

2.1.1 Conceitos gerais

Inicialmente, em razão do objetivo deste estudo, faz-se necessário elucidar o significado da palavra política, para só depois fixar a noção específica de política pública.

O vocábulo “política”, quando isolado, contém várias acepções. De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 954-962), política significa: tudo o que se refere à vida coletiva das pessoas em sociedade; os processos, métodos e meios utilizados por indivíduos ou grupos de interesse para a conquista e a manutenção do poder; a arte de governar e alcançar o bem público ou o bem comum; as diretrizes e ações manifestadas em leis e postas em execução como funções de Estado por um governo.

Dentre os sentidos da palavra “política”, dois se destacam: a atividade humana para a obtenção e manutenção do poder, processo político amiúde de caráter conflituoso; e a ação do governo para atender as necessidades públicas e sociais. Esses dois significados no idioma inglês são diferenciados com a utilização dos termos *politics* e *policy*, respectivamente (DIAS; MATOS, 2012, p. 1)⁸.

O termo *politics* refere-se ao conjunto de atividades humanas que definem as várias estratégias vinculadas “à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem” (SECCHI, 2013, p. 1). “A dedicação à política, nesse sentido, remete a uma atividade que tem regras de jogo específicas (dinâmica partidária e eleitoral) e um estilo próprio (interesse pelo público e atributos de liderança)” (DIAS; MATOS, 2012, p. 2).

Por sua vez, o termo *policy* é compreendido como ação do governo. Neste sentido, de acordo com Heidemann (2014, p. 31):

[...] é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas e expressas em leis e empreendidas como funções do Estado por um governo, ou organizações que façam suas vezes, para resolver questões gerais e específicas da sociedade. Nessa [...] acepção, o Estado passa a exercer uma presença visível, prática e direta na vida social, sobretudo por meio do uso do planejamento, que pressupõe políticas previamente definidas tanto de alcance geral como de alcance ou impacto setorial.

Na língua portuguesa há apenas um vocábulo para se referir ao conjunto de atividades retratadas pelos dois termos da língua inglesa. Deste modo, por questões de tradução, a expressão “política pública” (*public policy*) está ligada ao segundo sentido descrito. Nessa acepção, política (*policy*) tem conteúdo mais definido, bem como tem vinculação com orientações para a decisão e ação. Políticas públicas, portanto, “tratam do conteúdo [...] de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2013, p. 1).

Em termos históricos, a política pública enquanto área de conhecimento, contida na Ciência Política, obteve autonomia e *status* científico na metade do século XX, tanto na Europa, quanto nos Estados Unidos (DIAS; MATOS, 2012, p. 10).

Na Europa, os estudos nessa área tinham por interesse as teorias explicativas sobre o papel do Estado, particularmente, o governo, executor, por excelência, de políticas públicas.

⁸ Há ainda, no idioma inglês, o termo *polity* que “se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo” (FREY, 2000, p. 216).

Nos Estados Unidos, por sua vez, de forma diferente, “a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2006, p. 22).

No entanto, reconhece-se que foi apenas em 1951, com a publicação do artigo do norte-americano Harold D. Lasswell intitulado *The policy orientation*, que o campo de estudo da política pública, pontualmente, tem início (HEIDEMANN, 2014, p. 31). Para Lasswell a ciência da política pública (*policy science*) tem três características distintas: é multidisciplinar; é voltada para a solução de problemas; e é explicitamente normativa. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 22-23):

Por “multidisciplinar”, Lasswell queria dizer que a *policy science* deveria libertar-se do estudo estreito das instituições e das estruturas políticas e compreender o trabalho e as conclusões de campos como a Sociologia e a Economia, o Direito e a Política. Por “solução de problemas”, ele entendia que a *policy science* aderiria estritamente ao princípio da relevância, que se orientava para a resolução de problemas do mundo real e não se engajava em debates puramente acadêmicos que, por exemplo, caracterizavam a interpretação de textos políticos clássicos e obscuros. “Explicitamente normativo” significava para Lasswell que a *policy science* não deveria estar disfarçada sob a aparência de “objetividade científica”, mas deveria reconhecer a impossibilidade de separar objetivos e meios, ou valores e técnicas, no estudo das ações governamentais. Ele esperava que os analistas políticos dissessem claramente qual solução seria a melhor, entre as opções propostas, em termos comparativos.

Em termos de Brasil, foi somente no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, que começaram, efetivamente, os estudos de políticas públicas, mediante a publicação de trabalhos a respeito da formação histórica das ações de governo (DIAS; MATOS, 2012, p. 10-11).

Conquanto seja manifestamente um ramo originário da Ciência Política, a ela não se limita, podendo, igualmente, ser objeto de análise de outras áreas do conhecimento, como Psicologia, Antropologia, Sociologia, Administração, Contabilidade, Direito e Economia, incorporando, inclusive, ferramentas analíticas sofisticados, como o uso da econometria⁹. De fato, a política pública reúne diferentes ramos do pensamento humano.

Apesar do que até aqui fora proposto, Secchi (2013, p. 2) destaca que não há na literatura especializada um consenso acerca da definição do que seja uma

⁹ De acordo com Souza (2006, p. 26), a política pública pode ser objeto analítico “inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas”.

política pública. Logo, seguindo este rastro, qualquer tentativa de definição de política pública é, naturalmente, arbitrária. Não obstante, entre as mais conhecidas definições de política pública, encontra-se a de Dye (2005, p. 2), cientista político que, sucintamente, descreve a política pública como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”. Apesar de simples, a definição de Dye “mostra, visivelmente, o elemento central de toda e qualquer definição acerca da política pública, que é, justamente, o próprio Estado [governo], desempenhando a função de sujeito ativo na concretização das políticas públicas” (IOCKEN, 2014, p. 19).

Noutra abordagem, Jenkins (1978 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8) oferece uma definição de política pública mais precisa do que aquela proposta por Dye, nos seguintes termos:

Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Observa-se nessa definição que a política pública é um processo dinâmico, resultante de um conjunto de decisões tomadas por diversos indivíduos e órgãos no âmbito do governo, que contribuem de maneira cumulativa para um definido impacto ou efeito¹⁰. Verifica-se, ainda, “a ideia de que a capacidade do governo para implementar suas decisões também é uma consideração-chave a afetar os tipos de ação que ele levará em conta” (HEIDEMANN, 2014, p. 32). Percebe-se, por fim, o reconhecimento de limitações que embarçam a capacidade de agir do governo, por exemplo, dificuldades de disponibilidades orçamentárias e financeiras, carência de recursos humanos ou de informação, burocracia, compromissos internacionais, entre outros (IOCKEN, 2014, p. 19).

Teixeira (2002, p. 2) desenvolve um conceito que além de tratar da alocação de recursos públicos e desenvolvimento de ações a partir de regras determinadas pelo Estado e pela sociedade, também chama a atenção para a omissão em determinadas ações. Assim:

¹⁰ Segundo Secchi (2013, p. 2-3), a abordagem estatista ou estadocêntrica concebe as políticas públicas, de modo analítico, monopólio de atores estatais. A abordagem policêntrica ou multicêntrica, por sua vez, considera organismos multilaterais, organizações não governamentais, organizações privadas, redes de políticas públicas (*policy networks*), junto com os atores estatais, protagonistas na fixação das políticas públicas. “A abordagem estatista admite que atores não estatais até tenham influência no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, mas não confere a eles o privilégio de estabelecer (decidir) e liderar um processo de política pública”. A vertente multicêntrica, por outro lado, permite essa distinção a atores não estatais.

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

O conceito de política pública faz supor, também, que há um domínio da vida ou uma área que não é apenas individual ou privada, mas que existe em comum com outros ou pertencente a todos. Essa dimensão comum é chamada propriedade pública, porque não pertence a ninguém em particular, porém é controlada pelo governo para propósitos públicos. O governo, por sua vez, é o principal gestor dos recursos e responsável pela ordem e segurança dispostos pelo Estado. Desta feita, o governo tem o dever de atender e resolver os problemas e conduzir à frente “o processo de planejamento, elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas que sejam necessárias ao cumprimento – de modo coordenado e permanente – dessa função que lhe delegou a sociedade” (DIAS; MATOS, 2012, p. 11).

Uma política pública, portanto, é uma diretriz formada para confrontar um problema público. Dito de outro modo, “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2013, p. 2).

Pode-se salientar, assim, que a definição de política pública compreende dois elementos-chave, quais sejam: a ação e a intenção. Pode até existir uma política sem uma intenção declarada explicitamente, “mas não haverá, de modo algum, uma política efetiva se não houver ações que implementem ou materializem uma intenção ou propósito oficialmente deliberado” (HEIDEMANN, 2014, p. 33).

No tocante às características, para que uma política de governo se transmude em política pública, é preciso que esta esteja fundamentada em “programas concretos, critérios, [...] e normas; planos; previsões orçamentárias, humanas e materiais; também podem ser incluídas as disposições constitucionais, as leis e os regulamentos, os decretos e resoluções administrativas, entre outras” (DIAS; MATOS, 2012, p. 16).

Nesse aspecto, as políticas públicas podem variar conforme a natureza do regime social, o grau de diversificação da economia, “a visão que os governantes

têm do papel do Estado no conjunto da sociedade e com nível de atuação dos diferentes grupos sociais, como partidos [políticos], sindicatos, associações de classe e outras formas de organização social” (MENDES *et al.*, 2010, p. 4).

Com efeito, pois o governo com sua estrutura administrativa, já não é a única instituição a prestar ou prover serviços públicos, ou seja, a servir a comunidade política. Atualmente, o governo está enredado no processo da política pública com muitos atores, como as empresas, os vários tipos de organizações da sociedade civil e os cidadãos em geral. Porém, a responsabilidade última por toda iniciativa de caráter público é dele (HEIDEMANN, 2014, p. 35).

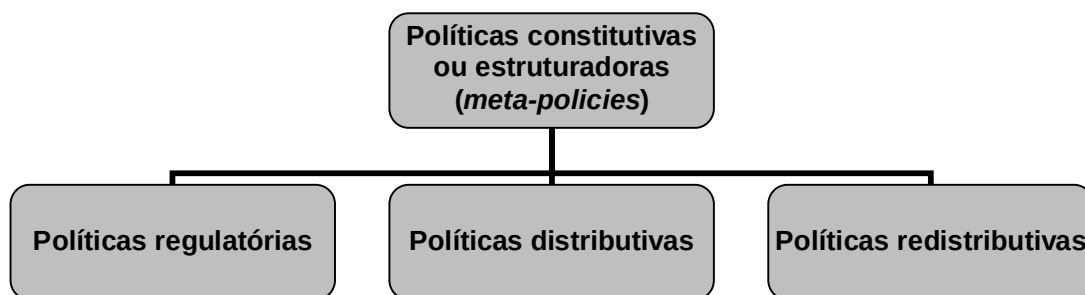
2.1.2 Tipos de políticas públicas

Enquanto ações governamentais orientadas a resolver determinadas necessidades públicas, as políticas públicas podem ser classificadas em diferentes tipologias ou modelos, empregados para tornar mais fácil a compreensão a respeito do como, e do por que o governo faz ou deixa de fazer determinada ação que terá influência na vida dos cidadãos.

Segundo Dias e Matos (2012, p. 17), as políticas públicas podem ser de diferentes tipos: sociais (saúde, educação, habitação, previdência social); macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial); administrativas (democracia, descentralização, participação social); e específicas ou setoriais (meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos etc).

De acordo com a tipologia clássica de Theodore J. Lowi¹¹, “cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas” (SOUZA, 2006, p. 28). As arenas de decisão ou arenas de poder, conforme as objeções ou as coalizões ao objeto da política que está em discussão dão ensejo a quatro tipos diferentes de políticas públicas.

¹¹ Esse critério foi inicialmente formulado por Lowi em artigo publicado na revista *World Politics*, em 1964, e posteriormente aprimorado em sucessivos trabalhos (SECCHI, 2013, p. 25).

Figura 1 – Tipologia de políticas públicas de Lowi

Fonte: Elaboração própria a partir de Dias e Matos (2012); Secchi (2013); e Souza (2006).

As políticas constitutivas ou estruturadoras: são as que estabelecem as jurisdições, competências, “regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas *meta-polícies*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas” (SECCHI, 2013, p. 26). Exemplos são a distribuição de competências entre os Poderes e as esferas governamentais; as regras do sistema político-eleitoral; e regras de participação da sociedade civil em decisões públicas.

As políticas regulatórias: “envolvem discriminação no atendimento das demandas de grupos distinguindo os beneficiados e prejudicados por essas políticas, estabelecendo controle, regulamento e padrões de comportamento de certas atividades políticas” (DIAS; MATOS, 2012, p. 18). Exemplos são as regras para operação no mercado financeiro; regras para publicidade de certos produtos; e regras de tráfego aéreo.

As políticas distributivas: “geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes. Exemplos [...] são subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos, incentivos ou renúncias fiscais etc” (SECCHI, 2013, p. 25).

As políticas redistributivas: são as que alcançam a maior quantidade de pessoas e fixam “perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento” (SOUZA, 2006, p. 28).

As políticas públicas podem também ser classificadas pelo alcance de suas ações em universalistas e focalizadas (KERSTENETZKY, 2006). São universalistas, as que se fixam a todos indistintamente, sem se demarcar o grupo destinatário. São exemplos as políticas de saúde, de educação, entre outras. São denominadas

focalizadas, por sua vez, as que se reservam a um público específico, ou a certa condição específica. Os destinatários são determinados pelo nível de risco, necessidades ou pobreza. O Bolsa-Família é um exemplo desse tipo de política (DIAS; MATOS, 2012, p. 19).

2.1.3 Ciclo de políticas públicas

Um dos modos de facilitar a análise de uma política pública, historicamente, foi considerá-la como um processo, ou seja, “como um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas políticos (*policy issues*) e as deliberações fluam de uma forma mais ou menos sequencial desde os ‘*insumos*’ (problemas) até os ‘*produtos*’ (políticas)” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 12).

Esse processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) é comumente conhecido por ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). “O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2013, p. 43). O processo ou o ciclo de políticas públicas, deste modo, é a base de um modelo de análise que separa os elementos componentes de uma política pública em uma série de etapas que constituem uma sequência lógico-racional.

Nesse modelo, os diversos estágios (etapas ou fases) correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser examinados observando-se as redes sociais e políticas, as relações de poder e as práticas político-administrativas que são próprias de cada etapa (FREY, 2000, p. 226).

Enquanto plano para o exame dos processos da política pública, o modelo do ciclo político-administrativo oferece vantagens e desvantagens. A principal vantagem é que ele torna fácil a compreensão de um processo multidimensional mediante a “desagregação da complexidade do processo em um número indeterminado de estágios e subestágios, em que cada um deles pode ser investigado isoladamente ou em termos de sua relação com cada um ou com todos os demais estágios do ciclo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 16). O modelo, dessa forma, apoia-se num exame profundo dos pontos-chave para o entendimento da política pública, como os atores, os recursos e o quadro institucional no interior do qual sucedem as interações (SUBIRATS *et al.*, 2008, p. 47).

A desvantagem mais significativa do ciclo de políticas públicas é que ele pode ser compreendido de modo simples e linear. Com efeito, “por mais que haja um cuidado [...] em não isolar uma fase e seus efeitos, há sempre o risco de tratá-la de forma estanque. Além disso, a aplicação [do modelo] carrega consigo o perigo de se imaginar que a política se comporta de forma previsível” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 142). Verdadeiramente, o ciclo é constituído por redes complexas de incontáveis atores que dão sustentação à política assumida. Todas as etapas ou fases do ciclo, dessa maneira, estão vigorosamente dispostas em estruturas de governança (*governance*), ou seja, em “arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação” (SILVA; MELO, 2000, p. 13-15).

Não existe um consenso entre os autores na literatura a respeito da quantidade de etapas ou fases do ciclo de políticas públicas, podendo variar o modelo entre quatro a sete estágios ou etapas (DIAS; MATOS, 2012, p. 64). O Quadro 1, a seguir, apresenta diversas propostas de fases do ciclo de elaboração de políticas públicas, desenvolvidas por diferentes autores.

Quadro 1 – Estágios do processo de elaboração de políticas públicas

Autores	Nº de fases	Estágios do processo de elaboração de políticas públicas								
		Problema	Agenda		Decisão	Implementação			Avaliação	
Frey (2000)	5									
Kingdon (2003)	4		Agenda	Alternativa	Escolha	Implementação				
Pasquino (2010)	6	Problema	Agenda	Alternativa	Escolha		Execução		Avaliação	
Rodrigues (2015)	6	Preparação	Agenda	Formulação		Implementação		Monitoramento	Avaliação	
Saravia (2006)	7		Agenda	Elaboração	Formulação	Implementação	Execução	Acompanhamento	Avaliação	
Secchi (2013)	7	Problema	Agenda	Alternativa	Decisão	Implementação			Avaliação	Extinção

Fonte: Elaboração própria.

A despeito das considerações antes mencionadas, o ciclo de políticas públicas tem um forte benefício, pois auxilia a organizar as ideias, simplifica a complexidade de uma política pública e possibilita aos políticos, administradores e pesquisadores a criação de um referencial comparativo para casos heterogêneos (SECCHI, 2013, p. 44).

2.2 Etapas do ciclo de políticas públicas

Para efeitos desta pesquisa, adotar-se-á um ciclo de políticas públicas composto por quatro estágios ou fases: formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

2.2.1 Formulação de políticas públicas

O processo de constituição de uma política pública inicia com o reconhecimento de um problema ou de um estado de coisas que reclamam uma ingerência governamental¹². Entretanto, nem todos os problemas reais são incorporados dessa maneira, de tal forma que para uma questão fazer parte da agenda de governo não é suficiente ser considerada problemática. É necessário, além disso, que se converta num problema político, com origem em movimentação política, por meio da qual atores organizados conseguem a atenção das autoridades, ingressando, deste modo, na agenda governamental (MENICUCCI, 2006).

De acordo com Heidemann (2014, p. 38):

Inicialmente se acreditava que para reconhecer tais problemas seria necessário conhecer as condições objetivas da economia e de outros processos macro-sociais e estruturais, como a industrialização ou a modernização econômica, com suas tensões e pressões sobre o governo. Mas essa abordagem “positiva” (objetiva) se revelou insatisfatória. Mais tarde se constatou que o reconhecimento de problemas é um processo muito mais socialmente construído, já que envolve a criação de definições aceitas de normalidade e daquilo que é visto como desvio ou afastamento indesejável desse *status*. Nessa visão “pospositivista” (subjetiva), o reconhecimento de problemas não é um simples processo mecânico de reconhecer desafios e oportunidades, mas um processo sociológico em que os “quadros” ou conjuntos de ideias no âmbito dos quais operam e pensam os governos e os atores não-governamentais têm significado particularmente vital.

Todo problema público, portanto, é sempre uma construção social que expressa uma sequência: primeiramente, alcança determinado estado de generalidade como problema público; em seguida, passa a ter reconhecimento social; e, por fim, fica suscetível de ser parte da agenda política a ser estabelecida (BERNAL, 2010, p. 95).

Quando um ator político identifica um problema e tem interesse na sua resolução, poderá, então, pugnar para que o problema ingresse na lista de prioridades de atuação. Tal lista é conhecida como agenda (SECCHI, 2013, p. 45).

A definição de agenda é, por vezes, descrita como o processo pelo qual as necessidades de diferentes grupos da população são manifestadas em itens que os governos observam para a ação. De acordo com Wu *et al.* (2014, p. 30):

¹² “Um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2013, p. 44).

Essa definição está intimamente ligada com a ideia de que a criação de políticas públicas é orientada principalmente pelas ações de atores não governamentais, às quais os gestores do governo reagem. No entanto, evidências empíricas mostraram que, em muitos casos, preocupações sobre certos problemas de políticas são na verdade criadas por membros dos governos, em vez de por grupos sociais. De qualquer modo, os gestores públicos devem entender como as demandas por ações de políticas podem surgir e como elas são inseridas na agenda formal do governo.

Três principais aspectos caracterizam a definição de agenda. É um processo que não é linear; é político e, ao mesmo tempo, técnico; e acontece no interior de uma complexa rede de atores estatais e sociais. Os gestores públicos necessitam compreender essas três características para que possam responder convenientemente às preocupações sociais e políticas erigidas pelos cidadãos. Eles, ainda, devem ter conhecimento dos interesses materiais de ambos os atores, estatais e sociais, em relação a qualquer questão; das contexturas ideológicas e institucionais em que atuam; e do potencial de mudança nas circunstâncias contingentes que estabelecem debates e contestações a respeito de questões públicas (WU *et al.*, 2014, p. 31).

A agenda, portanto, é um conjunto de temas ou problemas compreendidos como merecedores de consideração. “Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes” (SECCHI, 2013, p. 46).

O ingresso de um problema político como prioritário na agenda governamental ocorre somente quando: a) ele tem a capacidade de constituir uma situação de crise, ou seja, o custo de não solucionar o problema é maior que o de solucioná-lo; b) movimenta a ação política, isto é, exprime os interesses de grupos com grandes recursos de poder ou em posições estratégicas; ou c) descortina uma “janela” de oportunidade, no sentido de consentir que algum ator importante alcance proveito com a resolução do problema (DIAS; MATOS, 2012, p. 71).

Depois que o governo admite a existência de um problema público e a necessidade de adotar um posicionamento sobre ele, ou seja, a partir da introdução do problema na agenda formal de governo, torna-se crucial a construção e combinação de soluções para resolvê-lo. A formulação desse curso de ação consiste em etapa essencial dentro do ciclo de políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 123). “Idealmente, a formulação de soluções passa pelo

estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução” (SECCHI, 2013, p. 48).

Nessa etapa do processo político realiza-se a identificação, o apuramento e a formalização das opções políticas que auxiliarão a solucionar os problemas reconhecidos na fase da montagem da agenda (HEIDEMANN, 2014, p. 39). O processo de formulação de políticas para dar solução a um problema inscrito na agenda pública, portanto, torna possível deliberar a respeito de qual das diferentes alternativas existentes será mais adequada para mitigar a tensão entre a situação real e a situação pretendida (DIAS; MATOS, 2012, p. 76).

Atentar para o maior número possível de soluções exequíveis é essencial, porém conservar, em termos relativos, pequeno o rol de opções a serem ponderadas, é igualmente, necessário. De modo geral, existem muitas políticas públicas alternativas possíveis para confrontar um problema definido, todavia a ausência de informação, recursos e tempo, frequentemente, faz ficar irrealizável o exame metódico de todas elas. Por conseguinte, é relevante tornar menor a relação de opções pelo emprego da seleção e consolidação (WU *et al.*, 2014, p. 72).

A viabilidade das escolhas deve ser empregada como um critério explícito para realizar a seleção ordenada entre diferentes alternativas. Não é compreensível aplicar recursos e tempo em opções de políticas públicas que são claramente inexecutáveis. Uma opção executável deve ser politicamente digna de aceitação ou, no mínimo, não evidentemente inadmissível (WU *et al.*, 2014, p. 73).

O momento de formulação das políticas é assinalado por um ativo período de tomada de decisões. Torna-se indispensável entender a maneira como essas decisões são tomadas, quais são os atores comprometidos no processo, do mesmo modo quais são os fatores que exercem influência nessa tomada de decisão. Tais observações são absolutamente necessárias dado que as decisões tomadas nesse estágio servem de fundamento para nortear as políticas durante todo o ciclo político e exercem forte efeito de modo direto nos seus resultados (TUDE; FERRO; SANTANA, 2010, p. 39).

Conclui-se, no geral, que a formulação de políticas “inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro” (SARAVIA, 2006, p. 33).

A etapa da tomada de decisão no processo político é aquela em que se aprova ou não se aprova oficialmente um curso de ação. “As decisões políticas em geral produzem algum tipo de declaração formal ou informal de intenção por parte dos atores públicos autorizados, a fim de se empreender ou não alguma ação, como uma lei ou uma regulamentação” (HEIDEMANN, 2014, p. 39).

Esse estágio subentende a opção com base em certa quantidade de escolhas políticas, capazes de solucionar um problema político. Ao passo que na montagem da agenda admite-se “a participação de uma ampla variedade de atores estatais e societários, na fase da tomada de decisão o grupo de atores cinge-se apenas aos detentores de competência para tomar decisões públicas vinculativas” (IOCKEN, 2014, p. 34).

Dependendo do grau em que se conhecem as informações a respeito dos resultados prováveis das políticas públicas, pode ser empregada uma variedade de modelos para apreender a dinâmica da tomada de decisão. Os três modelos principais são o racional, o incremental e o “lata de lixo” (*garbage can*).

Quadro 2 – Síntese dos modelos de tomada de decisão

Modelos de decisão	Análise das alternativas	Critério de decisão
Racional	Análise completa e cálculo de consequências	Maximização
Incremental	Comparações sucessivas limitadas	Negociação
“Lata de lixo” (<i>garbage can</i>)	Nenhuma	Casual

Fonte: Adaptado de Secchi (2013, p. 55).

O modelo de decisão racional é arquitetado em cima da pressuposição de que os resultados de cada opção de política pública alternativa podem ser conhecidos adiantadamente. Segundo esse modelo, os tomadores de decisão devem dar preferência à opção que eleve ao máximo o alcance de seus valores, objetivos e metas individuais. O modelo é “racional” porque, teoricamente, ele pode conduzir ao modo mais eficiente de alcançar objetivos de políticas públicas. Conquanto ele seja acolhedor em termos normativos, a aplicabilidade dele é dificultada pela exigência de uma excessiva quantidade de informações precisas acerca das consequências e impactos das políticas, o que pode ser inexequível ou impossível de conseguir no período de tempo frequentemente breve que os decisores têm para atuar (WU *et al.*, 2014, p. 81).

Devido às limitações do modelo racional de tomada de decisão, foram desenvolvidas estruturas de decisão alternativas com o objetivo de delinear os resultados quando as circunstâncias não são ideais.

Entre as alternativas está o modelo de decisão incremental, que examina a tomada de decisão pública tal qual um processo com limitação de informação e tempo, marcado por conflitos, negociações e compromissos entre os tomadores de decisão com interesses próprios. Nesse modelo, em vez de abraçar alternativas de maximização, confia-se que as decisões adotadas por negociação sejam a consequência de contínuos cotejos delimitados que os tomadores de decisão fazem das novas proposições *versus* as resoluções de decisões anteriores, redundando frequentemente somente em modificações incrementais ou marginais do *status quo*. As decisões, por fim, tomadas, significam mais o que é politicamente exequível, no propósito de realizar os interesses dos diferentes participantes, no lugar do que poderia ser tecnicamente desejável num ambiente de políticas com menos incerteza (WU *et al.*, 2014, p. 81-82).

Outra alternativa para o modelo de decisão racional é o denominado modelo de “lata de lixo”, que se emprega quando existe uma grande quantidade de tomadores de decisão e uma grande dose de incerteza a respeito dos motivos dos problemas e suas soluções. Sustenta-se que, nessas situações, os resultados das políticas públicas não terão nem mesmo uma simples semelhança com a racionalidade achada no incrementalismo e, ao invés, repercutirão os anseios transitórios de quem verdadeiramente é capaz de dominar, ainda que temporariamente, o processo de tomada de decisão. Nesse modelo, as concepções de maximização, encontradas no modelo racional, ou de otimização, achadas no modelo incremental, são em grande parte postas de lado. No lugar disso, aduz-se que existe uma tendência ao aparecimento de um princípio de satisfação, em que a tomada de decisão abrange de maneira simples realizar quaisquer limites ou padrões que foram demarcados por um grupo de decisores de políticas no instante da decisão. Segundo tal modelo, a procura por uma resposta de política pública a um problema vai findar quando uma escolha de política pública é reputada como capaz de gerar resoluções dignas de aceitação, consoante determinado pelos padrões instituídos pelos decisores que exercem influência. Por conta disso, a gama de opções de políticas com resultados possivelmente melhores jamais é totalmente explorada (WU *et al.*, 2014, p. 82-83).

Depreende-se, portanto, que a etapa de tomada de decisão é o ponto mais elevado do processo de criação de políticas públicas, o qual foi encetado com a definição de agenda e, então, selecionado por intermédio da formulação. Neste

contexto, além de um julgamento político sagaz, o êxito da tomada de decisão está sujeito a evidências e de uma análise consistente, algo que os gestores públicos estão em melhor condição para proporcionar (WU *et al.*, 2014, p. 95).

2.2.2 Implementação de políticas públicas

Ao se tomar uma decisão percebe-se que são postos em prática os melhores métodos para que ela seja de maneira efetiva conduzida adiante, na etapa de execução. Entretanto, essa etapa subsequente, também chamada de implementação, nem sempre sucede de modo automático. Ou seja, uma decisão ter sido tomada não assevera que ela será realizada. Existem incontáveis fatores que impossibilitam a execução de uma decisão ou de uma política pública, tais como, o contexto político, a economia, o contexto social, fatores étnicos, culturais e tecnológicos (DIAS; MATOS, 2012, p. 79).

O estágio de implementação acontece sucessivamente à tomada de decisão, isto é, “depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a decisão em prática” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179). A implementação, portanto, é a etapa do ciclo de políticas públicas em que as decisões se revelam nas ações. Ela é reputada uma das fases mais críticas e árduas no processo de políticas para os gestores públicos, visto que nessa fase as falhas decorrentes da concepção das políticas ou quaisquer vulnerabilidades concernentes ao ambiente externo se tornarão perceptíveis. Os gestores públicos têm ciência que não serão avaliados por seus bons propósitos, mas fundamentalmente pela sua aptidão em fazer as coisas acontecerem (WU *et al.*, 2014, p. 97).

Ainda que a implementação de políticas públicas esteja centralizada nas mãos dos gestores públicos, indivíduos de natureza privada igualmente podem efetuar trabalhos essenciais para fazer com que definida política saia do papel (RODRIGUES, 2015, p. 22). “É nesta fase que também entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública” (SECCHI, 2013, p. 57). Assim, o problema da implementação de uma política deve ser compreendido como um esforço para se alcançar cooperação entre as pessoas encarregadas de fomentá-la, e não simplesmente como um desafio gerencial para oferecer “as

melhores condições de comunicação entre essas pessoas; a cooperação pressupõe uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica, e não apenas uma abordagem gerencial de eficácia comunicativa” (HEIDEMANN, 2014, p. 43).

Há essencialmente dois modelos de implementação que podem ser vistos como opostos ou complementares entre si. São os modelos *top-down* e *bottom-up*. De acordo com Dias e Matos (2012, p. 81):

O modelo *top-down* corresponde à concepção tradicional do trabalho administrativo que se desenvolve de cima (*top*) para baixo (*down*) ou do centro para a periferia. Tem como postulados principais a primazia hierárquica da autoridade, a distinção entre o universo político e o mundo administrativo e, por último, a busca da eficiência. Este enfoque pressupõe que existe uma clara separação, tanto conceitual como temporal, entre a formulação e a decisão da política, por um lado, e, pelo outro, a implementação das decisões. Considera, também, que de um modo geral os problemas que surgem na fase de execução se devem principalmente a problemas de coordenação e controle.

O enfoque *bottom-up*, por outro lado, toma a direção oposta, ou seja, de baixo (nível técnico) para cima (nível político). De um modo geral, os modelos que se inspiram nesta segunda categoria se desenvolvem como enfoques críticos ou alternativos diante das deficiências e da ineficiência que apresentam os processos de implementação tradicionais *top-down*. A abordagem *bottom-up* considera que se deve partir dos comportamentos concretos no nível onde existe o problema para construir a política pública gradativamente, com regras, procedimentos e estruturas organizacionais, que ocorre por meio de um processo ascendente (de baixo para cima).

No modelo *bottom-up*, o feito que a política pública assume depois da tomada de decisão não é absoluto, e a política pública é alterável por aqueles que a executam no dia a dia. “Esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementam não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que depara com os problemas práticos de implementação” (SECCHI, 2013, p. 61).

O interesse em examinar atentamente a etapa de implementação está na possibilidade de visualizar, mediante esquemas analíticos mais estruturados, as dificuldades que acometem essa etapa do processo nas diferentes áreas de política pública (educação, habitação, saneamento, saúde etc). “Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados” (SECCHI, 2013, p. 56).

Por fim, é importante ressaltar, conforme Wu *et al.* (2014, p. 114), que a partir do momento em que uma política pública ou programa é colocado em prática, os gestores públicos devem ser envolvidos no seu monitoramento e avaliação.

2.2.3 Monitoramento de políticas públicas

Monitorar é efetuar um exame fundamentado de algo que está acontecendo e confrontar os resultados com aquilo que se compreende como limite ou expectativa (JOPPERT; SILVA, 2012, p. 18), a respeito da implementação de programas e políticas públicas. Garcia (2001, p. 33), por sua vez, define o monitoramento como “um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”.

O monitoramento baseia-se, portanto, no acompanhamento contínuo, praticado habitualmente, por parte dos gestores e técnicos da Administração Pública que estão desenvolvendo os programas e as políticas públicas relativamente as suas metas e objetivos.

É uma função característica à gestão dos programas governamentais, devendo ter a capacidade de fornecer informações a respeito do programa para seus gestores, tornando possível a adoção de providências corretivas para aperfeiçoar sua operacionalização. É efetuado por intermédio de informações e indicadores, elaborados regularmente com fundamento em variadas fontes, que dão aos gestores um panorama acerca do comportamento dos programas, possibilitando verificar se as metas e os objetivos estão sendo atingidos (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 21).

Monitorar auxilia inclusive para dar transparência aos processos, possibilitando a todos àqueles que tiverem interesse o conhecimento do que está sucedendo em um definido programa ou política pública (JOPPERT; SILVA, 2012, p. 21). Além de auxiliar o gestor a detectar circunstâncias que não estavam previstas no planejamento, a atividade de monitorar possui algumas particularidades que dão subsídios às decisões a respeito da condução das políticas e programas governamentais. Algumas dessas características, segundo Piecha e Valerelli (2008), são:

- Contribuir para a eficiência: o monitoramento pode retroalimentar a gestão e subsidiar a melhoria da implementação, otimizando a utilização dos recursos e a redução dos custos;
- Guiar, revisar e ajustar: o monitoramento é um instrumento de gestão e aprendizagem indispensável para subsidiar a reflexão e os ajustes da estratégia do programa;

- Possibilitar a transparência na informação e fortalecer a comunicação: o monitoramento pode ter a função de manter diferentes atores — integrantes, parceiros e o público em geral interessado — informados sobre o andamento das ações e as situações relativas ao programa. Pode esclarecer sobre os sucessos, mas também sobre os problemas muitas vezes enfrentados na implementação.

De fato, quanto mais se verifica e acompanha as ações com qualidade, informações precisas e minudenciadas a respeito delas são produzidas, tornando possível a tomada de decisão para o aperfeiçoamento do seu desenvolvimento (JOPPERT; SILVA, 2012, p. 20-21). Desta feita, aquele que não monitora os problemas que deve solucionar e o resultado das ações com as quais tenciona confrontá-los não tem conhecimento do que ocorre ou das mudanças ocasionadas em virtude da sua ação. Para monitorar é indispensável delimitar o problema com rigor, ter noção de suas principais características e delinear ações específicas com o poder de suprimir ou reduzir os motivos básicos que o provocam (GARCIA, 2001, p. 33).

No decurso do monitoramento cria-se a oportunidade de elevar a performance das ações ao máximo, no sentido de que estas levem em consideração se a relação meios-fins está apropriada e se as metas antecipadamente pretendidas têm, realmente, plausibilidade (RODRIGUES, 2015, p. 51). O monitoramento, nesse sentido, apresenta-se como um bom aliado do gestor público para verificar os possíveis ajustes necessários no decorrer do processo (MATUS, 1996).

Depreende-se, portanto, que a análise e a prática da avaliação têm como premissa o monitoramento. Para tanto, segundo Garcia (2001, p. 34):

O monitoramento requer a produção sistemática [...] de informações relevantes, precisas, sintéticas. Informações oportunas para se lidar com cada processo particular, com as peculiaridades que lhe são próprias. Essas informações existirão apenas quando a ação tiver sido desenhada e programada de forma a permitir que se cumpra a exigência de produzir informações apropriadas e a um ritmo adequado à tomada de decisões. E isso se consegue criando condições favoráveis (técnica e informacionalmente) para se estabelecer a *obrigatoriedade do registro das informações* necessárias que compõem o sistema de monitoramento. Informações que, em larga medida, serão elaboradas no processo de produção de ações.

O Quadro 3, a seguir, elucida os passos a serem dados para a construção de um processo de monitoramento.

Quadro 3 – Passos para a construção de um processo de monitoramento

Passos metodológicos	Perguntas orientadoras
Definir o objeto de monitoramento	O que vai ser monitorado?
Definir o propósito do monitoramento	Com que finalidade se irá monitorar?
Definir que perguntas se quer responder	Que aspectos do programa ou política pública são necessários conhecer melhor e investigar?
Definir como coletar informações	Como vamos obter e coletar essas informações?
Definir como analisar as informações	Como analisar as informações coletadas?
Definir para quem e como comunicar	Para quem e como vamos comunicar os resultados das análises?
Definir maneiras de usar as informações	Que decisões serão tomadas com base no que foi descoberto?

Fonte: Adaptado de Joppert e Silva (2012, p. 22).

A percepção de se ter perguntas orientadoras propicia a clareza sobre o processo de monitoramento, impedindo que se perca o foco do que é verdadeiramente significativo acompanhar, que informações devem ser obtidas e como e para que elas serão utilizadas.

O registro das informações que compõem o sistema de monitoramento, portanto, possibilita estabelecer ou construir indicadores. “Um indicador consiste em um valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno [...]. O aumento ou diminuição desse valor permite verificar as mudanças na condição desse fenômeno” (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 22).

Desse modo, para acompanhar a implementação dos programas governamentais, inseridos no âmbito das políticas públicas, são indispensáveis indicadores que torne possível “acompanhar regularmente as ações programadas, do provisionamento e alocação do gasto à produção dos serviços e, idealmente, aos eventuais resultados e impactos esperados quando da idealização dos programas” (BRASIL, 2013a, p. 25). São os indicadores que formam a estrutura dos processos formais de monitoramento.

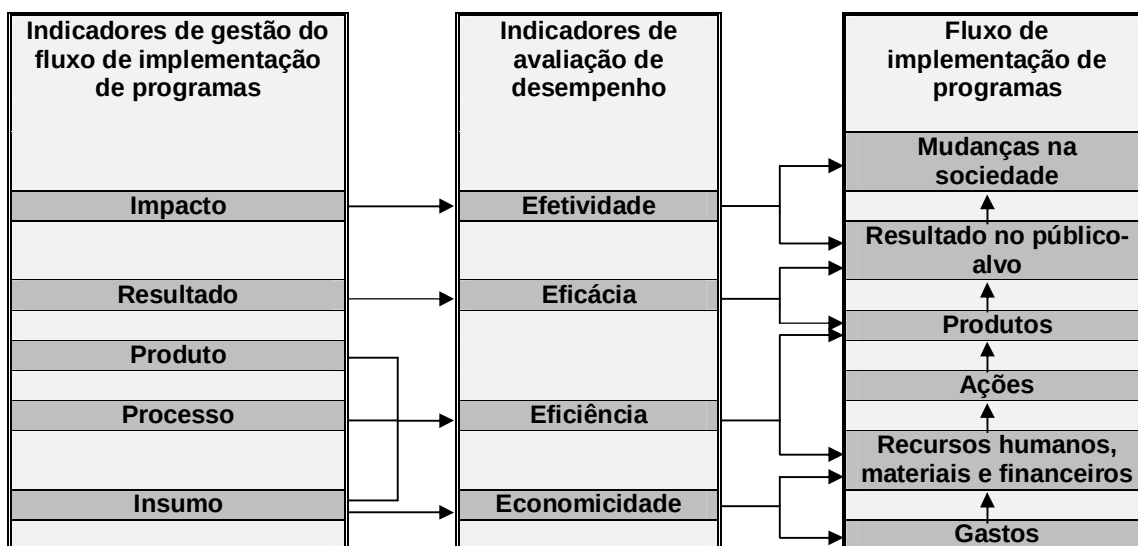
No monitoramento de políticas públicas podem ser utilizados os indicadores de gestão do fluxo de implementação de programas, cuja classificação “permite separar os indicadores de acordo com a sua aplicação nas diferentes fases do ciclo de gestão” (BRASIL, 2010a, p. 30).

Quadro 4 – Indicadores de gestão do fluxo de implementação de programas

Indicador	Característica
Insumo	Têm relação direta com os recursos a serem alocados, isto é, refletem a disponibilidade de recursos humanos, financeiros e outros a serem utilizados pelas ações de governo em determinado programa.
Processo	Refletem o esforço empreendido na obtenção dos resultados, ou seja, medem o nível de utilização dos insumos alocados.
Produto	Medem o alcance das metas físicas, isto é, expressam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo de um definido programa.
Resultado	Expressam, direta ou indiretamente, os benefícios para o público-alvo, decorrentes das ações realizadas no âmbito de um determinado programa e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados.
Impacto	Possuem natureza abrangente e multidimensional, medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos, ou seja, os efeitos do programa na sociedade.

Fonte: Adaptado de Brasil (2010a, p. 30-31).

Os indicadores de resultado e de impacto estão voltados para a análise e comparação de indicadores ao longo do tempo, já que tem foco no resultado e impacto da intervenção. Logo, estão relacionados à avaliação das políticas públicas, do mesmo modo que os indicadores de avaliação de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade).

Figura 2 – Correlação entre tipos de indicadores e o fluxo de implementação de programas

Fonte: Adaptado de Brasil (2010a, p. 33).

O monitoramento constitui-se, enquanto processo sistemático e contínuo que produz informações, numa atividade efetuada ao longo do período de operação e execução do programa governamental. A avaliação, por sua vez, segundo Cunha (2006, p. 12), “pode ser realizada antes, durante a implementação ou mesmo algum

tempo depois, após o programa provocar todo o seu impacto, e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos”.

Percebe-se, assim, que os processos de monitoramento e avaliação são complementares, todavia a avaliação vai mais adiante, dado que efetua a constatação de que o plano originariamente delineado está de modo efetivo atingindo as transformações que tencionava, auxiliando o estabelecimento de políticas públicas. “Mas a avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe, a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas” (CUNHA, 2006, p. 12). Destarte, o monitoramento manifesta-se como uma condição indispensável para o exercício da avaliação, considerada esta um instrumento de gestão (GARCIA, 2001, p. 33).

2.2.4 Avaliação de políticas públicas

Avaliar significa estabelecer a valia de algo ou de alguma coisa, conferir-lhe um valor. Ala-Harja e Helgason (2000, p. 8) definem avaliação asseverando que “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”.

De modo natural, políticos, meios de comunicação e cidadãos conseguem responder se uma política pública teve o resultado pretendido ou não. Responder a questionamentos sobre o bom resultado ou não de uma definida política é essencial para quem se importa em ter conhecimento da atuação governamental, em avaliar seu nível de eficácia e eficiência, e em apreciar as consequências de sua interferência, seus erros e acertos (DIAS; MATOS, 2012, p. 84).

Todos os dias, os gestores públicos são compelidos a vivenciar os resultados nocivos de diversas deficiências nas políticas públicas e nos processos existentes, como demasiadas falhas entre o compromisso político e as ações de política, bem como políticas mal conduzidas e engendradas. Conquanto as forças causadoras dessas deficiências frequentemente estejam longe do poder de interferência dos gestores públicos individuais, que podem ocasionalmente se julgar impossibilitados de remediá-las, tais deficiências podem prejudicar seus esforços, infamar a sua reputação de servidores públicos laboriosos e reduzir o apoio público ao seu trabalho. Isso não tem de ser desse modo, porquanto a avaliação de políticas públicas pode proporcionar uma análise crítica de defesa em oposição a essas

deficiências, pela averiguação sistemática da eficácia de procedimentos, programas e políticas (WU *et al.*, 2014, p. 117).

Na Administração Pública a fase de avaliação de políticas públicas deve ser enfrentada, portanto, como um dever dos governantes e um direito dos cidadãos à gestão participativa e à transparência do uso das verbas públicas.

Com efeito, a avaliação efetuada com base na informação alicerçada em dados fidedignos, conseguidos por meio do exame objetivo das consequências das ações públicas é importante para os governos e instituições, porquanto respaldam sua legitimidade não apenas na legalidade de suas decisões, mas igualmente no que fazem, isto é, nos resultados (DIAS; MATOS, 2012, p. 84).

Além de sua importância para os governos, a avaliação também é percebida e interpretada por aqueles que exercem o controle social, ou seja, pela sociedade, de modo geral, e por membros não governamentais organizados, “como os institutos de pesquisa (*think-tanks*) e os grupos de interesse, que conduzem suas próprias revisões, menos formais, sobre o comportamento e a eficácia do governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 205).

A avaliação, consoante Silva e Bassi (2012, p. 30), “é a última fase do ciclo de políticas públicas e trata da apreciação dos programas já implementados em relação aos seus impactos e resultados”. É a etapa do ciclo de políticas públicas, segundo Secchi (2013, p. 63), na qual o processo de implementação e o desempenho da política pública são analisados com o propósito de compreender melhor a situação da política e o grau de diminuição do problema que a concebeu, constituindo-se, assim, num momento-chave para a produção de *feedback* a respeito dos estágios antecedentes.

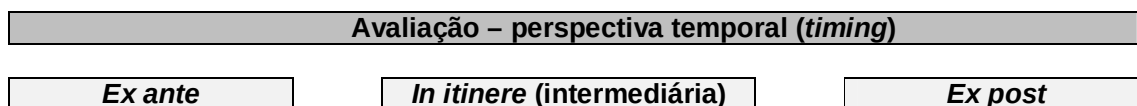
Destarte, conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 199), a definição de avaliação de políticas públicas diz respeito, amplamente, à fase do processo em que se indica com precisão como uma política realmente está funcionando na prática, o que abrange a ponderação dos meios que são utilizados e dos objetivos que são alcançados. Nesse sentido, de acordo com Dias e Matos (2012, p. 84):

A avaliação é um processo transversal a toda a política, implica a definição da finalidade, metodologia e como o processo de análise pode produzir informações válidas sobre o desempenho da política e consequente tomada de decisão com relação a possíveis modificações, continuidade ou exclusão de uma política ou programa público. Tendo ainda a particularidade de que permite aos governos aprender sobre as consequências de suas ações, para poder decidir sobre determinada política, ajudando também a

administração pública a melhorar ou modificar a formulação, concepção e implementação de políticas.

No tocante à tipificação, a avaliação tem sido frequentemente classificada em função de sua perspectiva temporal (*timing*), podendo ser realizada antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) ou depois (*ex post*) da implementação da política ou programa governamental.

Figura 3 – Tipos de avaliação segundo a perspectiva temporal



Fonte: Adaptado de Dias e Matos (2012, p. 86).

A avaliação *ex ante* constitui-se no levantamento das necessidades e estudos de exequibilidade que irão nortear a formulação e a tomada de decisões da política pública, conforme Dias e Matos (2012, p. 88):

Avaliação *ex-ante* – é executada antes de se executar o plano, política ou programa, sendo seu objetivo principal analisar sua adequação às necessidades que o motivam e suas chances de sucesso. Ou seja, garantir *a priori* que o programa, tal como concebido, atingiu os objetivos para que foi planejado. Mas, além da revisão conceitual, a avaliação *ex-ante* também se refere à funcionalidade de gestão e monitoramento de mecanismos, à coerência de cada uma das suas linhas de ação e sobre o impacto previsível do programa e sua eficiência, entendida como a relação custos-benefícios sociais e econômicos que podem ser obtidos através da sua aplicação.

Por sua vez, a avaliação *in itinere* ou intermediária, igualmente denominada de avaliação formativa, acontece no decorrer do processo de implantação com o intuito de ajustes imediatos. De acordo com Dias e Matos (2012, p. 88):

Avaliação intermediária (*intermedia* ou de monitoramento) – é executada durante a implementação. É a análise crítica dos dados coletados sobre o programa como um todo e a medição da forma como os objetivos estão sendo alcançados, explicando as diferenças e estimando, antecipadamente, os resultados finais da intervenção. As avaliações intermediárias contemplam a validade da intervenção em curso, a pertinência dos objetivos considerados e qualidade do sistema de gestão e acompanhamento do programa. Seu objetivo principal é obter informações precisas e relevantes para habilitar as alterações necessárias na concepção ou execução do programa. Para isto, durante a execução, é essencial coletar dados que descrevam o comportamento do programa. Essa tarefa de coleta de informações é chamada de monitoramento. Assim, o acompanhamento é uma tarefa que exige esforços significativos de recolha de informação, física e financeira; informações pertinentes e necessárias, para avaliar, uma vez concluído o programa ou durante sua implementação, o impacto, a eficiência e a eficácia e cada uma de suas atuações.

Já a avaliação *ex post*, também chamada de avaliação somativa, é realizada posteriormente à implementação do programa governamental, permitindo avaliar o bom resultado do programa, “o sucesso da estratégia concebida no mesmo, seu grau de flexibilidade e capacidade de adaptação a uma realidade sempre em mutação, a sua eficácia e a eficiência e a adequação dos mecanismos de gestão e acompanhamento” (DIAS; MATOS, 2012, p. 89).

Há muitos tipos de avaliação de políticas públicas, dependendo da natureza dos atores implicados em dar início ou colocar em prática uma política pública, do volume de informação que está à disposição para exame e do que se tenciona realizar com as evidenciações. Num nível geral, pode-se estabelecer uma diferenciação entre as avaliações políticas e administrativas. Entretanto, da mesma forma existem avaliações judiciais, conquanto elas de modo geral não envolvam diretamente os gestores públicos. Contudo, o efeito das decisões judiciais pode ter influência sobre as atividades políticas e administrativas subsequentes, pela permissão e proibição de certos tipos de atividades, e de outras não (WU *et al.*, 2014, p. 120-121).

“A avaliação administrativa é realizada no âmbito do governo e às vezes por órgãos especialistas cuja única tarefa é avaliar políticas [públicas]” (HEIDEMANN, 2014, p. 44). De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 207), as avaliações administrativas se manifestam numa diversidade de formas e são diferentes em graus de formalidade e sofisticação. Geralmente, são de cinco espécies distintas: avaliação de processo; avaliação de esforço; avaliação de desempenho; avaliação de eficiência; e avaliação de eficácia.

Figura 4 – Espécies de avaliação administrativa



Fonte: Adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 208).

As avaliações de processo analisam “os métodos organizacionais, incluindo as regras e procedimentos operacionais, utilizados para executar programas. Seu objetivo normalmente é ver se um processo pode ser simplificado e tornado mais eficiente” (WU *et al.*, 2014, p. 121).

As avaliações de esforço, consoante Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 208), são tentativas de medir a quantidade de insumos do programa, ou seja:

A avaliação do esforço tenta medir [...] o montante de esforço que os governos investem para o cumprimento de suas metas. Os insumos ou investimentos podem ser em pessoal, espaços para escritórios, comunicação, transporte e assim por diante, que são todos calculados em termos dos custos monetários envolvidos. O propósito dessa avaliação é estabelecer uma base inicial de dados que possa servir para a determinação subsequente da eficiência ou da qualidade do serviço prestado.

A avaliação de desempenho, segundo Wu *et al.* (2014, p. 121), analisa antes os produtos (*outputs*) do que os insumos (*inputs*) de um programa. Para eles, as:

Avaliações de desempenho examinam os produtos do programa – como o número de leitos hospitalares ou vagas nas escolas, ou o número de pacientes atendidos ou crianças ensinadas –, em vez de insumos. Seu principal objetivo é simplesmente determinar o que a política pública está produzindo, muitas vezes independentemente dos objetivos definidos. Esse tipo de avaliação produz *benchmark* (ponto de referência) ou dados de desempenho, que são utilizados como insumos para as avaliações [de processo, de eficiência e de eficácia,] mais abrangentes e profundas [...].

A avaliação de eficiência, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 208), está alicerçada nas avaliações de esforço e de desempenho:

A avaliação da eficiência tenta determinar os custos de um programa e julgar se o mesmo montante e qualidade de produtos poderiam ser alcançados de forma mais eficiente, isto é, a um custo mais baixo, através de várias espécies de fluxos de produção mais racionais (*streamlining*). As avaliações de insumos e produtos [ou de esforço e de desempenho] são os blocos ou os elementos de construção desse método de avaliação, cuja importância se torna maior em tempos de restrições orçamentárias. As dificuldades envolvidas nas avaliações mais abrangentes da eficácia significam que os *policy-makers* muitas vezes têm que se contentar com as avaliações de eficiência como uma alternativa de “segundo nível”.

A avaliação de eficácia, também conhecida como avaliação de adequação de desempenho, conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 208-209), compara o desempenho de um determinado programa aos seus objetivos propostos, portanto, avalia a efetividade:

Finalmente, a avaliação da eficácia, [...], envolve um nível adicional de complexidade, além do que simplesmente computar a soma dos insumos e produtos de um programa, ela visa inclusive descobrir se um programa está fazendo o que se espera que ele faça [ou seja, examina a efetividade]. Nesse tipo de avaliação, o desempenho de um dado programa é confrontado com os objetivos almejados, a fim de determinar se está atingindo seus objetivos e/ou se esses objetivos precisam ser ajustados à luz das conquistas do programa. Com base nas constatações ou conclusões, pode-se fazer recomendações para alterar ou mudar os programas ou as políticas. Embora esse tipo de avaliação seja muito útil para os *policy-makers*, também é o mais difícil de se empreender. As necessidades de informação são imensas e o nível de sofisticação requerido para levá-la a termo é mais alto do que o que existe no governo,

acarretando em muitas jurisdições a criação de unidades especializadas, como auditorias gerais, para a sua execução.

Essas espécies de avaliações esporadicamente redundam em novas maneiras de pensar a respeito de um problema ou de tratar de um programa governamental, e ocasionalmente sugerem o encerramento de um programa ou de uma política pública, porquanto elas de modo geral tomam o conteúdo existente de um problema e a elucidação eleita do governo como dadas, restringindo-se a questões acerca da legalidade ou da eficiência dos efetivos esforços para encarar um problema. “Embora uma recomendação para encerrar um programa ou uma política pública seja sempre uma possibilidade, é um resultado muito menos provável de tais avaliações do que se poderia esperar” (WU *et al.*, 2014, p. 122).

Com o objetivo de dar uma maior expressividade à avaliação administrativa e intentar, de algum modo, “apurar a questão da eficácia programática, muitos governos fizeram experiências criando órgãos especializados de auditoria interna e fomentando a participação pública no processo de avaliação” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 210).

No Brasil, de acordo com Constituição da República (arts. 70, 71 e 74), a avaliação administrativa (contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial) é realizada tanto pelos órgãos de controle externo, ou seja, pelos Tribunais de Contas, quanto pelos órgãos do sistema de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

As avaliações judiciais da política pública, por sua vez, não estão interessadas nos orçamentos, prioridades, eficiências e gastos em si, mas por temas legais que se relacionam ao modo como são implementados os programas de governo. “Essas avaliações são levadas a efeito pelo [Poder] judiciário e tratam de possíveis conflitos entre as ações do governo e os princípios constitucionais ou padrões estabelecidos de conduta administrativa e direitos individuais” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 211). Contanto que os órgãos da Administração Pública exerçam suas atribuições e competências de acordo com os princípios constitucionais que regem sua atuação, além de respeitarem os direitos fundamentais e o devido processo legal, é improvável que seus atos e decisões sejam revistos pelo Poder Judiciário.

Já as avaliações políticas, diversamente das avaliações administrativa e judicial, geralmente não são sistemáticas nem tecnicamente aprimoradas.

Efetivamente, muitas delas são intrinsicamente partidárias, sectárias e tendenciosas. “As avaliações políticas de conotação partidária, muitas vezes, simplesmente tentam colar rótulos de sucesso ou insucesso em uma política, para em seguida demandar sua continuidade ou mudança” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 212).

A finalidade inicial de se fazer uma avaliação política raramente é tornar melhor a política do governo, mas antes respaldá-la ou impugná-la. A crítica ou o elogio, “nesse estágio da *policy-making*, podem levar a novas iterações do ciclo, na medida em que os governos tentam responder às críticas, da mesma forma como acontece com grande parte das avaliações mais técnicas e fundamentadas” (HEIDEMANN, 2014, p. 45).

Conquanto algumas formas avaliativas sejam mais propícias a fornecer estimativas mais confiáveis de resultados de políticas públicas do que outras, efetivamente, é muito difícil eleger o mais adequado modelo de avaliação, em razão de limitações de recursos e tempo. Os avaliadores devem decidir-se pelo melhor modelo exequível depois de ponderar a respeito da relevância da política pública, da funcionalidade dos modelos de avaliação, assim como da possibilidade de gerar resultados proveitosos e dignos de confiança. “Sempre que possível, os gestores públicos devem tentar reforçar os recursos avaliativos disponíveis, tanto dentro do governo quanto, também, no setor não governamental” (WU *et al.*, 2014, p. 123).

Convém destacar, ainda, que os mecanismos de controle ou avaliação dão origem a referências e possibilitam uma comparação temporal e espacial do problema público e das políticas públicas. “A avaliação pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de melhorá-la” (SECCHI, 2013, p. 65). Segundo esse autor, a avaliação da política pública pode levar à continuação dela da maneira como está; à reestruturação marginal de aspectos práticos dela; ou ainda, à extinção dela, “nos casos em que o problema público foi resolvido, ou quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema”.

Além disso, a avaliação é um instrumento significativo em razão de que torna possível à Administração Pública pôr em prática uma sequência de ações em função dos resultados alcançados, destacando-se os seguintes: produzir informações proveitosas para futuras políticas públicas; legitimar as ações e esclarecer as decisões; prestar contas de seus atos; remediar e precaver falhas; responder se os

recursos, os quais são limitados, estão rendendo os resultados almejados e da maneira mais eficiente possível; caracterizar os obstáculos que atrapalham o bom êxito de um programa governamental; dar impulso ao diálogo entre os diversos atores individuais e coletivos implicados; e estimular a articulação e a colaboração entre esses atores (SEBRAE MG, 2008, p. 18).

Desta feita, a avaliação de programas e políticas públicas vem se constituindo em uma das importantes ferramentas gerenciais para proporcionar maior qualidade ao gasto público e aperfeiçoar os resultados da ação governamental, sendo operacionalizada mediante os instrumentos de planejamento.

Importa ressaltar que a partir da Constituição da República de 1988 (art. 165) a gestão pública, no Brasil, passou a guiar-se mediante instrumentos de planejamento: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O Plano Plurianual, cuja vigência é de quatro anos, é o principal instrumento do planejamento público. No PPA são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas para os programas governamentais, que tem por objetivo solucionar problemas ou demandas da sociedade (PARÁ, 2013, p. 17). Ou seja, nele são fixados os programas e ações de governo pelos quais as políticas públicas serão implementadas, sendo a peça orientadora para elaboração da LDO e da LOA (PARÁ, 2015, p. 21).

O processo de avaliação anual é parte fundamental do modelo de gestão do PPA¹³. Evidencia um momento favorável para o governo entabular um processo periódico de prestação de contas à sociedade, porquanto representa instrumento de transparência e controle social. “A avaliação do PPA configura-se, também, como instrumento de gestão que possibilita o aperfeiçoamento dos Programas e Ações e constitui a base para o alcance dos objetivos estratégicos, com foco em resultados” (PARÁ, 2013, p. 18). O que se avalia, no âmbito do PPA, é o alcance ou não dos objetivos dos programas governamentais de acordo com as metas estipuladas.

No Estado do Pará, a avaliação referente aos programas governamentais utiliza como base as informações quantitativas e qualitativas registradas pelos órgãos e entidades executoras do planejamento estadual no Sistema de Gestão de

¹³ Vide arts. 11 a 16 da Lei estadual n. 7.595, de 28 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o PPA do Estado do Pará para o período 2012-2015.

Programas do Estado do Pará (GP Pará)¹⁴. A Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), responsável pela consolidação dos resultados da avaliação, elabora relatório anual, o qual é encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado (ALEPA) e ao TCE/PA, bem como disponibilizado no *site* da SEPLAN na internet para conhecimento de toda a sociedade.

A avaliação é uma atividade sistêmica do ciclo de políticas públicas, que visa ao aperfeiçoamento da gestão, de programas e políticas. Logo, a avaliação constitui uma fase que não pode ser negligenciada no processo de planejamento e gestão das ações governamentais, porquanto ela desempenha o papel da transparência sobre o processo, auxilia a corrigir rumos e aprimorar a capacidade de atingir as metas e os objetivos delineados.

Por fim, é importante realçar, também, que a avaliação de políticas públicas contribui para a governança pública, consoante será abordado no próximo capítulo.

¹⁴ O GP Pará foi implantado, no âmbito da Administração Pública estadual, pelo Decreto n. 4.827, de 18 de setembro de 2001.

3 O TRIBUNAL DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem por objetivo trabalhar o histórico e a conceituação de governança; a distinção entre governança, governabilidade e gestão; os princípios, ferramentas e estruturas da governança pública; as perspectivas de observação da governança no setor público; o controle da Administração Pública; a disposição do Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro; os modos em que se dá o controle externo das políticas públicas pelo Tribunal de Contas; e o tratamento desse controle a respeito da governança em políticas públicas. Para isto, está dividido em oito seções.

A primeira apresenta o histórico da governança, a qual está relacionada aos conflitos de interesses entre delegante (principal) e delegado (agente). Aborda, ainda, os aspectos conceituais da governança, com ênfase para a governança pública.

A segunda discorre a respeito das diferenças conceituais, das características, da relação e integração entre governança e governabilidade e entre governança e gestão.

A terceira evidencia os princípios básicos da governança no setor público, as ferramentas que viabilizam a fixação de regras de governança com o objetivo de evitar conflitos de interesse, e as instâncias (estruturas) de governança no ambiente público.

A quarta versa sobre as quatro perspectivas de observação da governança no setor público, suas definições, seus objetos de análise e a relação de interdependência e complementariedade entre as perspectivas.

A quinta apresenta os conceitos gerais do controle, com ênfase para as características e tipologias. Correlaciona, ainda, o controle da Administração Pública com o Estado Democrático de Direito.

A sexta discorre a respeito das competências constitucionais e infraconstitucionais do Tribunal de Contas previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

A sétima evidencia os controles exercidos pelo Tribunal de Contas em relação às políticas públicas. Além de provocar a inserção de problemas sociais na agenda

política, realiza os controles de regularidade e de resultados, mediante auditorias de conformidade e operacionais, respectivamente.

Por fim, a oitava versa a respeito da abordagem do controle sobre a governança em políticas públicas, efetivada pelo Tribunal de Contas para o atingimento de resultados e uso adequado de recursos públicos.

3.1 Governança: histórico e conceituação

A complexidade e a dinâmica dos contextos sociais, econômicos e políticos culminaram na concepção de relações entre as pessoas nas quais a delegação de poder ou de competência tornou-se decisiva para que os resultados desejados por um indivíduo, grupo ou toda a sociedade fossem obtidos (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 158).

Em decorrência da evolução econômica, surgiram novas formas de organização da produção. As organizações deixaram de ser conduzidas diretamente pelos detentores do capital (proprietários) e passaram à administração de terceiros (administradores ou gerentes), a quem foi delegado poder e autoridade para gerir bens e haveres pertencentes àqueles, surgindo daí uma relação “principal” (delegante) – “agente” (delegado). Nesse instante, ocorre a ruptura entre os conceitos de propriedade e gestão. Essa ruptura, além de vantagens, ocasionou diversos conflitos de interesses. É nesse cenário que surgem os debates a respeito da governança (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 162-163).

Entendendo que a maximização de vantagens e proveitos por parte de proprietários e de administradores ou gerentes, em virtude do desequilíbrio de poder, autoridade e informação, é causa de um possível conflito de interesses entre eles, e com o objetivo de “melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer segurança para proprietários, foram realizados estudos e desenvolvidas múltiplas estruturas de governança” (BRASIL, 2013b, p. 9).

Conquanto seja difícil precisar o momento em que a governança começou a ser utilizada, a definição e a relevância que hodiernamente lhe são conferidas foram erigidas nas últimas três décadas, primeiramente na iniciativa privada. No início da década de 1990, período histórico marcado por crises financeiras, ocorreram diversas publicações relativas à governança corporativa (BRASIL, 2013b, p. 10):

Em 1992, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO publicou o *Internal control – integrated framework*. Anos mais tarde, em 2002, depois de escândalos envolvendo demonstrações contábeis fraudulentas ratificadas por empresas de auditorias, publicou-se, nos Estados Unidos, a Lei *Sarbanes-Oxley*, cujo objetivo era melhorar os controles para garantir a fidedignidade das informações constantes dos relatórios financeiros. No mesmo ano, com vistas a apoiar a investigação independente e induzir à melhoria da governança, fundou-se o *European Corporate Governance Institute* – ECGI. Trata-se de uma, entre as múltiplas organizações científicas que promovem fóruns, realizam pesquisas e mantém bases de dados internacionais de códigos e de princípios de governança. Em 2004, o COSO publicou o *Enterprise risk management – integrated framework*, documento que ainda hoje é tido como referência no tema gestão de riscos.

Nos anos que se seguiram, dezenas de países passaram a se preocupar com aspectos relacionados à governança e diversos outros códigos foram publicados. Atualmente, o G8 (reunião dos oito países mais desenvolvidos) e organizações como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE dedicam-se a promover a governança.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) dedica-se exclusivamente à promoção da governança corporativa no país, sendo um importante fomentador das práticas e discussões sobre o tema. Em 2009, o IBGC lançou a quarta edição do código das melhores práticas de governança corporativa. Não obstante ter sido desenvolvido para organizações empresariais, esse documento pode ser adaptado a outros tipos de organizações, como as cooperativas, associações, fundações, órgãos governamentais, entre outros (IBGC, 2009, p. 15).

No setor público também ocorrem conflitos de interesse entre delegante e delegado. Com efeito, pois no momento em que a sociedade delega o poder de decidir em seu nome a um representante, cria-se uma relação do tipo “principal” *versus* “agente”, surgindo a possibilidade de existência de conflitos de agência. A respeito de tais conflitos, Corbari e Macedo (2012, p. 189) afirmam que:

Os conflitos de agência entre o principal (cidadão) e o agente (governo) emergem na medida em que o cidadão desconhece o que acontece na administração pública, decorrente da assimetria informacional. A assimetria informacional se remete à posse, pelo agente, de um conjunto maior de informação sobre os meios e os resultados das atividades desenvolvidas pelo gestor público do que as desenvolvidas pelo principal, que desconhece se o agente está maximizando, na produção de bens e serviços, o retorno dos recursos angariados na sociedade.

É nesse contexto que a discussão sobre governança ganha importância. De fato, a boa governança considera “um conjunto de regras e ferramentas que permitem melhor alinhamento das ações do delegado em relação às expectativas do

delegante e maior garantia de que os resultados esperados serão efetivamente entregues” (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 159).

A crise fiscal da década de 1980, na esfera pública, impôs um novo arranjo econômico e político internacional, com o propósito de tornar o Estado mais eficiente (BRASIL, 2013b, p. 11). No tocante aos aspectos conceituais, o aprofundamento do tema está diretamente relacionado com a publicação de documentos elaborados a partir da década de 1990 pelo Banco Mundial, que naquele momento estava preocupado com o desenvolvimento eficaz e sustentável dos países (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 181).

Tais circunstâncias favoreceram o debate sobre a governança no setor público, redundando na instituição dos princípios basilares que orientam as boas práticas de governança nas organizações públicas na atualidade. A partir de então, começaram as publicações referentes ao tema (BRASIL, 2013b, p. 11):

[...], como o estudo nº 13 – Boa governança no setor público –, do *International Federation of Accountants* – IFAC, publicado em 2001. Na mesma disposição, o *Australian National Audit Office* – ANAO publicou, em 2003, o Guia de melhores práticas para a governança no setor público, em que ratifica os princípios preconizados pela IFAC [transparência, integridade e prestação de contas] e acrescenta outros três: liderança, compromisso e integração.

Essa tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada pela publicação conjunta em 2004 – pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA e pelo *Office for Public Management Ltd* – OPM – do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, cujos seis princípios alinham-se aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia. Além da IFAC, do CIPFA e do OPM, organizações como o *Independent Commission for Good Governance in Public Services* – ICGGPS; o Banco Mundial; e o *Institute of Internal Auditors* – IIA avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada).

Acompanhando de perto a definição divulgada pelo Banco Mundial, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)¹⁵, elaborado em 1995, indicava

¹⁵ O PDRAE foi elaborado pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), coordenado pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em setembro de 1995, bem como pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso em novembro de 1995.

como impreterível uma “reforma do aparelho do Estado [brasileiro], com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 11).

A crise do Estado no Brasil é descrita no PDRAE como uma crise multifacetária, que engloba a fiscal; a resultante do esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado; e a decorrente da superação do modo de administrar o Estado, calcado na Administração Pública burocrática, formal e pouco eficiente, indicando a necessidade de instituir uma Administração Pública gerencial, assentada em conceitos modernos de administração e eficiência (BRASIL, 1995, p. 10-11).

Em 2003, seguindo a mesma orientação contida no PDRAE, o documento intitulado *Gestão Pública para um Brasil de Todos*¹⁶ mencionou que “aumentar a governança é promover a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas” (BRASIL, 2003, p. 9).

A capacidade de governo, conforme se pode depreender, está associada à governança pública. Matus (1989, p. 35)¹⁷ define a capacidade de governo, como uma:

[...] capacidade de condução ou direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e sua equipe de governo para conduzir o processo social rumo a objetivos declarados, dados a governabilidade [...] e o conteúdo programático do projeto do governo. O domínio de técnicas potentes de planejamento é uma das variáveis mais importantes para [...] alterar ou melhorar a capacidade de governo. A capacidade de governo se expressa em capacidade de *direção*, de *gerência* e de *administração* e controle.

Importa ressaltar que a governança pública não se circunscreve à capacidade estatal de formular, implementar e avaliar políticas públicas. De fato, segundo Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 183), a governança pública também abrange a “efetiva entrega de resultados ou valores ao ‘principal’ [ou seja, aos cidadãos] e transparência na aplicação de recursos, sempre em um cenário que contempla a atuação dos diversos agentes em uma complexa rede de interesses”. Na visão desses autores, a governança pública pode ser compreendida como:

¹⁶ Tratava-se do plano de gestão do governo do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, relativo ao 1º mandato, de 01/01/2003 a 01/01/2007.

¹⁷ Para Matus (1989, p. 34-35) a capacidade de governo, juntamente com a governabilidade e o projeto de governo, constituem três variáveis de um sistema triangular, denominado triângulo de governo. Essas três variáveis, apesar de distintas, entrelaçam-se e se condicionam reciprocamente.

[...] a capacidade que os governos têm de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade.

Noutras palavras, a governança no setor público abrange basicamente “os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2013b, p. 23).

Já Martins e Marini (2014, p. 44) sustentam que a “governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável”. Por esse motivo, os autores argumentam que o avigoreamento da capacidade de governo e o esforço de governar em rede só fazem sentido se contribuírem para a geração de valor público, o qual, por seu turno, reclama o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais. Nessa perspectiva, uma cadeia de valor público pressupõe não somente a consideração de variáveis objetivas de desempenho (*inputs*, atividades, *outputs* e *outcomes*), mas igualmente variáveis de natureza mais subjetiva, relativas a “expectativas, satisfação, confiança e requisitos valorativos referentes ao processo de governança como um todo” (MARTINS; MARINI, 2014, p. 48-49).

No Brasil, a governança pública está edificada sobre um arcabouço normativo, cujo alicerce é a Constituição da República. Nela estão consignados os principais comandos necessários em uma delegação sociedade-Estado. De início, o art. 1º, parágrafo único, destaca a existência do “principal” ao preceituar que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 197).

Outras condições indispensáveis à governança pública também estão definidas no texto constitucional, porquanto nele os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos estão fixados; o Estado e os Poderes estão organizados política e administrativamente; as competências e responsabilidades estão definidas e segregadas; o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) está instituído;

e as estruturas de controle interno e externo estão estabelecidas (BRASIL, 2013b, p. 12-13).

Além do que foi determinado na Constituição da República, há várias leis que tratam de matérias significativas da operacionalização da governança, como as que regulam os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)¹⁸; a responsabilidade na gestão fiscal¹⁹; e o acesso às informações produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades públicas²⁰.

3.2 Governança, governabilidade e gestão

Os vocábulos governança, governabilidade e gestão explicitam acepções diferentes, a despeito de vários momentos serem confundidos e abordados como sinônimos. Apesar disso, importa consignar que são concepções inseparáveis (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 194).

A governabilidade está relacionada às circunstâncias do exercício de poder pelo governo à base da legitimidade e da formação de estruturas de apoio político para a sustentação de políticas públicas. Envolve as “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997).

O conceito de governabilidade, em resumo, reflete a medida estatal do exercício do poder e a decorrente capacidade de articulação política para cumprimento das decisões governamentais. Com efeito (BRASIL, 2008, p. 76):

Governabilidade – é o poder do Estado para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Ela decorre da imagem institucional favorável junto à sociedade e da confiança que os cidadãos e outras partes interessadas depositam em sua atuação. A governabilidade de uma organização está relacionada com a sua capacidade de assegurar condições sistêmicas e institucionais para que a organização exerça a sua missão. Envolve a intermediação e o equilíbrio de interesses. Está, portanto, relacionada com a atuação das diversas partes interessadas e com a capacidade, especialmente, dos integrantes do sistema de liderança, de exercer a sua autoridade política de forma a garantir o alcance dos objetivos institucionais e o atendimento ao interesse

¹⁸ Vide art. 165 da Constituição da República.

¹⁹ Vide Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

²⁰ Vide Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição da República e dá outras providências.

público. Um aspecto importante da governabilidade de uma organização, em um contexto ascendente de participação democrática da sociedade nos assuntos de Estado é a capacidade institucional em equilibrar os interesses específicos dos seus usuários diretos com o interesse público geral, assim como com os interesses dos demais atores políticos interessados em sua atuação.

No tocante à distinção conceitual entre governabilidade e governança, Bresser Pereira (1998a, p. 33) ressalta que:

A governabilidade e a governança são conceitos mal definidos, frequentemente confundidos. Para mim, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; governança é a capacidade [...], em sentido amplo, de um governo implementar políticas.

Essa diferença conceitual entre os dois termos é de relevância reduzida na conjuntura atual, segundo Santos (1997), principalmente porque a definição de governança também materializa princípios democráticos, direcionados à efetivação de novos modelos de articulação e cooperação entre os atores políticos e sociais. De acordo com a autora, as percepções operacionais e sistêmicas compreendidas nos conceitos de governança e governabilidade estão abrangidas na expressão capacidade governativa, que também ressalta “a interação da capacidade operacional e financeira do Estado com as instâncias da política que se quer democrática”.

Seguindo na mesma direção, Araújo (2002, p. 13) entende que os dois conceitos são, na realidade, muito convergentes, porquanto “as variáveis de governabilidade e governança mantêm entre si uma relação muito forte, sendo complementares e o seu vínculo instável, dinâmico e indissolúvel, cabendo a separação apenas para fins didáticos analíticos”.

Portanto, é possível depreender que a existência de condições mínimas de governabilidade é pressuposto para que haja governança. Ou seja, mesmo em situações insatisfatórias de governabilidade existirá governança. Porém, aquela sendo satisfatória, não significa que esta seja boa.

Logo, o debate “está na qualidade (boa, regular ou ruim) ou então no estágio (avançado, intermediário ou inicial) em que se encontra [a governança]” (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 182). De fato, “um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar, e no entanto pode governar mal por lhe faltar a capacidade da governança” (BRESSER PEREIRA, 1998b).

De igual modo, importa ressaltar que o aperfeiçoamento da governança em políticas públicas não é “necessariamente dependente do equacionamento de desafios políticos mais afetos à dimensão de governabilidade da capacidade governativa” (BRASIL, 2014b, p. 35).

A definição de gestão, por sua vez, está associada “à forma como devem ser planejados, coordenados, e controlados os recursos da organização para o alcance dos resultados pretendidos, sempre com foco na melhoria da relação benefício-custo” (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 195).

A distinção entre governança e gestão é muito tênue. É possível asseverar, para fins didáticos analíticos, que a governança regula ou condiciona a gestão, em diferentes graus de compreensão. Esse condicionamento, sob a perspectiva republicana, “pode estar ligado à afirmação de direitos de quarta geração²¹ no campo da gestão pública, tais como democracia, informação, transparência e participação. Trata-se do enfoque de governança democrática, ou de boa governança” (BRASIL, 2014b, p. 35-36).

A análise da diferenciação entre os dois termos admite, de igual modo, um sentido operacional. Efetivamente (BRASIL, 2013b, p. 21):

Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas.

Noutra direção, os dois conceitos quando integrados, evidenciam que a governança tem relação com estruturas, processos, funções e tradições organizacionais que pretendem assegurar as ações planejadas, ou seja, que os programas sejam efetuados de tal forma que alcancem seus fins e resultados de modo transparente. A gestão, por seu turno, de maneira complementar, refere-se ao funcionamento do cotidiano de organizações e de programas no contexto de políticas, estratégias, processos e procedimentos que foram instituídos por um órgão

²¹ Segundo Lenza (2011, p. 860-862), os direitos de primeira geração “dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos, ou seja, direitos civis e políticos a traduzir o valor liberdade”; os direitos de segunda geração estão relacionados aos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como aos “direitos coletivos, ou de coletividade, correspondendo aos direitos de igualdade (substancial, real e material e não meramente formal)”; e os direitos de terceira geração são os “direitos transindividuais que transcendem os interesses do indivíduo e passam a se preocupar com a proteção do gênero humano”, como por exemplo, o preservacionismo ambiental e a proteção dos consumidores.

ou entidade. Enquanto a governança empenha-se em produzir os resultados desejados (efetividade) e em conseguir o maior proveito possível com o emprego dos recursos disponíveis (economicidade), a gestão inquieta-se em realizar as ações priorizadas (eficácia) e da melhor maneira possível, relativamente ao custo benefício (eficiência) (BRASIL, 2014a, p. 30-31).

Desta feita, ao passo que as funções da governança são fixar o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas; gerir riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos; avaliar o sistema de gestão e controle; e fomentar a transparência e a *accountability*, as funções da gestão são implementar programas; assegurar a conformidade com as regulamentações; examinar e relatar a evolução das ações; afiançar a eficiência administrativa; conservar a comunicação com as partes interessadas; e avaliar o desempenho e aprender (BRASIL, 2014a, p. 31).

A governança ganha relevância no momento atual, porquanto o Estado busca ajustar sua maneira de atuação, mudando da função de executor para a de direcionador ou indutor, mediante a coordenação de vários atores não estatais (a sociedade, o mercado e o terceiro setor). Isso ocasiona a imprescindibilidade da reorganização do modelo burocrático para o denominado neoburocrático, que envolve um maior grau de interação e cooperação entre o Estado e atores não estatais tal qual uma estrutura de redes, conforme Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 196). Para esses autores:

Se no modelo burocrático, o gestor estava mais apegado às normas, distante das pressões sociais, o atual contexto exige que ele esteja em sintonia com os anseios da população e atue de modo a atendê-los por meio da articulação e integração com todos os agentes públicos e privados. Não basta mais cumprir as normas; é imprescindível que se atenda às necessidades do “principal” de forma eficaz, eficiente e efetiva.

A dinâmica atual envelheceu a visão mecanicista dos sistemas fechados em que a Administração Pública atuava. Os sistemas agora são abertos, sujeitos à elevada influência de entradas e saídas, inclusive on-line, com relações de causa-efeito pouco conhecidas.

Por fim, é possível inferir que a governança pode ser utilizada como instrumento para identificar os maus gestores. Isso porque ela torna possível reconhecer a qualidade da atuação destes em função da comparação entre os resultados apresentados com os planejados (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 197).

3.3 Princípios, ferramentas e estruturas da governança pública

As características referentes à definição de governança pública permitem depreender que há um conjunto de princípios que se aplica a ela. Desta feita, são considerados princípios básicos da governança no setor público a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*.

Importa destacar que a governança pública fortalece a elaboração de políticas previsíveis, abertas e transparentes; uma burocracia imbuída de ética profissional; um braço executivo do governo responsável por suas ações; uma sociedade civil com forte participação nos assuntos públicos; e todos se comportando sob o Estado de Direito (WORLD BANK, 1994).

Quadro 5 – Princípios da governança no setor público

Princípio	Característica
Legitimidade	Princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade.
Equidade	Promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis, políticos e sociais.
Responsabilidade	Zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.
Eficiência	É fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível.
Probidade	Trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos.
Transparência	Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil.
Accountability	Obrigações que têm as pessoas ou organizações públicas de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades.

Fonte: Adaptado de Brasil (2013b, p. 23-24).

Ressalta-se que há princípios constitucionais que também são de governança pública, como os que norteiam a atuação da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência)²², bem como o que estabelece o dever de prestar contas a qualquer pessoa física ou

²² Vide art. 37 da Constituição da República.

jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos²³ (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 189).

A existência de princípios não diminui a imprescindibilidade de regras estabelecidas no instante da delegação do “principal”, ou seja, dos cidadãos para o “agente”, isto é, para os representantes eleitos, autoridades e dirigentes do governo, com o intuito de evitar possíveis conflitos de interesse. É com fundamento nas regras que o desempenho do “agente” se dará com a adequada transparência e engajado às expectativas do “principal”. Para que essas regras sejam fixadas, consoante Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 190), “será necessária a existência de um conjunto de ferramentas para viabilizar a materialização do monitoramento e avaliação”. As principais ferramentas para esses autores são:

- Deixar claro o que se espera do “agente” e as entregas que deverão ser feitas: o Planejamento Estratégico é uma ferramenta importante para a documentação desse processo e estabelecimento da missão, objetivos, indicadores, metas e alocação de recursos. Esse plano deverá ser desdobrado posteriormente em planos táticos e operacionais para suportar os sucessivos sistemas de delegação dos altos níveis da organização até o “chão da fábrica” e evitar o desalinhamento das ações em relação aos objetivos estratégicos definidos;
- Estabelecer cronograma de entrega de resultados para viabilizar acompanhamento e correção de possíveis desvios;
- Definir Códigos de Conduta: o “agente” precisa entender quais são os limites para a sua ação. O Código de Ética ilustra bem essa preocupação;
- Estruturar Comitês Estratégicos para acompanhamento: os “principais” precisam de profissionais capacitados e independentes para avaliar a consistência das informações e dos resultados do “agente”;
- Implantar sistema de controles internos e externos: é preciso saber se as informações prestadas são fidedignas, se o comportamento do “agente” se encontra de acordo com as normas e se existe alinhamento das ações à estratégia definida;
- Gestão de Riscos: consiste em planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos da organização para minimizar os efeitos dos riscos no menor patamar possível;
- Estabelecer formas de participação dos “principais” em tomadas de decisões relevantes;
- Materializar a transparência: estabelecer de que forma os resultados serão publicados ou disponibilizados para que os “principais” tenham ciência do andamento do trabalho dos “agentes”.

Mais uma razão indispensável para que as definições teóricas de governança sejam postas em ação é a instituição “de estruturas organizacionais internas e externas para assegurar a fiscalização e o controle dos resultados esperados e

²³ Vide art. 70, parágrafo único, da Constituição da República.

pactuados entre o 'principal' e o 'agente'" (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 190-191). Essas estruturas de governança (instâncias) retratam o modo como vários atores se ordenam, relacionam-se e se comportam para alcançar a boa governança. No ambiente público, há instâncias internas e externas de governança (BRASIL, 2014a, p. 29):

- a) As instâncias externas de governança são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, não estando vinculadas apenas a uma organização. Exemplos típicos dessas estruturas são o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.
- b) As instâncias externas de apoio à governança são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança. Exemplos típicos dessas estruturas [são] as auditorias independentes e o controle social organizado.
- c) As instâncias internas de governança são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e, na falta desses, a alta administração.
- d) As instâncias internas de apoio à governança realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês.

Há outras instâncias, além das citadas, que concorrem para a boa governança da organização: a administração executiva é responsável, internamente, pela avaliação, direcionamento e monitoramento do órgão ou entidade; a gestão tática é responsável pela gestão operacional em áreas específicas; e a gestão operacional é responsável por executar processos produtivos de apoio e finalísticos (BRASIL, 2014a, p. 29-30).

3.4 Perspectivas de observação da governança no setor público

A governança no setor público pode ser examinada segundo quatro perspectivas de observação: sociedade e Estado; órgãos e entidades; atividades intraorganizacionais; e entes federativos, esferas de poder e políticas públicas. A primeira perspectiva estabelece os princípios e as regras que norteiam a atuação

dos agentes públicos e privados regulada pela Constituição da República e institui as condições fundamentais de administração e controle do Estado; a segunda assegura que cada órgão ou entidade desempenhe sua atribuição; a terceira diminui os riscos, aprimora os resultados e acrescenta valor aos órgãos ou entidades; e a quarta importa-se com as políticas públicas e com as conexões entre organizações, compreendendo distintos poderes, esferas, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada (BRASIL, 2013b, p. 54).

A perspectiva sociedade e Estado “é a vertente política da governança pública, focada no desenvolvimento nacional, nas relações econômico-sociais, nas estruturas que garantam a governabilidade [...] de um Estado e o atendimento de demandas da sociedade” (BRASIL, 2014a, p. 19).

Consoante essa perspectiva a governança é definida como o modo pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento (WORLD BANK, 1991). Reúne, por conseguinte, o conjunto de tradições e instituições por intermédio do qual a autoridade de um país é desempenhada (WORLD BANK, 2007a, p. 2).

Os objetos de exame da governança pública, nessa perspectiva, são (BRASIL, 2013b, p. 55):

(a) as estruturas democráticas; (b) os processos pelos quais os governos são selecionados, monitorados e substituídos; (c) a organização do Estado e a divisão de poder e de autoridade entre as instituições; (d) o comportamento ético dos governantes [representantes eleitos]; (e) os instrumentos institucionais de controle (ex.: sistema de pesos e de contrapesos, controle social, órgãos de governança); e (f) o respeito dos cidadãos às instituições que governam a economia e o Estado.

A perspectiva órgãos e entidades é a vertente corporativa da governança pública, cuja atenção está voltada para as organizações, na manutenção de objetivos e no aprimoramento dos resultados oferecidos por elas aos usuários dos serviços públicos e aos cidadãos (ANU, 2012; CIPFA, 2004, p. 7 *apud* BRASIL, 2014a, p. 20).

A função fundamental da governança no setor público, nessa perspectiva, é assegurar que os órgãos e entidades alcancem os resultados pretendidos agindo de acordo com o interesse público em todos os momentos. Para tanto, conforme IFAC²⁴

²⁴ *International Federation of Accountants* (Federação Internacional de Contadores).

e CIPFA²⁵ (2014, p. 5), a Administração Pública deve comportar-se com integridade, demonstrando forte compromisso com valores éticos e respeitando o Estado de Direito; garantir a abertura e o engajamento abrangente das partes interessadas; definir resultados e benefícios sustentáveis em termos ambientais, econômicos e sociais; realizar as intervenções necessárias para aprimorar os resultados e benefícios pretendidos; desenvolver a capacidade dos órgãos e entidades, incluindo a capacidade de suas lideranças e de seus indivíduos; gerenciar os riscos e o desempenho por meio de instrumentos de controle interno e gestão financeira; e implementar boas práticas em matéria de transparência e *accountability*.

A perspectiva atividades intraorganizacionais da governança pública pode ser compreendida “como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados” (BRASIL, 2013b, p. 56).

De acordo com essa perspectiva, são examinadas as estruturas características de governança, os processos decisórios e as relações intraorganizacionais, que tem por objetivo, entre outras questões, concorrer para a obtenção de resultados almejados por partes internas e externas à organização, potencializar o uso de recursos públicos, diminuir riscos e adicionar valor a órgãos e entidades (BRASIL, 2014a, p. 21).

A perspectiva entes federativos, esferas de poder e políticas públicas é a vertente político-administrativa da governança pública, cuja atenção está focalizada nas redes transorganizacionais, que ultrapassam os obstáculos operacionais de uma organização; na aptidão de auto-organização dos envolvidos; e na formulação, implementação, avaliação e efetividade de políticas públicas (BRASIL, 2013b, p. 55).

A governança no setor público, consoante essa perspectiva, aborda assuntos concernentes (RHODES, 1996 *apud* BRASIL, 2014a, p. 20):

(a) à coordenação de ações; (b) ao exercício do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas; (c) às estruturas de autoridade; (d) à divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores; (e) à alocação tempestiva e suficiente de recursos; enfim, e (f) à governança das ações, aqui entendida como a capacidade de o governo coordenar a ação de atores com vistas à implementação de políticas públicas.

Portanto, essa perspectiva pode ser fixada como a competência e a aptidão governamental para formular e implementar, de maneira efetiva, políticas públicas

²⁵ *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (Instituto de Finanças Públicas e Contabilidade).

por meio do “estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas” (BRASIL, 2013b, p. 56).

Há uma relação de dependência recíproca e complementariedade entre as quatro perspectivas de observação da governança no setor público. Desta feita, as estruturas de governança instituídas segundo a perspectiva entes federativos, esferas de poder e políticas públicas devem estar engajadas e incorporadas às estruturas que existem nas outras perspectivas (BRASIL, 2014a, p. 21).

Assim sendo, importa ressaltar que governança em políticas públicas diz respeito aos arranjos institucionais que condicionam o modo pelo qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas em benefício da sociedade. Os arranjos institucionais, nesse contexto, referem-se, entre outros aspectos, a estruturas, mecanismos, processos, normas, princípios, regras, que exercem influência na governança. Portanto, “a boa governança em políticas públicas dependerá justamente da caracterização do ambiente de ação que envolve o ciclo de políticas públicas e do modo pelo qual, e em benefício de quem, esse ciclo é operacionalizado” (BRASIL, 2014b, p. 32).

Nas próximas seções serão delineadas a participação ou interferência do Tribunal de Contas na avaliação da governança em políticas públicas. Será abordado como ocorre de modo efetivo, mediante a utilização de instrumentos de fiscalização, a intervenção do controle externo em relação aos estágios do ciclo de políticas públicas.

3.5 O controle da Administração Pública

O controle é uma das funções administrativas idealizadas por Henri Fayol, bem como compõe o paradigma da Administração Científica, desenvolvido por Frederick W. Taylor. Essas funções administrativas eram: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. No transcorrer do tempo, mesmo depois das “transformações no estudo da teoria da administração, chegando ao estudo da Teoria das Organizações num sentido mais amplo, o tema controle tem sido cada vez mais enfatizado como uma necessidade para se conseguir resultados” (SILVA, 2002, p. 117).

Depreende-se, assim, que a atividade de controle é inerente à de administração. Logo, para administrar faz-se necessário controlar. Na Administração

Pública, isso não é dissonante, visto que ela submete-se a uma pluralidade de controles, os quais têm por finalidade impossibilitá-la que se afaste dos seus objetivos. “Esses controles abrangem tanto aspectos de conveniência e oportunidade como de legalidade e legitimidade” (FERREIRA JÚNIOR, 2015, p. 71).

Segundo Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 211), o vocábulo controle “tem origem na língua francesa por meio da junção das expressões ‘contre’ e ‘rolê’: ‘role’ empregado na acepção de papel a ser desempenhado; ‘contre’ na dimensão de contraposto a esse papel, com a ideia de verificação”. Desta feita, em sua origem, a palavra controle possui o sentido de comparação ou avaliação. Na língua portuguesa, consoante Vieira (2003, p. 23), trata-se de um neologismo que após sofrer influência de diversas origens, assumiu várias acepções, sendo que as mais usuais são verificação, dominação, restrição, fiscalização e regulação.

Os mecanismos de controle tornam possível a correção de rumo para a consecução das metas e programas aprovados e auxiliam novos planejamentos. A carência ou ausência de controle acarreta a não correção de rumo, ocasionando erros, práticas antieconômicas, irregularidades e a ineficiência na gestão dos recursos e bens públicos, onerando toda a sociedade, responsável pelo financiamento do Estado.

Deduz-se, desse modo, que os mecanismos de controle objetivam não apenas acautelar, mas igualmente assegurar a correta e adequada aplicação dos recursos públicos. Ademais, a Administração Pública deve servir às finalidades para as quais o Estado foi concebido, evidenciando, assim, a imprescindibilidade da constante incidência do controle sobre toda e qualquer atividade administrativa. Destarte, ao velar pela transparência e responsabilidade na gestão pública, o controle constitui-se em relevante instrumento da democracia.

Infere-se, outrossim, que o controle da Administração Pública relaciona-se visceralmente com o Estado Democrático de Direito e pode ser compreendido como a fiscalização realizada pelo Poder Público (controle estatal) ou pelos cidadãos (controle social) relativamente à atuação dos muitos órgãos e entidades que formam a estrutura do Estado.

O controle do Estado pode ser efetivado por meio de dois modos diferentes: o controle da atividade política e o controle da atividade administrativa. “Em regra, o controle político decorre de norma descrita na Constituição Federal, enquanto

controle da atividade administrativa é, na sua maioria, resultado da Constituição e da previsão legal” (MARINELA, 2013, p. 1037).

O controle da atividade política tem por base a necessidade de equilíbrio entre os Poderes estruturais da República – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Nesse controle, ressalta-se o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), que se materializa no estabelecimento de normas constitucionais “que inibem o crescimento de qualquer um deles [Poderes] em detrimento de outro e que permitem a compensação de eventuais pontos de debilidade de um para não deixá-lo sucumbir à força de outro” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 951).

Segundo Carvalho Filho (2014, p. 952), vários são os casos que revelam o controle da atividade política do Estado concretizado entre os seus Poderes:

O Executivo, por exemplo, controla o Legislativo através do veto aos projetos oriundos desse Poder (art. 66, § 1º, CF). O Legislativo, a seu turno, controla o Executivo através da rejeição ao veto do Chefe deste Poder (art. 66, § 4º, CF). O Judiciário controla a ambos pelo controle da legalidade e da constitucionalidade de seus atos. Mas, apesar disso, é o Chefe do Executivo que, exercendo controle político sobre o Judiciário, nomeia os integrantes dos mais altos Tribunais do país (art. 101, parágrafo único; art. 104, parágrafo único; art. 107, CF etc.). O Legislativo também controla o Judiciário, como é o caso do controle financeiro e orçamentário (art. 70, CF).

Diferentemente, o controle da atividade administrativa “é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos para fiscalização e revisão de toda atividade administrativa” (MARINELA, 2013, p. 1038). Consoante Carvalho Filho (2014, p. 953), a fiscalização e a revisão são os elementos basilares do controle, cuja abrangência abarca todos os Poderes da República:

A fiscalização consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade dos órgãos e dos agentes administrativos, bem como em relação à finalidade pública que deve servir de objetivo para a Administração. A revisão é o poder de corrigir as condutas administrativas, seja porque tenham vulnerado normas legais, seja porque haja necessidade de alterar alguma linha das políticas administrativas para que melhor seja atendido o interesse coletivo.

A abrangência do controle é bem ampla e alcança toda a atividade administrativa, alcançando assim todas as esferas de Poder, vale dizer, todos os Poderes da República. Sabemos que em todos eles há serviços administrativos, ainda que, em alguns casos, sejam serviços de apoio, e, por isso mesmo, o controle se exerce sobre todos os órgãos e agentes de caráter administrativo em todos esses Poderes. Bom exemplo é o dos atos administrativos. Praticam-se atos administrativos no Executivo, no Legislativo e no Judiciário, e sobre todos eles será possível exercer o controle. O mesmo se dá em relação à gestão dos recursos públicos: assim como essa gestão se dá em todos os Poderes, é em todos eles que se exercerá o controle dessa gestão.

De acordo com Di Pietro (2014, p. 808), o objetivo do controle é assegurar que a Administração Pública aja conforme os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros; compreendendo, ainda, em determinadas circunstâncias, o controle de mérito sobre os aspectos discricionários da atuação administrativa.

Há vários critérios que expressam as possibilidades e tipos de controle que podem ser efetivados sobre a Administração Pública. “Assim, não existe na doutrina um padrão de classificação dos controles, sendo certo que toda forma de classificação que seja coerente está correta” (MARINELA, 2013, p. 1040). O critério de classificação quanto ao órgão que o exerce pode ser: legislativo, judicial ou administrativo.

“Controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação” (DI PIETRO, 2014, p. 811). Conforme Carvalho Filho (2014, p. 953), caracteriza-se como controle interno:

Controle administrativo é o exercido pelo Executivo e pelos órgãos administrativos do Legislativo e do Judiciário para o fim de confirmar, rever ou alterar condutas internas, tendo em vista aspectos de legalidade ou de conveniência para a Administração.

O fator de importância nesse tipo de controle é o reconhecimento de que o poder de fiscalizar e de rever ocorre dentro da mesma estrutura de Poder. Em outras palavras, trata-se de controle interno, porque controlador e controlado pertencem à mesma organização.

Esse aspecto interno é que permite se reconheça na espécie a conhecida prerrogativa de autotutela conferida aos órgãos da Administração. Havendo condutas ilegais ou inconvenientes, a ela mesma cabe invalidá-las ou revogá-las. O Supremo Tribunal Federal, nas Súmulas 346²⁶ e 473²⁷, já deixou assentada essa possibilidade e bem identificadas as formas de desfazimento.

O controle legislativo exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais) sobre a Administração Pública abrange os órgãos e entidades do Poder Executivo e o Poder Judiciário, quando

²⁶ “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”.

²⁷ “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

realiza função administrativa. Fundamentalmente, são dois os tipos de controle: o político e o financeiro.

O controle legislativo político compreende aspectos ora de legalidade, ora de mérito, identificando-se, “por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público” (DI PIETRO, 2014, p. 823).

O controle legislativo financeiro, por sua vez, diz respeito à fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, a qual é exercida pelos órgãos legislativos, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas e, pelo sistema de controle interno de cada Poder. Os aspectos controlados compreendem o controle de legalidade dos atos; de legitimidade; de economicidade (adequada relação custo-benefício); de fidelidade funcional; e de resultados de cumprimento de programas de trabalho e de metas (DI PIETRO, 2014, p. 825).

“Controle judiciário ou judicial é o exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa” (MEIRELLES, 2015, p. 828). Esse controle fundamenta-se no inciso XXXV do art. 5º da Constituição da República²⁸.

“O direito brasileiro adotou o sistema de jurisdição una, pelo qual o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional, ou seja, do poder de apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos” (DI PIETRO, 2014, p. 825).

Dessas possibilidades, despontam outros critérios de classificação. Quanto à extensão, o controle pode ser classificado em interno e externo. É controle interno todo aquele empreendido pelo órgão ou entidade responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Desse modo, seja qual for o controle concretizado pelo Poder Executivo “sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique” (MEIRELLES, 2015, p. 780).

²⁸ “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

O controle externo, por seu turno, “é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado” (MEIRELLES, 2015, p. 781).

Já quanto ao momento ou oportunidade, o controle pode ser prévio, concomitante ou posterior. O controle prévio (ou *a priori*) ocorre quando o ato é submetido ao crivo do órgão de controle antes de o mesmo produzir seus efeitos. Tem, em vista disso, natureza preventiva. O controle concomitante constitui-se no acompanhamento da atuação administrativa no momento em que ela se realiza. De acordo com andamento da atividade administrativa, apresenta aspectos preventivos e repressivos (CARVALHO FILHO, 2014, p. 958). O controle posterior (ou *a posteriori*) distingue-se pela apreciação dos atos de gestão da Administração após a sua consumação, visa à revisão dos atos já praticados para confirmá-los, corrigi-los ou desfazê-los (DI PIETRO, 2014, p. 692).

O controle social, por sua vez, é aquele efetivado de modo direto pela sociedade, por intermédio dos seus cidadãos. “Portanto, por ser feito por quem está fora do organismo controlado, pode ser classificado também como uma modalidade de controle externo” (FERREIRA JÚNIOR, 2015, p. 90).

A participação da sociedade nos atos de gestão dos administradores públicos é consequência ou efeito da concepção de Estado Democrático de Direito, na qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”²⁹ (DI PIETRO, 1993, p. 26).

Desta feita, para que haja um verdadeiro controle do gasto público é imprescindível uma democracia com participação social ativa na gestão das coisas públicas, ou seja, é necessário *accountability*, a qual pode ser conceituada, segundo Matias-Pereira (2009, p. 70), “como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade”, asseverando, assim, maior grau de transparência e exposição das políticas públicas.

Logo, a definição de *accountability* é de fundamental importância para que se possa falar em participação social nas políticas públicas e responsabilização dos gestores públicos. Destaca-se que a *accountability* juntamente com a legitimidade, a

²⁹ Art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República.

equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade e a transparência são princípios da boa governança (WORLD BANK, 2007b, p. 75).

Os Tribunais de Contas por serem autônomos e independentes, não estando vinculados somente a uma organização, exercem relevante atribuição para promoção da governança das organizações públicas, constituindo-se em instâncias externas de governança, responsáveis pela fiscalização e pelo controle (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 191).

3.6 O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro

O controle externo, no Brasil, desenvolveu-se há mais de um século no modelo de Tribunal de Contas e desse modo conserva-se até os dias atuais³⁰. A titularidade do controle externo, entretanto, é do Poder Legislativo. O art. 70, caput, da Constituição da República, estatui que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, [...], será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo”. Por seu turno, o art. 71, caput, da Constituição da República, assenta que esse “controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

Por força do princípio da simetria constitucional, a titularidade do controle externo pertence às Assembleias Legislativas, nos estados, e às Câmaras Municipais, nos municípios. Nessa missão, serão auxiliados pelos respectivos Tribunais de Contas³¹.

Na verdade, o controle externo é exercido pelas Casas Legislativas e pelos Tribunais de Contas, desdobrando-se em duas vertentes: Àquelas compete o controle político, enquanto a estes “cabe o controle técnico (não apenas jurídico, mas também administrativo, econômico, contábil e operacional)” (FERREIRA JÚNIOR, 2015, p. 101).

Esse modelo de controle externo, segundo Zymler (1998, p. 26), em que um órgão técnico auxilia o político, faz-se indispensável numa democracia, na qual a prevalência da maioria não deve suprimir os interesses da minoria:

³⁰ Vide Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, que “crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes a receita e despesa da Republica”.

³¹ Vide art. 116, caput, da Constituição do Estado do Pará: “O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado”.

É de observar, quanto a isto, que a democracia não consiste apenas no governo da maioria, mas sim no governo da maioria, respeitados os direitos das minorias. Posto isto, resulta claro que o controle da Administração Pública não se deve revestir apenas de cunho político. O contrário poderia resultar na inexistência de padrões objetivos de controle e, em consequência, na atenuação dos critérios de fiscalização dos recursos públicos geridos por responsáveis politicamente afinados com a maioria, ou repassados para regiões que estejam submetidas à esfera de influência dos partidos majoritários.

Assentada essa premissa, mostra-se necessário o estabelecimento de um núcleo técnico que propicie ao Legislativo apoio no exercício do controle externo, dotado de competências para operacionalizar a fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

O auxílio prestado pelo Tribunal de Contas ao Poder Legislativo deve ser percebido como de cooperação funcional. Isso porque as atividades exercidas pelo Tribunal de Contas ocorrem ao lado do Parlamento, ou seja, sem nenhuma participação deste.

Com efeito, o Tribunal de Contas não mantém qualquer relação de dependência com o Poder Legislativo. A respeito dessa independência, Britto (2001, p. 6-7) teceu as seguintes considerações:

Em rigor de exame teórico ou apreciação dogmática, Poder Legislativo e Tribunal de Contas são instituições que estão no mesmo barco, em tema de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. Independência, pelo desfrute de competências constitucionais que se não confundem (o que é de um não é do outro, pois dizer o contrário seria tornar inócua a própria explicitação enumerativa que faz a Constituição para cada qual dos dois órgãos públicos). Harmonia, pelo fim comum de atuação no campo do controle externo, que é um tipo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de controle sobre todas as pessoas estatais-federadas e respectivos agentes, ou sobre quem lhes faça as vezes.

O Tribunal de Contas, na condição de órgão técnico, detém relevância constitucional, cujas competências estão estabelecidas na Constituição da República, “mais especificamente no seu artigo 71 e na parte final do artigo 73, a saber: judicante, fiscalizadora, opinativa, consultiva, normativa, informativa, sancionadora, corretiva, auto-organizativa, entre outras” (FERREIRA JÚNIOR, 2015, p. 103). As competências são poderes instrumentais para o cumprimento de determinada função, que no caso do Tribunal de Contas é a de controle externo. As competências são, portanto, os meios utilizados para se alcançar uma definida finalidade.

Os parâmetros de controle, especificados na Constituição da República para a execução dessas prerrogativas, tomam por base um exame de acordo com o

trinômio da legalidade, da legitimidade e da economicidade. “Nesse sentido, constata-se a existência de uma preocupação que vai além da mera análise de adequação contábil orçamentária, buscando no Poder Público uma gestão operacional e patrimonial de resultados” (IOCKEN, 2014, p. 56).

A Constituição da República outorgou competências privativas ao Tribunal de Contas, dentre as quais se destacam as seguintes: a) apreciar as contas anuais do chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio (art. 71, I); b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (art. 71, II); c) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões (art. 71, III); d) realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Poder Legislativo (art. 71, IV); e) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado (art. 71, VI); f) prestar informações ao Poder Legislativo sobre fiscalizações realizadas (art. 71, VII); g) aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos (art. 71, VIII e IX); h) sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo (art. 71, X); e i) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (art. 71, XI).

A apreciação das contas anuais do chefe do Poder Executivo é feita por meio da emissão de parecer prévio, que compreende todos os atos de caráter orçamentário e financeiro do governo. Abrange uma função opinativa e de assessoramento ao Poder Legislativo. Nessa particularidade, “o parecer prévio não vai além de uma apreciação técnico-opinativa sobre o desempenho governamental na execução do seu plano de governo, compelindo ao Parlamento proferir o julgamento político sobre a gestão analisada” (MILESKI, 2011, p. 311-312).

O Tribunal de Contas no exercício dessa função opinativa, de acordo com Iocken (2014, p. 58-59), assinala, no parecer prévio emitido, as principais deficiências da gestão governamental:

No desempenho dessa função opinativa, o Tribunal de Contas emite um parecer prévio, no qual são apontadas as principais deficiências de gestão governamental. No entanto, tendo em vista que a função desempenhada pelo chefe do Poder Executivo possui natureza política, a responsabilidade no julgamento das contas do governo recai sobre o próprio Poder Legislativo. Sublinhe-se, ainda, que, no julgamento político do presidente da República e dos governadores, basta a maioria simples para se afastar a conclusão do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas; enquanto no âmbito municipal, é necessária a maioria qualificada de dois terços, nos termos do art. 31, § 2º, da CF.

O julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, por sua vez, possui natureza diversa da apreciação dos atos de governo. Nesse caso, ocorre o julgamento de atos de gestão e não somente a emissão de um parecer opinativo.

A Constituição da República estabelece, no art. 70, parágrafo único, que deverá prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Logo, todo aquele que administre recursos públicos submete-se à jurisdição de contas, ou seja, ao controle do Tribunal de Contas.

A prestação de contas pode ser definida como o conjunto de documentos e informações agrupados e organizados que evidenciarão a aplicação dos recursos públicos, visando demonstrar as operações de ingresso, movimentação e utilização desses valores, dentro de condições e finalidades prévia e legalmente desencadeadas.

O Tribunal de Contas no exercício dessa sua função de natureza judicante, ao identificar irregularidades nas contas, aplicará aos responsáveis as sanções previstas em lei³², que consistem em reposição de eventual prejuízo causado ao erário; e multas, bem como expedir determinações para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal; e recomendações para a correção de falhas e deficiências verificadas no exame das contas.

O Tribunal de Contas, na condição de tribunal administrativo, prolata decisões que fazem coisa julgada na seara administrativa. Importante salientar, porém, que o Brasil adotou o sistema de jurisdição una, pelo qual o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional. Por conseguinte, as decisões do Tribunal de Contas podem ser revistas na esfera judicial (NÓBREGA, 2011, p. 83). Entretanto, o Poder Judiciário não pode reformar a decisão proferida, “mas apenas anulá-la pela existência de algum vício formal” (FERREIRA JÚNIOR, 2015, p. 106).

Quanto à eficácia das decisões do Tribunal de Contas, a Constituição da República em seu art. 71, § 3º, assenta que “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. Desta feita, “pelo fato de essa decisão ter eficácia de título executivo extrajudicial, não será necessário

³² Vide arts. 56, III e § 1º; 62; 82; e 83, da Lei Complementar estadual n. 81, de 26 de abril de 2012, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCE/PA.

ingressar com processo de conhecimento, podendo o Erário, portanto, ingressar com uma ação de execução” (NÓBREGA, 2011, p. 84).

Outra importante competência é a apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas, que consiste na verificação dos cumprimentos dos requisitos legais que dão subsídio ao vínculo obrigacional com o Poder Público. “No exercício dessa atribuição, ao se constatar qualquer vício de legalidade, o órgão ou entidade competente pela emissão do ato é comunicado para providenciar as devidas correções” (IOCKEN, 2014, p. 59).

Além das competências conferidas pela Constituição da República, há outras estabelecidas ao Tribunal de Contas por intermédio de legislação específica, entre elas: o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos pela lei de licitações e contratos administrativos³³; e a fiscalização do cumprimento das normas da lei de responsabilidade fiscal³⁴, notadamente quanto ao atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública) e à obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

O Tribunal de Contas para dar concretude às competências de controle externo, delineadas nas normas constitucionais e infraconstitucionais, utiliza instrumentos de fiscalização, entre eles, as inspeções e auditorias, as quais são realizadas por iniciativa própria ou por solicitação do Poder Legislativo. Segundo Nóbrega (2011, p. 80):

As inspeções são procedimentos efetuados pelas Cortes de Contas com o objetivo de suprir lacunas, dúvidas, bem como apurar denúncias [e representações] e demais procedimentos de caráter mais célere. As auditorias, por sua vez, representam uma atuação sistematizada, seguindo rigores legais preestabelecidos e que representam uma visão abrangente do órgão auditado, quanto aos aspectos contábeis, financeiros, patrimoniais e de gestão.

³³ Vide art. 113 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que “regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”.

³⁴ Vide arts. 1º, § 1º; e 59 da Lei Complementar n. 101/2000.

No curso de inspeções e auditorias, constatadas irregularidades cuja apuração não seja de competência do Tribunal de Contas, este deverá representar aos Poderes e órgãos competentes. Como exemplo, pode ser citada a remessa de cópias de processos de fiscalização ao Ministério Público quando evidenciados ilícitos penais ou atos de improbidade administrativa.

As inspeções e auditorias por possuírem a natureza de processo-meio (instrumental), não podem ser consideradas processos isolados. Por conta disso, Ferraz (1999, p. 160) argumenta que elas tornam possível o exercício das seguintes atribuições: corretivas, decorrentes do exercício de um controle concomitante ou de adoção de medidas acautelatórias, por ocasião da averiguação de irregularidades; instrutórias, fornecendo subsídios para a instrução de outros processos; de reexame, em virtude da oportunidade de correção de irregularidades que deveriam ter sido verificadas em processos já finalizados; educativa, oferecendo substrato para o exercício da função pedagógica, ao aventar medidas corretivas; de conhecimento, proporcionando o exame da organização e do funcionamento dos órgãos e entidades; e de avaliação, principalmente, ante a concepção do desempenho operacional, conferindo os resultados atingidos pelos programas governamentais desenvolvidos.

A avaliação do desempenho e da gestão de programas governamentais é realizada pelo Tribunal de Contas com suporte em auditorias operacionais. Para Locken (2014, p. 68), a sua realização propicia uma mudança no foco do controle:

Sua análise vai além da mera legalidade do ato, para incluir a verificação do resultado da ação governamental, quantificando não só o volume de recursos envolvidos, como os benefícios que a ação governamental gerou para a sociedade. Busca-se, através das auditorias de resultados, a apreciação da eficiência, eficácia e economicidade da gestão governamental.

Os Tribunais de Contas, conforme discorrido anteriormente, também são instâncias externas de governança, responsáveis pela fiscalização e pelo controle. Assim, visando contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública, o Tribunal de Contas deve atuar em duas frentes: efetuar fiscalizações para a identificação de falhas ou irregularidades a serem corrigidas, e orientar os gestores com o propósito de viabilizar a implantação de boas práticas de modo a obstar a ocorrência de problemas (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 309).

O Tribunal de Contas na realização de seus trabalhos, portanto, não deve se limitar a apontar problemas, mas, em parceria com os gestores públicos, propor medidas que possam desenvolver a qualidade dos serviços e do gasto público, identificando oportunidades de melhoria e apresentando sugestões para o aprimoramento dos mecanismos de direcionamento, monitoramento e avaliação das ações governamentais. Ao agir assim, o Tribunal de Contas cumpre uma das finalidades fundamentais da governança, que é a criação de valor público (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 309-310).

3.7 Controle exercido pelo Tribunal de Contas em relação às políticas públicas

Na fase de problematização do fenômeno social, o Tribunal de Contas assume a função de provocação, induzindo que determinado problema seja inserido na agenda política. O controle de regularidade é exercido mediante a fiscalização da execução orçamentária e financeira das ações planejadas, com a utilização da auditoria de conformidade, cujo foco está nos processos/procedimentos administrativos. O controle de resultados, por sua vez, é feito por meio das auditorias operacionais, que avaliam o desempenho e a gestão de programas governamentais com base nos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, visando ao aperfeiçoamento da gestão pública.

3.7.1 Controle na fase de formulação da política pública

Diversos atores políticos são responsáveis pela dinâmica de produção de políticas públicas, entre eles estão as organizações não governamentais, os grupos de interesses, os partidos políticos, os agentes políticos e os cidadãos. No centro dessa dinâmica, as organizações do Estado são atores que além de produzirem políticas públicas, também se esforçam por obter a predileção dos outros atores políticos.

As teorias a respeito de políticas públicas traduzem a compreensão de que todos esses atores e as ideias que eles defendem desempenham um papel expressivo no sentido de influenciar o desenvolvimento e as consequências dos processos político-administrativos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 59). No

entender de Siedschlag (2000), alguns arranjos institucionais orientam de modo mais adequado à efetiva implementação de políticas públicas do que outros.

Segundo locken (2014, p. 90), os Tribunais de Contas estão inseridos nesse contexto, pois são “entidades constitucionalmente autônomas e independentes, que, através de suas decisões, são capazes de interferir no universo da política”. Com efeito, porquanto a sociedade cada vez mais demanda e exige do Estado por serviços públicos adequados. Tal aspecto, “contribui significativamente para uma atuação presente dos Tribunais de Contas na primeira fase da política pública, de identificação de um problema público e de sua inserção na pauta de prioridades do agir do Estado”.

A capacidade dos atores político-administrativos, segundo Muller e Surel (2002, p. 67), de influir para que um determinado problema seja inserido na agenda política é decursiva das estruturas hierárquicas instituídas no interior do Estado, dos fracionamentos institucionais de competência e dos meios de controle assentados. A respeito do impacto desses atores, Muller e Surel (2002, p. 68) entendem que:

Em termos gerais, as características próprias aos atores político-administrativos, em especial às lógicas particulares que regem suas ações, podem ter um impacto singular sobre a inscrição na agenda política, quando se produz um fenômeno de capacitação de um problema pelos atores públicos que, aí, veem um recurso suplementar e um vetor de legitimação.

Por esse motivo, o Poder Judiciário apresenta-se como um personagem que merece consideração na formulação de políticas públicas, proferindo decisões que subsidiam o debate político³⁵. O Tribunal de Contas, de igual modo, por meio de suas manifestações e arrazoados tem a capacidade de exercer influência na definição da agenda política.

Nessa fase inicial do processo de definição da política pública, de acordo com locken (2014, p. 91), o Tribunal de Contas assume a função de provocação:

Os Tribunais de Contas, nesse processo inaugural, funcionam como atores [...], cujas decisões assumem a natureza de provocação de um agir estatal, sem invadir a esfera de competência do Poder Legislativo, ou mesmo do Executivo. Nessa fase, a discricionariedade política alcança maior amplitude, sendo de competência dos Poderes Legislativo e Executivo a delimitação de escolhas estratégicas.

³⁵ Esse fenômeno é conhecido como judicialização da política. Está assentado na transformação e na expansão das maneiras de atuação do Poder Judiciário e assinala-se pelo deslocamento de discussões de índole política, historicamente peculiares dos Poderes Legislativo e Executivo, para os juízes e tribunais.

Além disso, o limite de atuação do Tribunal de Contas, nesse estágio da política pública, obsta “a interferência de natureza punitiva no processo de escolha de alternativas razoáveis e possíveis”. Na condição de ator, compete-lhe somente, “contribuir na elaboração das políticas públicas, utilizando-se de um discurso argumentativo para influir no processo de definição dos problemas públicos, inclusive com sugestões de alternativas ou de possíveis soluções” (IOCKEN, 2014, p. 91-92).

Importa ressaltar que as decisões do Tribunal de Contas que tratam dessas intervenções na definição da agenda política não possuem natureza mandamental, porquanto ele é desprovido de legitimidade para determinar a pauta de prioridades dos problemas públicos. Com efeito, questões relativas sobre quando e como agir são concernentes à instrumentalização da definição de problemas públicos que serão priorizados, haja vista as progressivas necessidades e demandas sociais e a insuficiência de recursos públicos, não se submetendo, esse debate, ao prévio controle institucional. Isso porque a escolha desses problemas situa-se, formalmente, no âmbito político (IOCKEN, 2014, p. 92).

Apesar disso, o Tribunal de Contas pode, sem se utilizar de uma decisão mandamental, influir no reconhecimento de problemas públicos e inseri-los na agenda política, concorrendo em nível de igualdade com os demais atores. Para tanto, a intervenção nesse processo é realizada por meio de decisões técnicas (alertas, determinações de estudos técnicos, recomendações constantes no parecer prévio das Contas do Governo ou outro instrumento capaz de provocar uma ação do Poder Público), que proporcionam argumentos que irão contribuir para futuras decisões políticas. Iocken (2014, p. 92) explica como o Tribunal de Contas constrói e encaminha esses argumentos:

Através da análise de um corpo funcional especializado, a problematização inicial corporifica-se em um problema específico, delimitado quanto à sua extensão, com a identificação de possíveis alternativas. Essa análise é encaminhada ao Poder Público competente para que tome conhecimento, alertando-o dos problemas detectados e de que estes devem ser merecedores de sua intervenção.

É através desse discurso argumentativo que se estabelecem as bases para o diálogo político. A “capacidade institucional” é o elemento de que os Tribunais de Contas dispõem para influir, nessa fase inicial, na produção de políticas públicas. A qualidade do discurso será determinante para o agir do Estado. Quanto mais variáveis, quanto maior for o impacto social, maiores serão as chances de sua inscrição na agenda política.

Essa função de provocação que o Tribunal de Contas assume no sentido de estimular o agente público omissor, leva em conta o âmbito de discricionariedade política que esse utiliza na escolha de suas ações (IOCKEN, 2014, p. 93). Pode-se mencionar, como exemplo, a aplicação de recursos públicos na área da educação, em que não compete ao Tribunal de Contas prescrever se a ação do Estado deve estar dirigida para a construção de escolas, ou para a manutenção das já existentes, ou para a melhoria da remuneração dos professores, ou ainda para a compra de uniformes e materiais escolares para os alunos, porquanto são diversas as possibilidades ao dispor do Poder Público.

O Tribunal de Contas ao dar projeção à existência de um problema público pode, entretanto, exercer influência na escolha pública, direcionando a atuação do Estado. “Ocorre que as premissas dessa relação se estabelecem através do diálogo institucional, baseado em argumentos que podem agregar conhecimento à decisão” (IOCKEN, 2014, p. 94).

O Tribunal de Contas, nesse estágio de seleção de um problema público, intervém segundo a perspectiva pluralista, concorrendo para o aperfeiçoamento das políticas públicas por meio do compartilhamento de sua capacidade institucional. É a colaboração que legitima a sua intervenção (IOCKEN, 2014, p. 95).

Por fim, a concepção de políticas públicas resulta da ação de agentes, grupos ou organizações, do discurso elaborado e da capacidade de articulação. É nesse contexto que o Tribunal de Contas se enquadra, visto que utiliza sua capacidade técnico-funcional para produzir argumentos que contribuirão para a inserção de definida política pública na agenda política (IOCKEN, 2014, p. 99).

3.7.2 Controle de regularidade: auditoria de conformidade

A auditoria é um dos instrumentos de fiscalização utilizados pelo Tribunal de Contas para dar concretude às competências de controle externo, delineadas nas normas constitucionais e infraconstitucionais. As auditorias podem ser realizadas por iniciativa própria ou por solicitação do Poder Legislativo (art. 71, IV da Constituição da República).

O contexto da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas é aquele em que os órgãos e entidades da Administração Pública são responsáveis pela utilização de recursos públicos para a prestação de serviços à sociedade. Esses órgãos e

entidades devem prestar contas de sua gestão e desempenho. Nesse aspecto, a auditoria favorece a criação de condições adequadas e o avigoreamento da expectativa de que a Administração Pública e os servidores públicos exercerão suas atribuições de maneira ética, eficiente, efetiva e de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis (INTOSAI³⁶, 2013a, p. 4).

A auditoria do setor público pode ser explicada como um processo sistemático de obter e avaliar, formalmente, evidências para estabelecer se a informação ou as condições reais de um objeto estão em consonância com os preceitos e parâmetros determinados. Nesse sentido, ela é indispensável, porquanto proporciona aos órgãos legislativos e de controle, aos responsáveis pela governança e aos cidadãos em geral, informações e avaliações imparciais e objetivas sobre a gestão e o desempenho de políticas públicas e programas governamentais (INTOSAI, 2013a, p. 4).

As auditorias do setor público originam-se de objetivos que podem ser diferentes, subordinando-se à espécie de auditoria que está sendo executada. Entretanto, de acordo com a Intosai (2013a, p. 5), todas elas colaboram para a boa governança, pois:

- proporcionan a los usuarios previstos información independiente, objetiva y confiable, así como conclusiones u opiniones basadas en evidencia suficiente y apropiada relativa a las entidades públicas;
- mejoran la rendición de cuentas y la transparencia, promoviendo la mejora continua y la confianza sostenida en el uso apropiado de los fondos y bienes públicos, y en el desempeño de la administración pública;
- fortalecen la eficacia tanto de aquellos organismos que, dentro del marco constitucional, ejercen labores de supervisión general y funciones correctivas sobre el gobierno, como de los responsables de la administración de actividades financiadas con fondos públicos;
- crean incentivos para el cambio, proporcionando conocimiento, análisis completos y recomendaciones de mejora bien fundamentadas³⁷.

³⁶ *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores).

³⁷ Tradução livre: “proporcionam aos usuários previstos informações independentes, objetivas e confiáveis, assim como conclusões e opiniões baseadas em evidências suficientes e apropriadas relativas aos órgãos e entidades públicas; aprimoram a prestação de contas (*accountability*) e a transparência, promovendo a melhoria contínua e a confiança sustentada no uso apropriado dos recursos e bens públicos, e no desempenho da Administração Pública; fortalecem a efetividade tanto daqueles órgãos que, no ordenamento constitucional, exercem funções de controle e correição sobre o governo, quanto dos responsáveis pela gestão de atividades financiadas com recursos públicos; criam incentivos para a mudança, proporcionando conhecimento, análises completas e recomendações bem fundamentadas para o aperfeiçoamento”.

A auditoria do setor público é imprescindível para a Administração Pública, visto que a gestão dos recursos públicos é um assunto relacionado à confiança. A responsabilidade pela gestão de recursos públicos em consonância com os objetivos renunciados é confiada a um órgão ou entidade ou a uma pessoa que age em nome do Poder Público. Nesse contexto, a auditoria do setor público eleva a confiança dos usuários previstos (pessoas, grupos ou organizações para quem o relatório de auditoria é elaborado, ou o público em geral), proporcionando informações e avaliações independentes e objetivas sobre os afastamentos dos parâmetros admitidos ou dos princípios da boa governança (INTOSAI, 2013a, p. 6).

As auditorias do setor público, geralmente, podem ser categorizadas em três tipos principais: auditoria de demonstrações financeiras ou financeira; auditoria de conformidade; e auditoria operacional. As finalidades de cada auditoria irão estabelecer as normas que devem ser empregadas.

O Tribunal de Contas pode efetuar auditorias ou outros trabalhos a respeito de qualquer assunto que tenha importância para a apuração das responsabilidades dos gestores encarregados do uso adequado de recursos públicos e da boa governança. Esses trabalhos e auditorias podem compreender relatórios concernentes aos produtos e resultados quantitativos das atividades de prestação de serviços do órgão ou entidade, relatórios sobre desenvolvimento sustentável ou de sustentabilidade, assentimento a preceitos de controle interno, auditorias de projetos em tempo real ou de outros temas (INTOSAI, 2013a, p. 6). O Tribunal de Contas pode igualmente pôr em prática auditorias combinadas, reunindo características financeiras, de conformidade e/ou operacionais.

Especificamente, quanto à auditoria de conformidade, esta tem por finalidade estabelecer se um dado objeto está em conformidade com normas que podem ser aplicadas como critérios. A auditoria de conformidade é executada para avaliar se transações financeiras, informações e atividades satisfazem, em todos os enfoques significativos, as normas que subordinam o órgão ou entidade auditada. Tais normas podem compreender políticas, leis, regulamentos, resoluções ou acordos que regem a gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da Administração Pública e a atuação dos agentes públicos (INTOSAI, 2013b, p. 3).

A realização das auditorias de conformidade pelo Tribunal de Contas está prevista, de modo frequente, na programação anual de fiscalização a ser efetivada nos órgãos e entidades públicas. Na elaboração da mencionada programação são

considerados critérios de materialidade, risco e relevância, levando em conta a natureza, o porte e a importância socioeconômica dos órgãos e entidades a serem fiscalizados³⁸. Os resultados dessa fiscalização são utilizados para instrução e julgamento dos processos de contas de gestão, e apreciação das contas de governo³⁹. Importante ressaltar que aos órgãos e entidades da Administração Pública é confiada a boa gestão dos recursos públicos. Logo, é responsabilidade dos órgãos e entidades públicas, bem como de seus agentes, ser transparente nos seus atos, prestar contas à sociedade dos recursos públicos que lhes são confiados, e efetuar a boa governança desses recursos (INTOSAI, 2013b, p. 4).

A auditoria de conformidade fomenta a transparência por meio da divulgação de relatórios fundamentados a respeito de como foram administrados os recursos públicos, de como foi realizada a gestão, e se o direito dos cidadãos ao devido processo legal foi respeitado, consoante determinado pelas normas aplicáveis. Favorece a *accountability* ao noticiar desvios e infrações a normas, de maneira que ações corretivas possam ser adotadas e os responsáveis possam ser responsabilizados por suas ações. Desenvolve a boa governança, tanto ao reconhecer vulnerabilidades e desvios de leis e regulamentos, como ao avaliar quando as leis e regulamentos são insuficientes ou inadequados. Cabe destacar que a fraude e a corrupção são, por suas características, elementos que contrastam a transparência, a *accountability* e a boa administração. Nesse aspecto, ao considerar o risco de fraude, a auditoria de conformidade provoca a boa governança no setor público (INTOSAI, 2013b, p. 4).

Quando a auditoria de conformidade é parte de uma auditoria operacional, a conformidade é percebida como um dos enfoques de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. A não conformidade pode ser a causa de; uma explicação acerca de; ou um efeito da condição das atividades que embasam o objeto da auditoria operacional (INTOSAI, 2013b, p. 6).

A auditoria de conformidade, enquanto instrumento de fiscalização, possibilita ao Tribunal de Contas verificar a legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade dos atos administrativos, o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, bem como instruir o julgamento de contas dos órgãos e entidades da

³⁸ Vide art. 73, § 1º, do Ato n. 63, de 17 de dezembro de 2012, que aprovou o Regimento Interno do TCE/PA.

³⁹ Vide arts. 1º, I e II, “a”; e 31, da Lei Complementar estadual n. 81/2012.

Administração Pública. O Tribunal de Contas ao julgar as contas públicas deve emitir um juízo quanto a sua regularidade ou não.

Desta feita, ao Tribunal de Contas compete, constitucionalmente, não apenas a proteção das contas públicas, mas igualmente de seu equilíbrio, o que abrange as escolhas dos administradores públicos na elaboração do orçamento público, especificamente quanto à legalidade e legitimidade dos gastos públicos. Assume o Tribunal de Contas, nesse contexto, uma atribuição de máxima relevância no que diz respeito à fiscalização da execução das políticas públicas (CORREIA, 2014, p. 48).

Nessa linha de entendimento, Castro (2011, p. 24), assevera:

Com efeito, o sistema Tribunais de Contas age como “guardião” da realização da plataforma política escolhida pela parcela majoritária dos cidadãos. Sabe-se que a tríade de leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) nada mais são do que a expressão numérica de um determinado plano de governo, sendo certo ainda que este plano de governo foi escolhido em eleições majoritárias. Assim, não é demais dizer que o orçamento é a tradução financeira da vontade geral. O sistema Tribunal de Contas, por sua vez, fiscaliza o cumprimento das determinações orçamentárias, tanto na ponta da receita (arrecadação) como na ponta da despesa (dispêndio), o que nos leva à conclusão de que o sistema Tribunais de Contas, ao fiscalizar o cumprimento do orçamento, preservando seu equilíbrio, atua como custodiante da vontade política vigente na nação.

A realização da atividade de fiscalização pelo Tribunal de Contas compreende não apenas a proteção dos princípios substanciais do Estado Democrático de Direito, mas também o controle das políticas públicas, porquanto ao fiscalizar as contas dos administradores e responsáveis por bens e recursos públicos, mediante auditorias de natureza contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, “acabam por realizar um verdadeiro ‘Raio X’ da Administração Pública, em determinado momento, acabando por auxiliar na escolha e controle das políticas públicas” (CORREIA, 2014, p. 51).

O exercício do controle, portanto, que se concebe em relação ao agir dos órgãos e entidades públicas, utiliza-se dos fundamentos de razoabilidade e de eficiência da atividade administrativa, decorrentes do direito fundamental à boa administração pública⁴⁰. Em razão disso, Moreira Neto (2008, p. 132) afirma que “seria irracional admitir-se que aos governos fosse juridicamente legítimo malbaratar

⁴⁰ Esse direito fundamental é definido por Freitas (2007, p. 20) como um “direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”.

recursos públicos, em políticas irrealistas, infundadas, improvisadas e, afinal, infrutíferas simulando a realização de interesse público a seu cargo”.

O Tribunal de Contas não pode, por conseguinte, limitar o exame das contas públicas meramente a aspectos contábeis e de legalidade estrita, ou à verificação de vícios formais. “Os novos parâmetros de controle devem estar direcionados para a verificação efetiva dos resultados da administração, pois está no resultado o paradigma contemporâneo mais significativo” (IOCKEN, 2014, p. 117). Logo, o controle das políticas públicas deve estar orientado para a busca de resultados, o que “pressupõe uma fiscalização incidente sobre todas as variáveis, bem como sobre o complexo causal das ações do Poder Público” (IOCKEN, 2014, p. 119).

Por fim, é necessário que a fiscalização do Tribunal de Contas, por meio de suas auditorias, permita aferir a qualidade do gasto público, ou seja, trazer a avaliação das políticas públicas para o exame das contas, tanto na apreciação das contas de governo, quanto do julgamento das contas de gestão.

3.7.3 Controle de resultados: auditoria operacional

A auditoria operacional⁴¹, realizada pelo Tribunal de Contas, é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se as organizações, programas ou atividades governamentais estão funcionando em consonância com os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, com o objetivo de fomentar o aprimoramento da gestão pública (BRASIL, 2010b, p. 11).

A auditoria operacional tem por fim proporcionar novas compreensões, análises ou informações e, quando oportuno, recomendações para aprimoramento. As auditorias operacionais propiciam novas informações, conhecimento ou valor ao possibilitar novas percepções analíticas (exames ou novas concepções mais profundas ou mais abrangentes); tornar as informações existentes mais acessíveis às várias partes interessadas (pessoas ou organizações que podem afetar ou serem afetadas por uma decisão ou atividade); apresentar uma perspectiva independente e abalizada ou uma conclusão alicerçada em evidência de auditoria; e oferecer recomendações fundamentadas em análises dos achados de auditoria (INTOSAI, 2013c, p. 2).

⁴¹ A auditoria operacional também é conhecida como auditoria de desempenho (*performance auditing*).

As dimensões de análise ou de desempenho a serem examinadas nas auditorias operacionais correspondem aos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Numa mesma auditoria operacional podem ser examinadas uma ou mais das dimensões mencionadas.

A economicidade diz respeito à capacidade de um órgão ou entidade administrar de maneira adequada os recursos financeiros postos a sua disposição. É a minimização dos custos dos recursos empregados na consecução de uma atividade, sem causar prejuízo aos padrões de qualidade. De acordo com esse contexto (BRASIL, 2010b, p. 11):

O exame da economicidade poderá abranger a verificação de práticas gerenciais, sistemas de gerenciamento, *benchmarking* de processos de compra e outros procedimentos afetos à auditoria operacional, enquanto o exame estrito da legalidade de procedimentos de licitação, fidedignidade de documentos, eficiência dos controles internos e outros deverão ser objeto de auditoria de conformidade.

A eficiência é a relação entre os bens e serviços produzidos por uma atividade e os custos dos insumos utilizados para gerá-los, em um definido período de tempo, preservados os padrões de qualidade. A definição de eficiência está correlacionada a de economicidade (BRASIL, 2010b, p. 12). Segundo Cohen e Franco (1993), a eficiência pode ser analisada sob dois aspectos: otimização da combinação de insumos para elevar ao máximo a produção de bens e serviços quando a despesa total está antecipadamente estabelecida; e a minimização do custo total ou dos meios indispensáveis para conseguir a mesma quantidade e qualidade de bens e serviços.

A eficácia pode ser conceituada como o nível de obtenção das metas programadas em bens e serviços num apurado período de tempo, independentemente dos custos envolvidos (COHEN; FRANCO, 1993). A definição de eficácia tem relação com a capacidade de gestão de realizar objetivos imediatos, retratados em metas de atendimento ou de produção, isto é, a capacidade de fornecer bens ou serviços em consonância com o especificado no planejamento das ações. Conforme essa perspectiva (BRASIL, 2010b, p. 12):

É importante observar que a análise de eficácia deve considerar os critérios adotados para fixação da meta a ser alcançada. Uma meta subestimada pode levar a conclusões equivocadas a respeito da eficácia do programa ou da atividade sob exame. Além disso, fatores externos como restrições orçamentárias podem comprometer o alcance das metas planejadas e devem ser levados em conta durante a análise da eficácia.

A efetividade refere-se à obtenção dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Diz respeito “à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção” (BRASIL, 2010b, p. 12). São averiguadas as ocorrências de alterações na população-alvo que se poderia de modo razoável imputar às ações do programa (COHEN; FRANCO, 1993).

A análise da efetividade tenciona ir além do cumprimento de objetivos específicos materializados em metas de produção ou de atendimento, ou seja, é mais que o exame da eficácia da gestão, porquanto (BRASIL, 2010b, p. 12):

Trata-se de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores. A avaliação da efetividade pressupõe que bens e/ou serviços foram ofertados de acordo com o previsto. O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse.

Além dessas quatro dimensões de análise estudadas, outras poderão ser desenvolvidas por causa de sua importância para a demarcação do escopo das auditorias operacionais. Enfoques como a qualidade dos serviços, a geração de valor público e a equidade na distribuição de bens e serviços podem ser examinados em auditorias operacionais com a finalidade de contribuir para a *accountability* de desempenho da ação governamental (BRASIL, 2010b, p. 12).

A análise da equidade, relacionada com a dimensão da efetividade da política pública, fundamenta-se no princípio que identifica a desigualdade entre os indivíduos e a indispensabilidade de abordagem diversificada. Fomentar a equidade é asseverar as condições para que todos possam exercer os seus direitos civis, sociais e políticos. Logo, “as políticas públicas de proteção e de desenvolvimento social têm papel fundamental na construção da equidade” (BRASIL, 2010b, p. 13).

O objetivo fundamental da auditoria operacional é favorecer, positivamente, a governança econômica, eficiente, eficaz e efetiva. Além disso, ela concorre para a transparência e *accountability*. A auditoria operacional alavanca a *accountability* ao auxiliar os gestores públicos responsáveis pela direção e governança dos órgãos e entidades da Administração Pública a aperfeiçoar o desempenho. Isso é realizado ao analisar se as políticas públicas e programas governamentais são formulados e

implementados de modo eficiente, eficaz e efetivo. Nesse caso, examina-se a existência de deficiências na maneira como são formuladas as políticas e programas, ou se a forma como está ocorrendo a implementação esteja impossibilitando que os objetivos estabelecidos sejam atingidos. A auditoria operacional focaliza em áreas nas quais pode acrescentar valor para os cidadãos e que têm a potencialidade para aprimoramento. Ela propicia estímulos construtivos para que os gestores públicos incrementem as ações adequadas. A auditoria operacional impulsiona a transparência ao oportunizar aos órgãos do parlamento e de controle e à sociedade uma compreensão a respeito da gestão e dos resultados de diversas atividades governamentais, bem como ao suprir os cidadãos de informações proveitosas (INTOSAI, 2013c, p. 3).

As auditorias operacionais têm características específicas que as diferenciam das auditorias habituais de regularidade. De modo diverso destas, que seguem padrões moderadamente definidos, as auditorias operacionais, em razão da multiplicidade e complexidade dos assuntos abordados, apresentam maior maleabilidade na eleição de temas, objetos de auditoria, metodologias de trabalho e modo de divulgar as conclusões. “Empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais” (BRASIL, 2010b, p. 13).

Nas auditorias de conformidade, as conclusões exibem a configuração de opinião sucinta e de feição estandardizada a respeito de demonstrativos financeiros e acerca da regularidade das transações com as leis e regulamentos, ou em relação a assuntos como inadequação dos controles internos, atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos ou fraude. Nas auditorias operacionais, o relatório cuida da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, bem como da eficácia e da efetividade dos resultados atingidos. Esses relatórios podem diversificar substancialmente em natureza e escopo, “informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e recomendando mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão” (BRASIL, 2010b, p. 13).

As auditorias operacionais, pela sua natureza, são mais acessíveis a exames e interpretações e seus relatórios, por conseguinte, são igualmente argumentativos e pormenorizados. Ao passo que nas auditorias de conformidade a análise da materialidade está diretamente correlacionada ao montante de recursos implicados,

“nas auditorias operacionais essa é uma questão mais subjetiva e pode basear-se em considerações sobre a natureza ou o contexto do objeto auditado” (BRASIL, 2010b, p. 13-14).

No tocante às políticas públicas, incontáveis variáveis somente são visualizadas depois da implementação. De acordo com Valle (2009, p. 48), é exequível a averiguação de “erros de diagnose, equívocos no dimensionamento dos esforços necessariamente envolvidos numa determinada iniciativa, resistência social para o esforço decorrente de uma distinta avaliação da perspectiva de custo-benefício”. Tais verificações podem ocorrer sem cogitar-se em má administração, visto que “não são necessariamente falhas no trabalho prévio de programação, mas a evidência de que as complexidades e as contingências a que estão sujeitas as relações sociais podem fugir à previsibilidade” (IOCKEN, 2014, p. 102).

Durante a etapa de implementação da política pública, ou após ela, na etapa de avaliação, em razão de eventuais necessidades de ajustamento, “a natureza das decisões dos Tribunais de Contas está relacionada à função de comprometimento. A necessidade de cooperação institucional imprime um caráter orientativo às suas decisões” (IOCKEN, 2014, p. 103).

Nesse contexto, o Tribunal de Contas adota papel de natureza orientativa, tornando possível acertos que venham a se mostrar indispensáveis para o retorno das ações de governo aos resultados planejados no início, ou ainda para outras direções que guiem ao aprimoramento do desempenho do Estado. Por sua vez, uma conduta sancionadora levaria a um déficit de legitimidade, visto que estaria a desprezar as indeterminações e contingências que ocorrem na trajetória da ação pública. Segundo Iocken (2014, p. 103), há um deslocamento do eixo de controle pelo Tribunal de Contas, porquanto:

A preocupação volta-se ao próprio processo de construção da política pública; à busca de resultados comprometidos com os valores constitucionais; e à eficiência da gestão pública. É esse direcionamento finalístico que desloca o eixo do controle da vertente meramente sancionadora de atos isolados para a orientativa do conjunto das ações do Estado.

É diante dessas circunstâncias que se estabelece o controle de resultados sob a incumbência do Tribunal de Contas, por intermédio das auditorias

operacionais⁴². Um exame que transcende as balizas da legalidade de uma perspectiva jurídica tornando possível uma compreensão mais acurada do problema, indispensável para o entendimento da complexidade que abrange uma política pública. Portanto, a fiscalização operacional realizada pelo Tribunal de Contas incorpora a análise da efetivação dos programas e das ações de governo e do desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública, “no que se refere aos seus objetivos, às suas metas e às suas prioridades, bem como quanto à alocação e ao uso de recursos disponíveis” (IOCKEN, 2014, p. 106).

Os problemas e as deficiências constatadas na auditoria operacional são destacados na deliberação do Tribunal de Contas que determina ao gestor público a apresentação de um plano de ação, no qual deve estar consignado, fundamentalmente, um cronograma em que são indicados os responsáveis, as atividades e os prazos para implementação da deliberação, ou seja, das determinações e recomendações proferidas. Após a aprovação pelo Tribunal de Contas do plano de ação apresentado pelo gestor público, inicia-se o monitoramento dele, que consiste na verificação do cumprimento da deliberação, bem como dos resultados dela sobrevividos, com a finalidade de confirmar as providências adotadas e avaliar seus efeitos (BRASIL, 2010b, p. 53).

Ao final desse monitoramento, compete ao Tribunal de Contas a elaboração de um relatório a respeito do impacto da auditoria, especificando quais benefícios foram obtidos (IOCKEN, 2014, p. 107).

3.8 Abordagem do controle sobre a governança em políticas públicas

O direito fundamental à boa administração e governança públicas determina a eficácia e a eficiência da atuação estatal, a qual é realizada por intermédio das políticas públicas. Logo, enquanto guardiões das contas públicas e curadores do erário, os Tribunais de Contas devem rechaçar as anormalidades da atuação estatal, estimulando os órgãos e entidades da Administração Pública a adotarem uma boa governança (FERREIRA JÚNIOR, 2015, p. 22).

Com efeito, o Tribunal de Contas enquanto instância externa de governança, conforme já mencionado, possui um extenso rol de atribuições constitucionais e

⁴² Vide Resolução n. 18.494, de 3 de julho de 2013, que define procedimentos relativos às auditorias operacionais no âmbito do TCE/PA.

infraconstitucionais para realizar o controle externo da Administração Pública. Contudo, os recursos disponíveis para o exercício desse controle são limitados.

Assim, diante da diversidade e abrangência progressivas do agir governamental, o Tribunal de Contas deve fixar os limites e prioridades da sua atuação. Essa compreensão conduz a ponderações acerca da seletividade das atividades a serem realizadas e propende a dar orientação aos esforços de fiscalização para as áreas com riscos significativos na ação estatal. “Por conseguinte, tendem a emergir como prioritárias questões estruturantes tais como a interação de arranjos de governança com o aparelho burocrático e suas relações com a sociedade civil e com as políticas públicas em curso” (BRASIL, 2014b, p. 37).

A abordagem a respeito da governança em políticas públicas, conseqüentemente, significa uma atuação do Tribunal de Contas, porquanto norteia esforços de controle para particularidades estruturantes que regulam a interferência governamental. Tal concepção de controle, entretanto, exige a imprescindibilidade de superação de desafios prementes, “entre os quais se destaca a inexistência de padrões que orientem esse tipo de fiscalização” (BRASIL, 2014b, p. 38).

A perspectiva de análise da governança em políticas públicas não está concentrada prioritariamente na performance da gestão das políticas públicas em si, pois evidencia os atributos dos fatores estruturais que ampliam a possibilidade de que os resultados prenunciados sejam atingidos, bem como estimula a constituição de um espaço mais adequado para o emprego dos recursos públicos. Além disso, é (BRASIL, 2014b, p. 38):

Oportuno ressaltar, no presente contexto, que também devem ser considerados com pressupostos para o êxito desse direcionamento de trabalhos [...] a capacidade técnica e a adequada formatação da estrutura interna das instituições de controle, [ou seja, dos Tribunais de Contas.] uma vez que as análises de governança pública requerem uma compreensão mais profunda das políticas em curso.

Não se pode olvidar, ainda, que o completo desempenho do controle externo em relação à ação estatal, efetivado pelo Tribunal de Contas, procede de um empenho coordenado de característica igualmente multissetorial. Isso porque “boa parte das políticas públicas tem natureza inter-setorial ou transversal, e há inegáveis interferências mútuas mesmo em políticas inerentes a setores específicos” (BRASIL, 2014b, p. 38).

No próximo capítulo será descrito o modelo de análise de políticas públicas assentado em fatores de governança, constante no documento “Referencial para avaliação de governança em políticas públicas”, elaborado e publicado em 2014 pelo TCU.

4 MODELO UTILIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS PARA AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem por objetivo descrever a metodologia adotada pelo TCU para análise de boas práticas de governança em políticas públicas. Para isto, está dividido em duas seções.

A primeira apresenta como a metodologia foi desenvolvida, de modo a abranger uma variedade expressiva de aspectos que caracterizam a boa governança em políticas públicas. Neste sentido, foram distinguidos oito componentes que a tornam factível.

A segunda, por sua vez, versa a respeito do detalhamento de cada um dos oito componentes. Em função deles foi estabelecida uma série de questões de auditoria a serem analisadas, acompanhadas das possíveis conclusões, as quais significam as boas práticas de governança em políticas públicas.

4.1 Modelo para avaliação de governança em políticas públicas do TCU

A atuação de maneira efetiva no controle da governança em políticas públicas exige a superação de desafios de curto prazo, dentre os quais se relaciona a imprescindibilidade de definição de padrões legitimados pelas comunidades administrativas e políticas, sendo essa a fundamental razão do desenvolvimento do referencial de governança em políticas públicas do TCU, conforme Nardes, Altounian e Vieira (2014, p. 329-330). Segundo esses autores:

A preocupação essencial do documento esteve mais na qualidade dos fatores estruturais das organizações que incrementam a probabilidade de entrega dos resultados planejados e fomentam a criação de um melhor ambiente para o uso dos recursos públicos, do que nos aspectos da gestão propriamente dita.

O referencial para a avaliação da governança em políticas públicas do TCU foi desenvolvido a partir de metodologia já empregada para avaliar a governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)⁴³. Essa metodologia está alicerçada (BRASIL, 2014b, p. 12-13):

⁴³ Vide Acórdão n. 2.919/2009 do Plenário do TCU (processo n. TC 013.705/2009-6); e Acórdão n. 3.564/2014 do Plenário do TCU (processo n. TC 033.934/2011-8).

[...] na abordagem de governança apresentada por Peters (2012 *apud* ALBERNAZ, 2013), que apresenta quatro pilares compreendidos pela boa governança pública.

- a) Definição de objetivos claros, eleitos de forma legítima por uma sociedade;
- b) Coerência entre as políticas públicas e existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização;
- c) Condições para implementação das políticas públicas, contemplando a capacidade da burocracia estatal e os arranjos institucionais que propiciem a atuação conjunta com entes não governamentais;
- d) Monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e aperfeiçoamento contínuos, e também criem condições para que haja *accountability*, envolvendo as dimensões de transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade.

Foram associados a essa metodologia, mediante análise comparada, outros fundamentos identificados em referências estrangeiras e nacionais examinadas⁴⁴, de maneira a abarcar uma variação significativa de enfoques que distinguem a boa governança em políticas públicas.

Desta feita, foram assinalados, com apoio nessas referências, oito componentes que tornam exequível uma boa governança em políticas públicas: institucionalização; planos e objetivos; participação; capacidade organizacional e recursos; coordenação e coerência; monitoramento e avaliação; gestão de riscos e controle interno; e *accountability* (BRASIL, 2014b, p. 13-14).

Em função de cada um desses oito componentes, foi definida uma série de questões de auditoria⁴⁵ a serem verificadas, acompanhadas das possíveis conclusões de cada verificação, ou seja, o que a análise vai permitir dizer. Essas

⁴⁴ Entre essas referências, têm ênfase os seguintes documentos: “a) Characteristics of good governance for drug policy: findings from an expert consultation. UK Drug Policy Commission (UK-DPC), 2010; b) The Coordination of Australian Illicit Drug Policy: A Governance Perspective. DPMP Monograph Series. Sydney: National Drug and Alcohol Research Centre, 2010; c) Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money. National Audit Office (NAO), 2001; d) A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland. Office of the First Minister and Deputy First Minister. Economic Policy Unit, (2003); e) Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance. Health Policy Journal, 2009; f) Integrated Governance and Healthy Public Policy: Two Canadian Examples. National Collaborating Centre for Healthy Public Policy (NCCHPP), 2008; g) Redes e Governança das Políticas Públicas. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública (CEAG), 2013” (BRASIL, 2014b, p. 13).

⁴⁵ Questão de auditoria “é o elemento central na determinação do direcionamento dos trabalhos de auditoria, das metodologias e técnicas a adotar e dos resultados que se pretende atingir” (BRASIL, 2010b, p. 27). Resumidamente, o ciclo de auditoria começa com o processo de seleção do objeto de auditoria. Depois de fixado o objeto de auditoria específico, “deve-se proceder ao planejamento com vistas à elaboração do projeto [programa] de auditoria, que tem por finalidade detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização da auditoria. Na fase de execução, realiza-se a coleta e análise das informações que subsidiarão o relatório destinado a comunicar os achados e as conclusões da auditoria” (BRASIL, 2010b, p. 14).

possíveis conclusões representam as boas práticas de governança em relação às políticas públicas (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 332).

É possível afirmar, portanto, que para cada componente é associado um conjunto de boas práticas, “as quais correspondem a exemplos não exaustivos do que se espera de uma boa governança em uma política pública”, ou seja, exemplos “que possam incrementar a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos” (BRASIL, 2014b, p. 14).

A utilização do referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU deve ser empreendida observando as características de cada política pública sobre a qual se analisa.

Resgatando o que fora discutido em seção anterior, na Administração Pública brasileira observa-se, com frequência, que os modelos que descrevem o ciclo de políticas públicas poucas vezes traduzem, de fato, a dinâmica de uma política pública. As etapas, de modo geral, apresentam-se sobrepostas, bem como algumas fases antecipam-se a outras. Isso torna incerto o processo de política pública, haja vista serem pouco nítidas as fronteiras entre seus vários estágios (SECCHI, 2013, p. 43-44).

Tal fato não significa que haja embaraço para o desenvolvimento e a aplicação de instrumentos de controle que, ao passo em que mostram lacunas, estimulam o avanço da governança em políticas públicas. “É desejável e possível, portanto, que seja utilizada uma abordagem de controle com amplos potenciais para elevar a eficiência e a eficácia na aplicação de recursos públicos destinados à resolução de problemas de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014b, p. 15).

Diante dessa circunstância, é importante verificar que a implementação de políticas públicas não se manifesta somente “em problema técnico ou problema administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos” (SECCHI, 2013, p. 56).

Há casos em que as políticas públicas sobrevivem para cuidar de problemas públicos reconhecidos sem que os governos tenham tempo hábil para realizar um planejamento apropriado. Há outros em que os governos agem em políticas públicas com duração de muitas décadas e com propensão de continuação por tempo indefinido. Consequentemente, é indispensável ponderar que tanto o tempo pode ser exíguo para os governos planejarem, “quanto pode não haver obstáculos para

planejamento e atuação eficiente de arranjos de governança em políticas públicas institucionalizadas como políticas de Estado” (BRASIL, 2014b, p. 15-16).

Em razão disso, não há um modelo de política pública considerado ideal, visto que ela, enquanto resposta contingente a um problema, pode variar de acordo com a época e local. “Ou seja, o que pode funcionar em dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou no mesmo lugar em outro momento” (DIAS; MATOS, 2012, p. 15). De todo modo, esse aspecto não “inviabiliza a utilização de critérios para avaliar que motivos permitiram que houvesse sucesso ou fracasso de dada política pública” (BRASIL, 2014b, p. 16).

Da perspectiva das ações de controle, especificamente às relacionadas ao controle externo da Administração Pública, observa-se que entre os instrumentos a serem utilizados para a avaliação de governança em políticas públicas destaca-se a auditoria operacional ou de desempenho. Isso porque a avaliação do sistema de governança que compreende uma política pública importa na identificação das características e quais aspectos desta devem ser evidenciados na análise a ser efetuada (BRASIL, 2014b, p. 16-17).

Desse modo, segundo o referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU (BRASIL, 2014b, p. 17):

Será possível, [...], estimar a importância relativa que cada um dos componentes de avaliação do [...] referencial possui na política, tendo em vista o seu tempo de existência, a experiência dos gestores, entre outros aspectos. A partir disso, poderão ser priorizados e delimitados os componentes que serão objeto de avaliação. Isso significa que raramente uma única avaliação de governança em determinada política pública será capaz de avaliar os oito componentes apresentados [...], tendo em vista a amplitude de análise de cada um desses componentes.

Na conclusão dessas avaliações, é pertinente notar que os oito componentes do modelo apresentado possuem sobreposições, de forma que não é possível fazer uma separação integral entre esses componentes, pois seus temas possuem conexão. O componente “Capacidade Organizacional e Recursos”, por exemplo, contém aspectos que se aproximam do componente “Institucionalização” e todos os componentes possuem relação com o componente “Planos e Objetivos”. Essa aparente repetição é intencional e busca dar robustez a cada um dos componentes, pois raramente uma avaliação abordará todos ao mesmo tempo.

O referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU não tenciona resolver, por si só, os problemas de governança detectados no decorrer da análise de determinada política pública, porquanto tem por objetivo somente colaborar no sentido de que tais problemas sejam conhecidos, apontando o que necessita ser aperfeiçoado. Além disso, a utilização do mencionado referencial não

possibilita que os resultados de uma política pública sejam mensurados, nem que se obtenha um juízo de valor a respeito do atingimento dos propósitos de uma política pública. Todavia, o aludido referencial possui a aptidão de nortear o reconhecimento das estruturas de governança que dão embasamento e apoio para que os resultados de uma política pública sejam atingidos. “Caso conclua-se que essa estrutura de governança não se mostra adequada, é possível que os resultados da política também estejam comprometidos, mas essa relação deve ser analisada caso a caso” (BRASIL, 2014b, p. 18).

Importa destacar que o modelo proposto pelo TCU para avaliação de governança em políticas públicas, congruentemente, não é exaustivo. Isso indica que outros assuntos e análises podem ser empregados nessa avaliação, ou seja, há liberdade para adequar as propostas de questões de auditoria do referido modelo às especificidades da política pública a ser examinada, com a supressão e/ou acréscimo de factíveis análises e questões de auditoria (BRASIL, 2014b, p. 19).

4.2 Componentes para avaliação de governança em políticas públicas

Nesta seção são detalhados cada um dos oito componentes do modelo de avaliação de governança em políticas públicas do TCU. Para os componentes foram especificadas questões de auditoria a serem averiguadas, acompanhadas das possíveis conclusões, que expressam as boas práticas de governança em políticas públicas.

Figura 5 – Componentes do modelo do TCU para avaliação em políticas públicas



Fonte: Brasil (2014b, p. 41).

4.2.1 Institucionalização

A institucionalização diz respeito “a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública” (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 331).

A política pública deve estar oficial e juridicamente formalizada, com normas e procedimentos que estabeleçam de modo evidente a divisão de competências dos atores implicados e os espaços decisórios. “A inexistência de políticas públicas formais dificulta, por exemplo, a formação de arcabouços legais para sua sustentação e a definição de fontes permanentes de recursos a elas serem alocados” (PROCOPIUCK, 2013, p. 143).

A institucionalização está correlacionada com legitimidade e capacidade organizacional, ou seja, quando uma política pública é institucionalizada de modo adequado, ela é reconhecida como apropriada e dispõe de recursos para o seu desenvolvimento (BRASIL, 2014b, p. 43).

O Quadro 6, a seguir, adaptado do referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU, evidencia a questão de auditoria definida para o componente institucionalização, bem como o que a análise vai permitir dizer.

Quadro 6 – Componente institucionalização

Institucionalização	
Questão de auditoria	Em que medida a política pública foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento normativo?
O que a análise vai permitir dizer	a) Se o normativo que instituiu a política pública possui legitimidade e competência para normatizar a atuação dos diversos órgãos, entidades e esferas de governo envolvidos; b) Se as competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública estão clara e formalmente definidas, de forma que seja possível a identificação das atribuições, responsabilidades, direitos e deveres de cada um; c) De que maneira são tomadas as decisões referentes à política pública e como os processos decisórios referentes a ela estão formalmente institucionalizados; d) Se o marco regulatório existente na política pública tem prejudicado o desempenho da política devido ao excesso de formalismo e de detalhamento.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014b, p. 80).

Enfim, as políticas públicas formalmente institucionalizadas possuem um maior grau de governança. No entanto, o descomedimento ou o exagero de normas e formalidades podem prejudicar a participação dos atores envolvidos e a coordenação dessas políticas (CALMON; COSTA, 2013, p. 26).

4.2.2 Planos e objetivos

As metas e os objetivos das políticas públicas devem se correlacionar com as intervenções selecionadas. A política pública, portanto, “orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos [programas] que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas” (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 331).

É imprescindível examinar com antecedência as ações indispensáveis e os recursos compatíveis para a sua execução, de maneira lógica e racional com os resultados que a política pública tem por fim efetivar. Além disso, é necessário que as prioridades da política estejam evidenciadas no momento da sua formulação para que os processos de implementação e avaliação sejam de maneira adequada conduzidos e possam ser novamente delineados na hipótese de ajustes. Operacionalmente, é essencial apontar os modos de mensuração e adoção de ações corretivas (CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Isso compreende avaliar os objetivos; as fases de efetivação; as ações a serem executadas; os cronogramas das ações; a alocação de recursos; os riscos e as ações de contingência; as formas de controle e prestação de contas (BRASIL, 2014b, p. 45-46).

O bom êxito da governança exige a fixação de objetivos, porquanto para governar é indispensável ter conhecimento a respeito do destino para o qual se está conduzindo. A governança efetiva, portanto, requer a integração dos objetivos em todos os níveis (PETERS, 2010, p. 6). De acordo com Dias e Matos (2012, p. 61), a definição de prioridades, objetivos e metas a serem atingidas “constitui a espinha dorsal de uma política pública, seu aspecto mais concreto, e sinaliza para todos os envolvidos os parâmetros pelos quais devem se orientar as ações”. Quando as diretrizes, metas e objetivos são selecionados democraticamente, a política pública é legítima ante a sociedade (BRASIL, 2014b, p. 46).

O Quadro 7, a seguir, adaptado do referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU, mostra as questões de auditoria estabelecidas para o componente planos e objetivos, assim como o que a análise de algumas práticas vai permitir dizer.

Quadro 7 – Componente planos e objetivos

Planos e objetivos	
Questão de auditoria 1	De que forma a lógica de intervenção da política pública está alinhada com seus componentes e resultados esperados?
O que a análise vai permitir dizer	a) Se foram precisamente identificados os principais mecanismos necessários à realização da política pública, como programas do PPA, planos e formas de financiamento; b) Se há consistência interna na lógica de intervenção da política pública e, caso não haja, quais são as fragilidades no encadeamento entre recursos, ações, produtos e efeitos.
Questão de auditoria 2	Em que medida o planejamento da política pública orienta a sua operacionalização?
O que a análise vai permitir dizer	a) Se a elaboração dos planos contou com a participação das partes interessadas e, especificamente, dos atores responsáveis pela execução da política pública; b) Se há planos que traduzam o delineamento estratégico em termos operacionais, de forma a orientar os processos de implementação.
Questão de auditoria 3	Como os responsáveis pela política pública definem e declaram as diretrizes, objetivos, metas, prazos e a orientação estratégica a que a política está alinhada?
O que a análise vai permitir dizer	a) Se há diretrizes estratégicas de governo que norteiam a política; b) Se a definição dos objetivos é precisa para orientar a execução das ações; c) Se os esforços e os resultados são passíveis de mensuração, considerando aspectos como viabilidade física, financeira e temporal; d) Se as metas são exequíveis no horizonte temporal proposto para sua realização; e) Se os objetivos e as metas são coerentes com a visão estratégica da política.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014b, p. 81-84).

Por fim, as diretrizes, objetivos e metas da política pública devem ser coerentes entre si e com o traçado estratégico mais abrangente ao qual se incorporam, em conformidade com a concepção do planejamento governamental e das escolhas sociais que ele deve reverberar (BRASIL, 2014b, p. 46).

4.2.3 Participação

A legitimidade, a justiça e a eficácia das políticas públicas são fundamentalmente influenciadas pela participação social (FUNG, 2006, p. 71-74). Uma política pública formulada de modo mais participativo igualmente reúne maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, bem como “traz a possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva” (SECCHI, 2013, p. 142-143). Portanto, “o grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores” (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 331).

A participação é importante, sobretudo, nas etapas de planejamento e de avaliação da política pública, porém ela pode acontecer em diferentes momentos no ciclo de políticas públicas, devendo ser estimulada nos processos consultivos e decisórios e na implementação das ações. “Deve-se prever um espaço adequado para facilitar a interlocução entre as partes interessadas de modo a enriquecer os processos de discussão de diagnósticos e de análise de alternativas” (BRASIL, 2014b, p. 52).

O Quadro 8, a seguir, adaptado do referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU, exhibe a questão de auditoria especificada para o componente participação, e o que a análise vai permitir dizer.

Quadro 8 – Componente participação

Participação	
Questão de auditoria	De que maneira ocorre a participação social e das partes interessadas no âmbito da política pública?
O que a análise vai permitir dizer	a) Se a participação social e das partes interessadas na política pública é formalizada ou acontece informalmente, mediante a solicitação dos agentes públicos; b) Se as partes interessadas possuem acesso a informações técnicas e bases abertas de dados que os permitam participar efetivamente do desenvolvimento da política pública; c) Se os processos decisórios da política pública preveem a participação social e das partes interessadas; d) Em que momentos da política pública ocorre a participação social e das partes interessadas.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014b, p. 85).

Finalmente, a participação tem substancial relevância para a instituição de políticas públicas que proporcionem a melhoria da qualidade de vida da sociedade (DIAS; MATOS, 2012, p. 161).

4.2.4 Capacidade organizacional e recursos

As organizações responsáveis pela execução das políticas públicas devem possuir estruturas e processos adequados para pôr em execução as ações planejadas, supervisionar as atividades descentralizadas, garantir o emprego correto dos recursos públicos, “monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação” (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 331).

O Quadro 9, a seguir, adaptado do referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU, apresenta a questão de auditoria estipulada para o componente capacidade organizacional e recursos, bem como o que a análise de algumas práticas vai permitir dizer.

Quadro 9 – Componente capacidade organizacional e recursos

Capacidade organizacional e recursos	
Questão de auditoria	Em que medida os órgãos e entidades possuem capacidade organizacional e recursos suficientes para o adequado desenvolvimento da política pública?
O que a análise vai permitir dizer	a) Se as organizações possuem estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas; b) Se as organizações têm conseguido prover os recursos materiais necessários ao desenvolvimento da política pública; c) Se a política pública possui dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos, bem como se há um planejamento orçamentário plurianual da política.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014b, p. 86).

As estruturas, que as organizações responsáveis pela execução das políticas públicas devem possuir, dizem respeito à disponibilidade de recursos em conformidade com o prenunciado para a realização das ações, que podem ser aplicados segundo as prioridades e os fins da política pública, de modo a respeitar os requisitos de direcionamento, quantidade e tempestividade apropriados. Compreendem não apenas a existência de recursos orçamentários e financeiros,

mas igualmente a disponibilidade adequada de pessoas, instalações, sistemas e materiais (BRASIL, 2014b, p. 53).

4.2.5 Coordenação e coerência

As organizações públicas devem empregar esforços conjuntamente para a consecução de resultados nas políticas públicas. “Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas” (BRASIL, 2014b, p. 56). Se não for assim, “a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados” (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 331).

De acordo com Peters (2013, p. 30), coordenação e coerência de políticas públicas são valores significativos a serem almejados no processo da governança:

Os governos podem promover várias metas e usar vários programas para atingi-las [...]. Organizações individuais podem realizar maravilhas quando desenvolvem seus próprios programas [...]. Mas esses programas individuais talvez não sejam compatíveis entre eles, ou talvez não incluam todos os clientes ou serviços necessários. Essa incoerência pode trazer gastos excessivos para o setor público (e para os contribuintes) e também pode deixar o povo com um sentimento de incompetência do governo. Em poucas palavras: uma coordenação fraca poderá resultar na piora da qualidade dos serviços e em mais custos do que um pacote coerente de programas.

As políticas públicas devem estar integradas e ser coordenadas de maneira que potencializem a obtenção dos propósitos comuns. “A integração implica que as políticas devem idealmente apoiar umas às outras, ou pelo menos não devem ser contraditórias” (MARTINS; MARINI, 2006, p. 3).

A integração entre o Estado e a sociedade, reduzindo as demarcações do isolamento burocrático; o aprimoramento da interação entre os diferentes atores que estabelecem as políticas públicas, de modo a sistematizar seus interesses; e a garantia de *accountability*, trazem como consequência a presença da boa governança (DINIZ, 2001).

O Quadro 10, a seguir, adaptado do referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU, expõe a questão de auditoria determinada para o componente coordenação e coerência, assim como o que a análise de algumas práticas vai permitir dizer.

Quadro 10 – Componente coordenação e coerência

Coordenação e coerência	
Questão de auditoria	Em que medida os diversos atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?
O que a análise vai permitir dizer	a) Se existe instância de coordenação para alinhar as ações dos diversos atores das políticas públicas; b) Se existe normativo que instituiu e dá legitimidade a essa instância de coordenação; c) Se a instância de coordenação contribui para o alinhamento das políticas públicas; d) Como se dá a articulação entre os diversos atores da política pública e em que fases da política pública isso ocorre.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014b, p. 87).

Enfim, a coordenação significa fazer com que os vários sistemas institucionais e gerenciais, que formulam políticas públicas, trabalhem em conjunto. A coerência, por sua vez, vai mais além, porquanto compreende o desenvolvimento sistemático de ações que se intensifiquem reciprocamente nos diversos órgãos e entidades do governo, produzindo sinergias para a consecução dos propósitos estabelecidos (OCDE⁴⁶, 2003, p. 9-10).

4.2.6 Monitoramento e avaliação

As pessoas e instituições implicadas na governança precisam aprender com suas ações. Isto é significativo tanto para a melhoria da qualidade das decisões que serão adotadas, quanto para a *accountability* democrática (PETERS, 2010, p. 7).

De acordo com Buvinich (1999, p. 20), o monitoramento proporciona a informação e as recomendações indispensáveis para que se possa averiguar a evolução da implementação da política pública, com a finalidade de tomar as decisões apropriadas, “no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas”. A avaliação da política pública, por sua vez, para esse autor (1999, p. 21), refere-se a:

- (i) examinar novamente, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias (relevância) para superar as limitações identificadas; (ii) comparar a consecução das metas reais com as

⁴⁶ *Organisation de Coopération et de Développement Economiques* (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso; (iii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial; (iv) determinar a eficiência econômica do programa; (v) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impacto do programa e, (vi) identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos.

O Quadro 11, a seguir, adaptado do referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU, evidencia a questão de auditoria fixada para o componente monitoramento e avaliação, e o que a análise de algumas práticas vai permitir dizer.

Quadro 11 – Componente monitoramento e avaliação

Monitoramento e avaliação	
Questão de auditoria	Em que medida o sistema de monitoramento e avaliação da política pública está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios de forma a favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados?
O que a análise vai permitir dizer	a) Se há clareza quanto aos propósitos dos sistemas de monitoramento e da avaliação e seus principais demandantes; b) Se há clara definição de atribuições e competências dos principais demandantes em relação às suas responsabilidades para produzir e utilizar as informações avaliativas; c) Se há clara definição dos fluxos de comunicação das informações avaliativas de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas; d) Se há indicadores-chave de monitoramento e avaliação da política pública; e) Se há disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política pública.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014b, p. 89).

Por fim, o desenvolvimento das operações pertinentes à política pública deve ser regularmente monitorado e os seus resultados frequentemente avaliados, com o intuito de materializar os objetivos pretendidos e aprimorar o desempenho governamental (BRASIL, 2014b, p. 60).

4.2.7 Gestão de riscos e controle interno

É necessário identificar e tratar os principais riscos de implementação no decorrer do desenvolvimento da política pública. Os responsáveis pela

implementação da política pública devem ter condições de dar respostas apropriadas aos riscos que possam prejudicar a consecução dos fins delineados. Assim, os riscos além de identificados e tratados, devem ser ordinariamente monitorados e comunicados (BRASIL, 2014b, p. 63).

O Quadro 12, a seguir, adaptado do referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU, mostra a questão de auditoria definida para o componente gestão de riscos e controle interno, bem como o que a análise de algumas práticas vai permitir dizer.

Quadro 12 – Componente gestão de riscos e controle interno

Gestão de riscos e controle interno	
Questão de auditoria	De que maneira os controles internos envolvidos possuem capacidade de identificação e de resposta aos principais riscos da política pública?
O que a análise vai permitir dizer	a) Se há definição das responsabilidades de mitigação de riscos entre as várias partes encarregadas pela implementação da política pública, incluindo os processos de gerenciamento de riscos e controle interno; b) Se há identificação, tratamento, monitoramento e comunicação sistemática dos riscos durante a implementação da política pública, bem como sobre as respostas e soluções adotadas e sua eficácia.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014b, p. 90).

O controle interno é explicado como o conjunto de planos, técnicas, atividades, indicadores e procedimentos interligados, empregado com o propósito de garantir a conformidade dos atos de gestão e a contribuir para que os objetivos e metas especificados para órgãos e entidades da Administração Pública sejam atingidos. As instituições encarregadas da política pública são responsáveis pelo controle interno (BRASIL, 2014b, p. 64).

4.2.8 *Accountability*

A *accountability* compreende, essencialmente, a transparência, a comunicação, a responsabilização e a prestação sistemática de contas (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 331). “Os responsáveis pela política pública devem primar por esses aspectos, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do

comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação” (BRASIL, 2014b, p. 65).

O Quadro 13, a seguir, adaptado do referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU, exhibe a questão de auditoria estabelecida para o componente *accountability*, assim como o que a análise de algumas práticas vai permitir dizer.

Quadro 13 – Componente *accountability*

Accountability	
Questão de auditoria	Os arranjos para promoção da <i>accountability</i> preveem mecanismos e instrumentos adequados para assegurar a transparência das ações e dos resultados da política pública?
O que a análise vai permitir dizer	a) Se existem canais formais de comunicação para receber e fornecer informações sobre as ações, objetivos, metas, operações e resultados da política pública; b) Se são divulgadas à sociedade, de forma clara, ampla e periódica, informações sobre as ações, operações e resultados alcançados; c) Se há um processo sistemático e formal de prestação de contas sobre as ações, operações e os resultados alcançados.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014b, p. 91).

A utilização da *accountability* de modo aplicado, sobretudo para melhorar o desempenho, é um meio de institucionalizar uma abordagem de aprendizagem e de direção para a governança (PETERS, 2007, p. 19).

5 ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, RELATIVA AO ENSINO MÉDIO, ELABORADA PELO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ

Este capítulo, centrando-se no problema de pesquisa proposto, analisa as práticas de governança da política pública de educação básica, relativa ao ensino médio, adotada pelo governo do Estado do Pará, com base nos oito componentes da metodologia desenvolvida pelo TCU para avaliação de governança em políticas públicas, com as adaptações consignadas no capítulo anterior.

Com essa finalidade, são utilizadas informações dispostas na política pública constantes na legislação federal e estadual; no PPA para o período de 2012-2015, do Estado do Pará, intitulado Pacto pelo Pará; no Orçamento Geral do Estado (OGE) dos exercícios de 2012 a 2015, do Estado do Pará; nos relatórios anuais de avaliação dos programas do PPA de 2012 a 2014; no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM)⁴⁷, utilizado pelo Estado do Pará; nos relatórios da AGE, que acompanham as prestações de contas anuais da SEDUC dos exercícios de 2012 a 2015, encaminhadas ao TCE/PA; em relatórios de fiscalização elaborados pelo TCU⁴⁸ e pelo TCE/PA⁴⁹; e em informações de acesso público, relativas a indicadores educacionais e ao GP Pará.

Importa ressaltar, ainda, que a análise desenvolvida está focada no ensino médio regular, não sendo analisados aspectos relativos à EJA⁵⁰ e à educação profissional⁵¹.

⁴⁷ O SIAFEM é um sistema desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, que processa, com auxílio da teleinformática, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado do Pará.

⁴⁸ Vide Acórdão n. 618/2014 do Plenário do TCU (processo n. TC 007.081/2013-8). Trata-se de auditoria realizada pelo TCU, com o objetivo de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil.

⁴⁹ Vide processo n. 2013/51037-8, que trata de auditoria operacional, realizada pelo TCE/PA em 2013, sobre as ações de governo na área da educação, relativas ao ensino médio, no Estado do Pará.

⁵⁰ A Educação de Jovens e Adultos (EJA) é destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria, conforme dispõe o art. 37 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que "estabelece as diretrizes e bases da educação nacional".

⁵¹ A educação profissional técnica de nível médio pode ser desenvolvida nas seguintes formas: integrada ao ensino médio (para quem já tenha concluído o ensino fundamental, efetuando-se matrícula única para cada aluno); concomitante ao ensino médio (para quem ingresse nele ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso); e subsequente ao ensino médio (para quem já o tenha concluído), consoante prescreve os arts. 36-B, I e II; e 36-C, I e II, da Lei n. 9.394/1996.

5.1 Componente institucionalização

A política pública institucionalizada, conforme abordado na subseção 4.2.1, é aquela que está juridicamente formalizada, mediante instrumento normativo (marco regulatório) que possua legitimidade. Nesse instrumento normativo devem estar identificadas as atribuições e responsabilidades das partes interessadas envolvidas na execução da política pública. A institucionalização de maneira adequada da política pública redundará em um maior grau de governança.

A institucionalização das políticas públicas educacionais decorre de mandamentos contidos no texto constitucional. Com efeito, a educação é um direito social, previsto no art. 6º da Constituição da República. Os direitos sociais “apresentam-se como prestações positivas a serem implementadas pelo Estado [...] e tendem a concretizar a perspectiva de uma isonomia substancial e social na busca de melhores e adequadas condições de vida” (LENZA, 2011, p. 974).

A educação, ainda, conforme preceituam o art. 205 da Constituição da República e o art. 272 da Constituição do Estado do Pará, é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, objetivando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O dever do Estado com a educação é efetivado mediante garantias⁵², dentre as quais se destacam a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; a oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; e o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Os níveis escolares⁵³ estão organizados em educação básica e educação superior. Aquela é formada pela educação infantil⁵⁴, ensino fundamental⁵⁵ e ensino

⁵² Vide art. 208 da Constituição da República.

⁵³ Vide art. 21 da Lei n. 9.394/1996.

médio⁵⁶. De acordo com o art. 211, § 3º, da Constituição da República, os estados e o Distrito Federal deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio.

A definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades mediante ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, consoante determina o art. 214 da Constituição da República, está estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE)⁵⁷, de duração decenal.

O Estado do Pará, atendendo à determinação contida no art. 8º do PNE, editou o Plano Estadual de Educação (PEE)⁵⁸, com vigência por dez anos, cujo processo de elaboração foi realizado com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

A construção do PEE iniciou-se com a instituição, no âmbito da SEDUC, do Fórum Estadual de Educação (FEE)⁵⁹, de caráter permanente, com a finalidade de participar da concepção da política estadual de educação e coordenar as conferências estaduais de educação. As contribuições recebidas durante as conferências permitiu a elaboração de um documento base, o qual foi aprovado primeiramente pelo FEE e, na sequência, enviado ao Conselho Estadual de Educação (CEE) para apreciação. Depois de aprovado pelo CEE⁶⁰, seguiu-se uma audiência pública para a apresentação do documento, antes do seu envio à ALEPA pelo Governador do Estado⁶¹.

No PEE foram preconizadas diretrizes, metas e estratégias, em consonância com aquelas previstas no PNE. Dentre as diretrizes⁶², destacam-se a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a melhoria da qualidade da educação; a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

⁵⁴ A educação infantil é a primeira etapa da educação básica e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (art. 29 da Lei n. 9.394/1996).

⁵⁵ O ensino fundamental tem duração de 9 (nove) anos, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, e objetiva a formação básica do cidadão (art. 32 da Lei n. 9.394/1996).

⁵⁶ O ensino médio é a etapa final da educação básica, com duração mínima de 3 (três) anos (art. 35 da Lei n. 9.394/1996).

⁵⁷ Vide Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o PNE.

⁵⁸ Vide Lei estadual n. 8.186, de 23 de junho de 2015, que aprova o PEE.

⁵⁹ Vide Resolução n. 4, de 22 de outubro de 2012, do Secretário de Estado de Educação do Pará.

⁶⁰ Vide art. 14, XXI, da Lei estadual n. 6.170, de 15 de dezembro de 1998, que regula o sistema de ensino do Estado do Pará.

⁶¹ Vide ata da reunião ordinária do FEE, realizada no dia 27 de abril de 2015.

⁶² Vide art. 2º da Lei estadual n. 8.186/2015.

a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do Estado; o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; a valorização dos profissionais da educação; e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Além de estarem em consonância com as diretrizes do PNE, observa-se que as diretrizes do PEE concretizam as garantias constitucionais, instituídas como dever do Estado para a efetivação da educação.

No PEE foram definidas vinte metas, que abordam as seguintes questões: educação infantil (meta 1); ensino fundamental (metas 2, 5 e 7); ensino médio (metas 3 e 7); educação especial⁶³ (meta 4); escola em tempo integral (meta 6); EJA (metas 8, 9 e 10); educação profissional (metas 10 e 11); educação superior (metas 12, 13 e 14); formação e valorização dos profissionais da educação (metas 15, 16, 17 e 18); gestão educacional democrática (meta 19); e financiamento da educação (meta 20).

Quadro 14 – Metas do PEE

Assunto	Meta
Educação infantil	1
Ensino fundamental	2, 5 e 7
Ensino médio	3 e 7
Educação especial	4
Escola em tempo integral	6
EJA	8, 9 e 10
Educação profissional	10 e 11
Educação superior	12, 13 e 14
Formação e valorização dos profissionais da educação	15, 16, 17 e 18
Gestão educacional democrática	19
Financiamento da educação	20

Fonte: Elaboração própria.

Dentre as vinte metas contidas no PEE, destacam-se as metas 3 e 7, que tratam de aspectos concernentes à política pública de ensino médio. A meta 3 é específica para o ensino médio, enquanto a meta 7, por sua vez, é comum para os ensinos fundamental e médio, porém, discrimina para cada um deles, os resultados do indicador a ser atingido.

⁶³ Educação especial é a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (art. 58 da Lei n. 9.394/1996).

A meta 3 visa à universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e à elevação, até o final de vigência do plano, ou seja, até 2025, da taxa de escolarização líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

A análise situacional compreendida no PEE para a meta 3, de acordo com o censo escolar⁶⁴ de 2013, evidencia que 14,4% (quatorze inteiros e quatro décimos por cento) da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos está fora da escola. Além disso, para que ocorra a universalização do atendimento escolar para essa população específica, é necessário ampliar o atendimento educacional para mais 90.048 (noventa mil e quarenta e oito) jovens nessa faixa etária que não se encontram matriculados no ensino médio. A análise é complementada, ainda, por dois indicadores: a taxa de escolarização bruta, que no Pará para esses adolescentes é de 85,6% (oitenta e cinco inteiros e seis décimos por cento); e a taxa de escolarização líquida que corresponde a 40,2% (quarenta inteiros e dois décimos por cento). Isso denota que mais da metade da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos ainda não está matriculada no ensino médio.

Dentre as várias estratégias previstas no PEE para o atingimento da meta 3, sobressaem-se as seguintes: promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude; redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de modo a atender a toda a demanda, segundo as necessidades específicas dos alunos; estimular a participação dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas; elevar gradativamente a oferta de ensino médio integrado; implantar e ampliar o ensino médio, inclusive da EJA, nas áreas rurais dos municípios; garantir o suporte de recursos materiais e infraestrutura adequada (quadras esportivas cobertas, auditórios, bibliotecas, laboratórios de informática e salas de artes) para ações voltadas ao desenvolvimento das capacidades artísticas, esportivas, científicas e demais manifestações; garantir a merenda escolar de qualidade e regionalizada em todos os turnos para o ensino médio; e garantir até o final da vigência do PEE a instalação de escolas de ensino

⁶⁴ O censo escolar é um levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Ele é feito com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país.

médio regular em todas as sedes dos 144 (cento e quarenta e quatro) municípios paraenses, dimensionadas em razão da população na faixa etária desta etapa.

A meta 7, por sua vez, objetiva a elevação da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de maneira a alcançar as médias projetadas para o IDEB.

Objetivando aperfeiçoar as políticas de avaliação, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) criou, em 2007, o IDEB, que agrega num só indicador dois conceitos significativos: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações.

No Estado do Pará, os resultados do IDEB para o ensino médio não se encontram alinhados com as respectivas metas, conforme Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – IDEB Pará – Ensino médio – 2005 a 2021

Ano	IDEB projetado			IDEB observado		
	Total	Rede Privada	Rede Estadual	Total	Rede Privada	Rede Estadual
2005	-	-	-	2,8	5,0	2,6
2007	2,9	5,1	2,7	2,7	5,2	2,3
2009	2,9	5,2	2,7	3,1	-	3,0
2011	3,1	5,3	2,9	2,8	5,3	2,8
2013	3,4	5,6	3,2	2,9	4,9	2,7
2015	3,7	5,9	3,5	-	-	-
2017	4,2	6,3	4,0	-	-	-
2019	4,4	6,4	4,2	-	-	-
2021	4,7	6,6	4,4	-	-	-

Fonte: INEP.

Observa-se que a nota do IDEB total, em 2013, para o ensino médio (2,9), ficou aquém da média projetada (3,4). Já a meta total a ser alcançada pelo Estado do Pará, em 2015, corresponde a 3,7.

Consoante antes mencionado, o fluxo escolar interfere diretamente no resultado do IDEB. No fluxo escolar estão inclusas as taxas de reprovação e de abandono, as quais no Estado do Pará são significativas. De acordo com a análise situacional compreendida no PEE para a meta 7, em 2013, as taxas de reprovação e abandono da rede estadual no ensino médio correspondiam a 13,6% (treze inteiros e seis décimos por cento) e 18,4% (dezoito inteiros e quatro décimos por cento), respectivamente. Quanto maior for a presença desses elementos, maior será a defasagem.

No ensino médio, o aluno deve ingressar aos 15 (quinze) anos e concluí-lo aos 17 (dezesete) anos. A defasagem ocorre quando o aluno, durante o percurso de escolarização, abandona ou reprova nos estudos. A distorção idade-série da rede estadual no ensino médio, segundo o censo escolar de 2013, é de 57,5% (cinquenta e sete inteiros e cinco décimos por cento). A taxa de distorção idade-série evidencia que o sistema educacional paraense exibe déficit em relação à trajetória de escolarização de seus alunos, o que implica no tempo necessário para a conclusão desse nível de ensino.

Dentre as várias estratégias previstas no PEE para o atingimento da meta 7, sobressaem-se as seguintes: colaborar para diminuir as taxas de abandono, reprovação e distorção idade-série em 50% (cinquenta por cento) nos primeiros cinco anos (até 2020) e em 80% (oitenta por cento) até o final da vigência do PEE (2025); aplicar os instrumentos de avaliação estadual, considerando as especificidades e a diversidade sociocultural nas etapas dos ensinos fundamental e médio; incorporar o exame nacional do ensino médio ao sistema de avaliação da educação básica; orientar, acompanhar e avaliar as políticas das redes públicas de ensino, com o objetivo de alcançar as metas do IDEB, diminuindo pela metade, até o último ano de vigência do PEE, a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, de modo a assegurar a equidade da aprendizagem; aperfeiçoar o atendimento aos estudantes em todas as etapas da educação básica, mediante programas suplementares de material didático-escolar, alimentação, transporte e assistência à saúde; criar mecanismos para implementação das condições necessárias à universalização das bibliotecas, com acesso à internet em banda larga, até o último ano de vigência do PEE (2025); robustecer, com a colaboração técnica e financeira da União, o sistema de avaliação da educação básica, com participação das escolas públicas e privadas, para orientar e redimensionar as políticas públicas, o planejamento e as práticas pedagógicas, com o repasse das informações às escolas e à sociedade, nos dois primeiros anos de vigência do PEE (até 2017); e implantar nas escolas da rede pública programa que valorize o conforto, a segurança e o bem-estar nos espaços escolares, com arborização, iluminação, climatização, manutenção dos prédios e mobiliários suficientes e adequados.

A execução do PEE e o cumprimento de suas metas, conforme determina o art. 3º do plano, serão objetos de monitoramento contínuo (pelo menos anual) e de

avaliações bienais, realizados pela SEDUC; pelo CEE; pela Comissão de Educação, Cultura e Saúde da ALEPA; e pelo FEE. Cabe a eles, ainda, analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas, bem como a revisão dos patamares de investimento público em educação.

O FEE terá, além de acompanhar e avaliar a execução do PEE, a incumbência de coordenar a realização de pelo menos duas conferências estaduais de educação⁶⁵, em articulação com as conferências nacionais e municipais, até o final da vigência do PEE (24/06/2025).

Os gestores estaduais, consoante preconiza o art. 4º do PEE, deverão adotar, no âmbito de suas competências, as medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas no plano. Para o atingimento de cada meta contida no PEE estão previstas diversas estratégias.

Importa ressaltar que o estudo, o planejamento, a execução, o controle e a avaliação dos assuntos referentes à política educacional do Estado do Pará estão sob a responsabilidade da SEDUC⁶⁶.

5.2 Componente planos e objetivos

As diretrizes, objetivos e metas das políticas públicas, consoante tratado na subseção 4.2.2, devem estar orientadas por uma lógica de intervenção, a qual é traduzida nos programas governamentais estabelecidos no PPA. O PPA, enquanto instrumento de planejamento, deve nortear os processos de implementação da política pública. Os objetivos e as metas, contidos no PPA, devem ser coerentes com o traçado estratégico da política pública.

O PEE além de institucionalizar a política pública educacional, conforme visto na seção anterior, determina em seu art. 8º que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Estado do Pará deverão ser formulados de modo a garantir a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as suas diretrizes, metas e estratégias, com o propósito de viabilizar sua plena execução.

⁶⁵ As conferências estaduais objetivam a discussão com o Poder Legislativo estadual, os municípios e a sociedade a respeito do cumprimento das metas contidas no PEE e se necessário, a sua revisão.

⁶⁶ Vide Lei estadual n. 400, de 30 de agosto de 1951 (lei de criação da SEDUC).

A metodologia empregada para a formulação do PPA para o período 2012-2015, de caráter gerencial, permitiu a organização das ações governamentais em programas. O modelo de elaboração do PPA para o quadriênio mencionado ampliou a participação da sociedade, atendendo ao princípio da transparência e estimulando o controle social das políticas públicas⁶⁷, pois foram realizadas audiências públicas nas doze regiões de integração do Estado⁶⁸, bem como foi disponibilizado no *site* da então Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF), hoje SEPLAN, um *link* para receber sugestões da população no tocante à implementação das políticas públicas. O processo de elaboração do PPA envolveu a participação dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, sob a coordenação da extinta SEPOF (PARÁ, 2011, p. 7).

A organização das ações governamentais em programas no PPA possibilitou o delineamento estratégico em termos operacionais no OGE, de modo a orientar os processos de implementação da política pública⁶⁹.

Programa, no âmbito do PPA para o período 2012-2015, está definido como um conjunto de ações, estruturadas e coerentes, voltadas à solução de problemas e atendimento de reivindicações da sociedade, à prestação de serviços públicos e ao aproveitamento de uma oportunidade de investimento, que contribuem para a obtenção de um objetivo previamente determinado, mensurado por indicadores e associado a uma ou mais diretrizes de governo (PARÁ, 2011, p. 17). A ação, por sua vez, é uma operação ou um conjunto de operações do qual pode redundar um produto (bem ou serviço), que concorre para atender aos objetivos de um programa (PARÁ, 2011, p. 24).

Desta feita, a implementação da política pública de educação básica, que inclui o ensino médio, foi operacionalizada no PPA para o período 2012-2015⁷⁰ por meio do programa governamental Educação Pública de Qualidade. As diretrizes do governo estabelecidas para o programa foram a agregação de valor à produção por meio do conhecimento e a promoção da inclusão social. O objetivo definido para o

⁶⁷ Vide art. 48, parágrafo único, I, da Lei Complementar n. 101/2000.

⁶⁸ As doze regiões de integração do Estado do Pará são: Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Guamá, Lago de Tucuruí, Marajó, Metropolitana, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins e Xingu.

⁶⁹ Vide art. 5º da Lei estadual n. 7.595, de 28 de dezembro de 2011.

⁷⁰ Vide Leis estaduais n. 7.595, de 28 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o PPA para o período 2012-2015; n. 7.689, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a revisão do PPA com reflexos para o período 2013-2015; n. 7.763, de 12 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a revisão do PPA com reflexos para o período 2014-2015; e n. 8.094, de 30 de dezembro de 2014, que dispõe sobre a revisão do PPA com reflexos para o exercício de 2015.

programa, por sua vez, foi assegurar a educação básica de qualidade aos alunos visando à permanência no processo de formação escolar.

O objetivo do programa deve descrever a sua finalidade com precisão e concisão, evitando a generalidade e estar evidentemente de acordo com as diretrizes de governo (PARÁ, 2011, p. 20). No caso do programa Educação Pública de Qualidade, entende-se que a definição do objetivo foi ampla. Essa amplitude do objetivo pode até tornar possível que diversas ações possam ser incorporadas ao escopo da política pública, contudo, se perde a capacidade de determinar precisamente quais problemas enfrentar. Tal aspecto torna mais difícil a aferição dos resultados, causa prejuízo à transparência e ao aprendizado da gestão com base na experiência.

Com a finalidade de assegurar a educação básica de qualidade aos alunos da rede pública estadual, foram estabelecidas vinte e quatro ações para o programa. O objetivo de cada ação e a correspondente execução da meta física via OGE de 2015, estão arroladas no Quadro 15, a seguir.

Quadro 15 – Ações do programa Educação Pública de Qualidade – 2015

Ação	Objetivo	Execução física			
		Produto	Previsto OGE	Executado	% Execução
1957 – Construção de unidades escolares.	Ampliar vagas na educação de ensino médio.	Escola construída	39	-	-
4399 – Implementação do ensino musical fundamental.	Atender alunos do ensino fundamental desenvolvendo a educação musical.	Aluno atendido	1.700	14.748	867,53
4963 – Implementação do ensino fundamental.	Promover a formação, com qualidade, no nível fundamental e suas modalidades nas escolas.	Aluno atendido	224.174	216.947	96,78
4964 – Implementação do ensino médio.	Promover a formação, com qualidade, no nível médio e suas modalidades nas escolas.	Aluno atendido	317.176	320.797	101,14
4969 – Educação profissional.	Promover a formação, com qualidade, no ensino profissionalizante.	Aluno atendido	6.272	6.280	100,13
6046 – Educação de jovens e adultos (EJA).	Promover ações na educação básica.	Aluno atendido	93.278	99.555	106,73
6178 – Implementação de ações do programa ProJovem Pará – modalidade campo.	Possibilitar melhoria de vida e trabalho aos cidadãos do campo.	Jovem atendido	2.634	4.964	188,46
6404 – Implementação das ações desenvolvidas pelo CEE.	Fortalecer o CEE.	Conselho fortalecido	1	1	100,00
6405 – Apoio à educação infantil.	Fortalecer os municípios na implementação da educação infantil.	Município atendido	16	-	-
6406 – Implementação de ações de prevenção da violência nas escolas.	Reduzir a violência nas unidades escolares da rede pública.	Escola beneficiada	40	322	805,00
6408 – Implementação de práticas educativas voltadas ao meio ambiente.	Promover práticas educativas contribuindo para mudança de hábitos e conceitos.	Pessoa atendida	3.269	155	4,74
6412 – Distribuição de merenda escolar.	Fornecer merenda aos alunos das unidades escolares.	Aluno atendido	644.315	632.309	98,14
6413 – Implementação do transporte escolar.	Garantir transporte escolar aos alunos da educação básica.	Aluno atendido	145.207	133.343	91,83
6414 – Alfabetização de jovens, adultos e idosos.	Reduzir o índice de analfabetismo no Estado do Pará.	Pessoa atendida	51.950	36.650	70,55
6602 – Formação de instrumentistas musicais no interior.	Desenvolver a educação musical no Estado do Pará.	Pessoa atendida	2.750	1.471	53,49
6603 – Implementação do ensino musical em nível médio profissionalizante.	Promover a formação musical do aluno para o mercado de trabalho.	Aluno atendido	80	16.650	20.812,50

Continua.

					Conclusão.
6625 – Implementação de ações de diversidade e inclusão educacional.	Promover atividades na educação básica adequadas ao combate ao preconceito e desigualdade	Pessoa atendida	2.990	1.464	48,96
6680 – Aperfeiçoamento da gestão educacional.	Garantir a melhoria do desempenho interno e externo do processo da gestão educacional.	Pessoa atendida	5.085	2.473	48,63
6715 – Reforma da rede física de educação do Estado do Pará.	Adequar as condições físicas das unidades de ensino.	Escola reformada	151	19	12,58
6740 – ProJovem urbano.	Proporcionar formação integral aos jovens.	Aluno atendido	5.335	-	-
7425 – Implantação da Universidade Tecnológica do Pará.	Promover cursos superiores.	Universidade implantada	1	-	-
7426 – Ampliação da rede física de educação do Estado.	Assegurar condições adequadas de funcionamento em todas as unidades de ensino.	Escola ampliada	271	1	0,37
7448 – Implantação de escolas em tempo integral.	Melhorar o processo ensino-aprendizagem.	Escola implantada	50	14	28,00
7449 – Implantação de escolas de educação tecnológica no Pará.	Ampliar a oferta de ensino profissionalizante.	Escola implantada	9	-	-

Fonte: GP Pará, consulta realizada em 04/02/2016.

As vinte e quatro ações especificadas para o programa abordam as seguintes questões: educação infantil (ação 6405); ensino fundamental (ação 4963); ensino médio (ações 1957 e 4964); ensinos fundamental e médio (ações 6406, 6408, 6412, 6413, 6625, 6715 e 7426); escola em tempo integral (ação 7448); EJA (ações 6046, 6178, 6414 e 6740); educação profissional (ações 4969 e 7449); gestão educacional (ação 6680); ensino de música⁷¹ (ações 4399, 6602 e 6603); educação superior (ação 7425); e controle social (ação 6404).

Todas as ações foram executadas pela SEDUC diretamente, ou indiretamente por descentralização de créditos orçamentários à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP) e à Secretaria de Estado de Administração (SEAD), com exceção das ações relativas ao ensino de música, que foram executadas pela Fundação Carlos Gomes (FCG)⁷² diretamente, ou indiretamente por descentralização de créditos orçamentários à Universidade do Estado do Pará (UEPA).

A rede pública estadual, referente ao ensino médio, abarca todos os 144 (cento e quarenta e quatro) municípios. Em 2015, foram atendidos 320.797 (trezentos e vinte mil setecentos e noventa e sete) alunos nas modalidades regular, modular⁷³ e EJA (PARÁ, 2016, p. 102), superando a meta física prevista para a ação 4964 – Implementação do ensino médio.

⁷¹ A música é conteúdo obrigatório, mas não exclusivo, nos ensinos fundamental e médio. Ou seja, o planejamento pedagógico deve contemplar as demais áreas artísticas (art. 26, §§ 2º e 6º, da Lei n. 9.394/1996).

⁷² A principal finalidade da FCG é promover a difusão e a formação musical no Estado do Pará, desenvolvendo atividades na área de ensino, extensão e pesquisa (*vide* Lei estadual n. 5.328, de 28 de julho de 1986, que autoriza a criação da FCG).

⁷³ O ensino modular é direcionado à expansão das oportunidades educacionais em nível de ensino fundamental e médio para a população escolar do interior do Estado, onde não existir o ensino regular, de modo complementar ao ensino municipal (art. 2º, parágrafo único, da Lei estadual n.

Verifica-se que as ações estipuladas estão alinhadas e orientadas estrategicamente com as metas definidas no PEE, entretanto as ações relacionadas à educação superior e ao controle social não guardam coerência com o objetivo definido para o programa, que é assegurar a educação básica de qualidade aos alunos visando à permanência no processo de formação escolar.

Com efeito, a ação 7425 – Implantação da Universidade Tecnológica do Pará, que trata de educação superior, deveria fazer parte do programa governamental Universidade Pública para o Desenvolvimento do Estado do Pará, cujo objetivo é ampliar o acesso à formação superior com qualidade. Por sua vez, a ação 6404 – Implementação das ações desenvolvidas pelo CEE, que cuida de controle social, deveria estar inserida no programa governamental Transparência e Controle Social, cujo objetivo é proporcionar condições de acompanhamento, monitoramento e avaliação pela sociedade, das ações, desdobramentos e impactos das políticas públicas desenvolvidas institucionalmente.

Observa-se, ainda, com base no Quadro 15, que as metas físicas fixadas de algumas ações quando comparadas com a sua execução em 2015, evidenciam que elas não eram exequíveis no horizonte temporal proposto para a sua realização, como ocorre, por exemplo, nas ações 6715 – Reforma da rede física de educação do Estado do Pará; 7426 – Ampliação da rede física de educação do Estado; e 1957 – Construção de unidades escolares, esta última diretamente relacionada ao ensino médio.

O aperfeiçoamento e a formação do corpo docente são indispensáveis para a melhoria do desempenho escolar. Entretanto, a capacitação dos profissionais da educação não foi operacionalizada no âmbito do programa Educação Pública de Qualidade. Diferentemente, no PPA para o período 2012-2015, ela foi operacionalizada por meio do programa governamental Valorização do Servidor da Educação. Nesse programa estão contidas as ações 6403 – Formação inicial e continuada de servidores da educação; e 7419 – Potencialização do CREDLIVRO⁷⁴, voltadas à formação inicial e continuada dos servidores da educação, as quais

7.806, de 29 de abril de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Organização Modular de Ensino (SOME), no âmbito da SEDUC).

⁷⁴ De acordo com o art. 2º da Lei estadual n. 7.775, de 23 de dezembro de 2013, “o ‘CREDLIVRO’ constitui um instrumento do Programa Especial de Formação Continuada destinado à aquisição de livros, no âmbito da Feira Pan-Amazônica do Livro e/ou dos Salões de Livro, e tem a finalidade de aprimorar o conhecimento pessoal e profissional dos servidores efetivos da Secretaria de Estado de Educação do Pará, com vistas a favorecer o hábito de leitura e a melhoria da prática pedagógica”.

impactam na qualidade da educação básica e, conseqüentemente, na do ensino médio.

5.3 Componente participação

A participação social e das partes interessadas no âmbito da política pública, conforme abordado na subseção 4.2.3, deve ser estimulada, principalmente, nos processos consultivos e decisórios e na implementação das ações.

A política pública de educação básica, que inclui o ensino médio, está institucionalizada por meio do PEE, consoante tratado na seção 5.1. A realização das conferências de educação possibilitou a participação social e o envolvimento da sociedade civil organizada na construção do PEE. Com efeito, no decorrer do ano de 2013, sob a coordenação do FEE, foram realizadas cento e vinte e três conferências municipais, doze regionais e a conferência estadual⁷⁵.

O FEE além de coordenar as conferências estaduais de educação, tem a incumbência de acompanhar e avaliar a execução do PEE. Na composição do fórum há representantes da SEDUC e membros oriundos de outros órgãos do governo do Estado, do Fórum Nacional de Educação (FNE), do CEE, de entidades federais de educação e de organizações da sociedade civil. Logo, o FEE também funciona como um espaço de interlocução entre essas organizações e o Estado.

Outro espaço de interlocução em que são debatidos os desdobramentos e impactos da política pública é o CEE, a quem cabe também o monitoramento e a avaliação da execução do PEE e elaborar propostas de política educacional⁷⁶.

A participação social na política pública no tocante ao processo de elaboração do PPA para o período 2012-2015, conforme visto na seção anterior, foi possibilitada mediante o recebimento de sugestões pela internet e a realização de audiências públicas, ocorridas “entre a segunda quinzena de julho e a primeira quinzena de agosto” de 2011 (PARÁ, 2011, p. 30).

A participação no desenvolvimento da política pública também deve ser incentivada à sociedade e partes interessadas por meio da disponibilização de acesso a informações técnicas e bases abertas de dados. Observa-se que estão

⁷⁵ Vide seção 2 do Anexo à Lei estadual n. 8.186/2015. Essa seção aborda o processo de construção do PEE.

⁷⁶ Vide art. 14, XIX, da Lei estadual n. 6.170/1998.

disponibilizadas na internet, para acesso público, resumo das informações contidas no GP Pará⁷⁷, relativas à execução física e financeira das ações estabelecidas para os programas governamentais constantes do PPA para o período 2012-2015⁷⁸. Todavia, entende-se que tais informações não são suficientes para uma efetiva participação no desenvolvimento da política pública, pois tratam de informações meramente quantitativas, não abordando questões comparativas, nem qualitativas e nem indicadores de desempenho.

5.4 Componente capacidade organizacional e recursos

As organizações responsáveis pela execução e desenvolvimento da política pública, consoante tratado na subseção 4.2.4, devem possuir recursos orçamentários e financeiros suficientes, estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente e instalações e materiais necessários.

A infraestrutura do ambiente escolar adquire importância “a partir do princípio de que o espaço físico, quando bem planejado, pode interferir de forma positiva no projeto pedagógico” (BRASIL, 2014c, p. 18). Promover o desenvolvimento da educação exige a garantia de um ambiente em condições de proporcioná-la. Uma infraestrutura adequada, portanto, envolve aspectos relativos à disponibilidade e às condições de uso e manutenção de salas de aula, quadras esportivas, auditórios, bibliotecas, laboratórios, acesso à internet e instalações sanitárias.

O TCE/PA, com o objetivo de averiguar as ações de governo na área da educação, relativas ao ensino médio, no Estado do Pará, realizou auditoria operacional no decorrer do segundo semestre de 2013. O TCE/PA visitou 28 (vinte e oito) escolas públicas de ensino médio, espalhadas por seis regiões de integração do Estado (Guamá, Marajó, Metropolitana, Rio Caeté, Rio Capim e Tocantins), e aplicou um questionário direcionado à infraestrutura existente.

De acordo com o relatório dessa auditoria, do total de escolas visitadas: não possui laboratório de informática (18%); não possui laboratório de ciências (46%); não possui biblioteca (25%); não possui quadra de esportes (25%); está com as instalações sanitárias inadequadas para uso (56%); não possui auditório (68%); não possui cozinha (7%); não possui extintores (82%); e tem problemas com

⁷⁷ Vide <<http://www.gp.pa.gov.br/acesso.html>>. Acesso em: 13/03/2016.

⁷⁸ Vide art. 16 da Lei estadual n. 7.595/2011.

abastecimento de água (11%). Os problemas em relação às salas de aula são: paredes com infiltração (52%), conforto acústico ruim (81%) e conforto térmico ruim (67%).

Os problemas detectados pela auditoria do TCE/PA acarretam na evasão escolar, no desinteresse e no não comprometimento do aluno com a escola e em más condições de trabalho para os docentes e, ainda, afetam a qualidade da política pública educacional, relativa ao ensino médio.

Cumprе ressaltar que as ações 7426 – Ampliação da rede física de educação do Estado; 1957 – Construção de unidades escolares; e 6715 – Reforma da rede física de educação do Estado do Pará, conforme visto no Quadro 15, tiveram desempenho aquém da meta física prevista, em 2015, o que torna indispensável a melhoria na gestão de infraestrutura e logística da SEDUC, haja vista a repercussão dessas ações na qualidade do ensino em suas diferentes modalidades. Além do mais, o baixo desempenho dessas ações poderá comprometer o atingimento da meta 3 do PEE, que visa à universalização do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos até o final de 2016.

A valorização profissional do corpo docente constitui-se em uma das condições necessárias para a construção da qualidade da educação. Nesse sentido, são importantes os investimentos na formação inicial e continuada desses profissionais. Outro aspecto importante é a formação do profissional do magistério, por meio de licenciatura específica, no componente curricular (disciplina) em que atua⁷⁹, com formação em pós-graduação.

A análise situacional compreendida no PEE para as metas 15, 16, 17 e 18, que tratam da formação e valorização dos profissionais da educação, de acordo com o censo escolar de 2013, evidencia que 96,3% (noventa e seis inteiros e três décimos por cento) dos professores que atuam no ensino médio possuem curso superior. Entretanto, somente 57% (cinquenta e sete por cento) deles possuem licenciatura específica na área em que atuam.

As disciplinas com maior déficit estimado de professores no Pará, segundo o relatório da auditoria realizada pelo TCU, em 2013, com o objetivo de identificar os

⁷⁹ Sem prejuízo de outras disciplinas que venham a ser estabelecidas como obrigatórias em cada Estado, há no mínimo doze disciplinas obrigatórias em todo o país, fixadas pela Câmara de Educação Básica (CEB), do Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Resolução n. 2, de 30 de janeiro de 2012, que define as diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio. As doze disciplinas são: língua portuguesa, língua estrangeira, artes, educação física, matemática, biologia, física, química, história, geografia, filosofia e sociologia.

principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, são filosofia (18,43%), física (37,35%), química (32,07%) e sociologia (12,15%).

A insuficiência de professores com formação específica para ofertar as disciplinas obrigatórias estabelecidas para o currículo do ensino médio contribui para a baixa qualidade da educação.

Confrontando esse problema, por meio da ação 6403 – Formação inicial e continuada de servidores da educação, em 2015, foram qualificados 7.564 (sete mil quinhentos e sessenta e quatro) servidores da SEDUC, segundo o GP Pará. Entre as qualificações estão a formação inicial de professores das redes municipal e estadual de educação básica, em cursos de diversas licenciaturas; curso de especialização em gestão escolar, modalidade a distância; e cursos de formação continuada em língua portuguesa e em língua brasileira de sinais (PARÁ, 2016, p. 58).

A política pública deve possuir dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos, demonstrando haver um planejamento orçamentário plurianual. Observa-se que a execução do programa Educação Pública de Qualidade, no decorrer do PPA relativo ao período 2012 a 2015, alcançou 85,17% (oitenta e cinco inteiros e dezessete centésimos por cento) do somatório das dotações orçamentárias autorizadas nos OGEs desse período, consoante dados obtidos junto ao SIAFEM.

Tabela 2 – Execução orçamentária: programa Educação Pública de Qualidade – período de 2012 a 2015

Em R\$ 1.000,00

Exercício	PPA revisado	Dotação inicial OGE	Dotação autorizada OGE (a)	Realizado (b)	% de Execução (b/a)
2012	1.690.362	1.690.362	2.180.302	2.059.015	94,44
2013	2.460.734	2.460.734	2.721.952	1.995.705	73,32
2014	2.053.727	2.053.727	2.448.805	2.216.976	90,53
2015	2.366.935	2.366.935	2.754.543	2.335.252	84,78
Total	8.571.758	8.571.758	10.105.602	8.606.948	85,17

Fonte: SIAFEM/Pará, consulta realizada em 19/02/2016.

A principal fonte de financiamento do programa que contribuiu para a manutenção e desenvolvimento da educação básica foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação (FUNDEB)⁸⁰, que em 2015 correspondeu a R\$ 1,85 bilhão, equivalente a 79,30% (setenta e nove inteiros e três décimos por cento) dos recursos realizados. Os recursos do FUNDEB foram usados integralmente para o pagamento de pessoal e encargos sociais⁸¹.

Tabela 3 – Fontes de financiamento: programa Educação Pública de Qualidade – 2015

				Em R\$ 1.000,00
Fonte de financiamento	Autorizado (a)	Realizado (b)	Realizado %	% Execução (b/a)
FUNDEB	1.855.935	1.851.967	79,30	99,79
Recursos ordinários do Tesouro do Estado	323.583	315.938	13,53	97,64
Salário-educação	68.110	64.825	2,78	95,18
Recursos de transferências – convênios e outros	311.569	57.719	2,47	18,53
Operação de crédito externa	194.725	44.423	1,90	22,81
Outras	621	380	0,02	61,19
Total	2.754.543	2.335.252	100,00	84,78

Fonte: SIAFEM/Pará, consulta realizada em 05/03/2016.

Os recursos ordinários do Tesouro do Estado são provenientes em sua maior parte da arrecadação de receitas tributárias. Os recursos do salário-educação são oriundos de contribuição social recolhida pelas empresas e distribuídos aos estados, Distrito Federal e municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁸². Os recursos de transferências são originários de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres celebrados com o governo federal.

Os recursos da operação de crédito externa são decorrentes do contrato de empréstimo n. 2933/OC-BR firmado, em 16/12/2013, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a execução do programa de melhoria da qualidade e expansão da cobertura da educação básica no Estado do Pará. O Pacto pela Educação do Pará⁸³, instrumento de gestão lançado pelo governo do Estado em 2013, está sendo viabilizado com os recursos do referido empréstimo.

⁸⁰ O FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos). A composição do FUNDEB, em cada estado, é integrada por recursos originários do estado e dos municípios (20% (vinte por cento) da arrecadação de impostos). A distribuição dos recursos do FUNDEB (o retorno) aos governos estadual e municipais é realizada com base no número de alunos matriculados na educação básica, de acordo com os dados do último censo escolar (*vide* Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, que regula o FUNDEB).

⁸¹ No mínimo 60% (sessenta por cento) dos recursos serão destinados à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (*vide* art. 22 da Lei n. 11.494/2007).

⁸² *Vide* art. 212, § 5º, da Constituição da República; e art. 15 da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

⁸³ O Pacto pela Educação do Pará tem como meta o aumento em 30% (trinta por cento) da nota do IDEB dos ensinos fundamental e médio, em 5 (cinco) anos (até 2017). Para tanto, pretende-se melhorar o desempenho e diminuir a evasão dos alunos; capacitar os profissionais da educação; melhorar a infraestrutura física das escolas; aperfeiçoar a gestão educacional; mobilizar a sociedade para que contribua na melhoria dos resultados educacionais; e intensificar o uso de tecnologia da informação para a prática docente e gestão educacional.

5.5 Componente coordenação e coerência

Os diversos atores governamentais envolvidos na política pública, conforme abordado na subseção 4.2.5, devem atuar conjuntamente para a obtenção de resultados, de maneira coordenada e coerente.

Referente à coordenação intergovernamental, o art. 211 da Constituição da República preconiza que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Cabe à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais⁸⁴. A função redistributiva e supletiva é exercida mediante a prestação de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino⁸⁵.

O texto constitucional estabelece para o PNE, além de outros objetivos, o de articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração com os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios⁸⁶. Apesar da previsão constitucional, o PNE não tratou do SNE. Este deverá ser instituído em lei específica⁸⁷. Até que isso ocorra, foi criada no âmbito do Ministério da Educação (MEC), a Instância Permanente de Negociação Federativa⁸⁸ com o objetivo de fortalecer os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino, por intermédio do desenvolvimento de ações conjuntas, para o alcance das metas do PNE e a instituição do SNE⁸⁹.

Não obstante, há fragilidades a serem superadas, em virtude de limites dos padrões nacionalmente pactuados e das lacunas nas normas de cooperação federativa para o exercício das competências da União, estados, Distrito Federal e municípios. Associado a isso, as desigualdades econômicas e sociais no país

⁸⁴ Vide art. 8º, § 1º, da Lei n. 9.394/1996.

⁸⁵ Vide art. 211, § 1º, da Constituição da República; e art. 9º, III, da Lei n. 9.394/1996.

⁸⁶ Vide art. 214 da Constituição da República.

⁸⁷ Vide art. 13 da Lei n. 13.005/2014.

⁸⁸ Vide art. 7º, § 5º, da Lei n. 13.005/2014; e Portaria n. 619, de 24 de junho de 2015, do Ministro de Estado da Educação.

⁸⁹ A Instância Permanente é composta por quinze membros e respectivos suplentes: cinco representantes do MEC; um representante dos Secretários Estaduais de Educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do Brasil, indicado pelo Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED); e um representante dos Secretários Municipais de Educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do Brasil, indicado pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

intensificam a complexidade e as tensões próprias do contexto federativo e atrapalham a organização da educação brasileira, acarretando na fragmentação de programas, na descontinuidade de ações e na falta de articulação entre os órgãos responsáveis pela política pública educacional (ABICALIL *et al.*, 2014).

A oferta adequada do ensino médio, portanto, está correlacionada à articulação e à cooperação federativa, seja porque se subordina ao fluxo regular e qualificado de alunos egressos do ensino fundamental, cuja gestão é predominantemente municipal, seja porque se sujeita à ação regulatória, redistributiva e supletiva da União.

Atinente à coordenação intragovernamental, a SEDUC é o órgão executivo do Sistema Estadual de Educação (SEE)⁹⁰. Cabe à SEDUC formular, executar, coordenar e avaliar a política educacional do Estado e acompanhar sua execução nas instituições que compõem sua área de competência⁹¹.

A implementação da política educacional do Estado no âmbito da SEDUC, junto às unidades escolares, é realizada pelas Unidades Regionais de Ensino (UREs) e pelas Unidades SEDUC na Escola (USEs), subordinadas à Diretoria de Interior (DIN) e à Diretoria de Área Metropolitana (DAM), respectivamente, que por seu turno, estão subordinadas à Secretaria Adjunta de Logística Escolar (SALE)⁹².

O TCE/PA no decorrer da auditoria operacional realizada em 2013, para averiguar as ações de governo na área da educação, relativas ao ensino médio, no Estado do Pará, conforme já mencionado na seção anterior, além de ter aplicado questionários nas escolas visitadas, também aplicou questionários na SEDUC e nas UREs e USEs.

Segundo o relatório dessa auditoria, as UREs e USEs realizam procedimentos de acompanhamento e avaliação quanto ao desempenho das escolas públicas estaduais de ensino médio, porém tais procedimentos não são padronizados. A SEDUC, por sua vez, não tem controle sobre esses procedimentos, nem sobre a atuação satisfatória das UREs e USEs quanto as suas atribuições. Já os gestores das escolas visitadas avaliaram como insatisfatório (70%) o acompanhamento e avaliação feitos pela SEDUC/UREs/USEs. Esses gestores

⁹⁰ Vide art. 8º, IV, da Lei estadual n. 6.170/1998.

⁹¹ Vide art. 3º, I, do Decreto estadual n. 1.078, de 22 de junho de 2004, que dispõe sobre a reorganização da SEDUC.

⁹² Vide arts. 13, 16 e 17 do Decreto estadual n. 1.078/2004.

avaliaram, ainda, como insatisfatório (35%) e pouco satisfatório (57%), respectivamente, o apoio da SEDUC na gestão escolar como um todo.

Os problemas detectados pela auditoria do TCE/PA acarretam em diagnósticos imprecisos a respeito do desempenho das unidades escolares; em dificuldades de planejamento e implementação de ações de melhoria quanto aos indicadores educacionais e, ainda, afetam a qualidade da política pública educacional, relativa ao ensino médio.

5.6 Componente monitoramento e avaliação

O desenvolvimento das operações relacionadas à política pública, consoante tratado na subseção 4.2.6, deve ser frequentemente monitorado e os resultados constantemente avaliados, com o propósito de concretizar os fins almejados e aperfeiçoar o desempenho governamental.

O monitoramento anual e as avaliações bienais relativas à execução do PEE e ao cumprimento de suas metas, conforme já comentado na seção 5.1, são incumbência da SEDUC; do CEE; da Comissão de Educação, Cultura e Saúde da ALEPA; e do FEE. Cabe ao FEE, no âmbito do Poder Executivo estadual, coordenar a instituição dos mecanismos necessários para o acompanhamento das metas e estratégias do PEE⁹³. Porém, tais mecanismos ainda não foram instituídos.

O monitoramento e a avaliação dos programas governamentais constantes no PPA para o período 2012-2015, por sua vez, é incumbência da SEPLAN. Para que isso ocorra, os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, responsáveis pela gestão dos programas, devem registrar no GP Pará as informações referentes às metas físicas das ações sob a sua responsabilidade, justificando a não execução ou o não cumprimento das metas estabelecidas. Além disso, em cada exercício, devem manter atualizadas as informações relativas à execução física e financeira, e à apuração dos indicadores de desempenho definidos no PPA⁹⁴.

No PPA para o período 2012-2015 constam indicadores de monitoramento, que mensuram o alcance das metas físicas contidas nas ações dos programas (indicadores de produto), bem como indicadores de avaliação de desempenho para cada programa.

⁹³ Vide art. 6º da Lei estadual n. 8.186/2015.

⁹⁴ Vide arts. 11 a 13 da Lei estadual n. 7.595/2011.

Com base na consolidação da avaliação dos resultados dos programas, cuja principal fonte de informações é o GP Pará, a SEPLAN elabora um relatório anual, consoante já mencionado na subseção 2.2.4, o qual é disponibilizado em seu *site* na internet e encaminhado à ALEPA e ao TCE/PA. Esse relatório deve compreender a programação e a execução dos programas, realçando os resultados atingidos, a realização física e financeira das ações e a apuração dos indicadores de desempenho⁹⁵.

O relatório anual de avaliação dos programas do PPA, referente ao exercício de 2015, ainda não está disponível. Observa-se nos relatórios concernentes aos exercícios de 2012, 2013 e 2014, que as informações produzidas sobre os resultados alcançados e apuração dos indicadores de desempenho do programa Educação Pública de Qualidade são preponderantemente quantitativas do que qualitativas, bem como não evidenciam os impactos obtidos pelo programa. Infere-se, portanto, que o GP Pará não dispõe de dados suficientes que permitam especificar e delinear a causalidade dos efeitos da política pública de educação básica, que inclui o ensino médio.

Os indicadores previstos no PPA para o período de 2012-2015 para avaliar o programa Educação Pública de Qualidade, referentes ao ensino médio, foram as taxas de aprovação, de abandono e de distorção idade-série. Esses indicadores, juntamente com a taxa de reprovação, retratam os parâmetros nacionais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)⁹⁶, cujos resultados estão arrolados na Tabela 4, a seguir.

Tabela 4 – Indicadores de desempenho: programa Educação Pública de Qualidade – PPA 2012-2015

Ano / Indicador		Taxa de aprovação (%)	Taxa de reprovação (%)	Taxa de abandono (%)	Taxa de distorção idade-série (%)
2010	Referência	66,90	12,30	20,80	63,60
2012	Previsto	70,99	8,54	20,47	58,53
	Realizado	68,00	13,50	18,50	59,80
2013	Previsto	73,13	6,56	20,31	53,15
	Realizado	68,00	13,60	18,40	57,50
2014	Previsto	75,33	4,52	20,15	53,86
	Realizado	69,20	12,90	17,90	56,40
2015	Previsto	77,60	2,41	19,99	51,67
	Realizado	-	-	-	-

Fonte: INEP / PPAs do período 2012-2015.

⁹⁵ Vide art. 15, §§ 2º e 3º, da Lei estadual n. 7.595/2011.

⁹⁶ O SAEB tem como principal objetivo avaliar a educação básica brasileira e contribuir para a melhoria de sua qualidade e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica.

Os resultados dos indicadores de 2015, em virtude do processo de realização do censo escolar da educação básica, serão divulgados pelo INEP a partir de maio de 2016.

Cumprir ressaltar que os percentuais apurados para os indicadores no período de 2012-2014, constantes na Tabela 4, divergem daqueles encontrados nos relatórios anuais de avaliação dos programas do PPA para o mesmo período, apesar de estar mencionada nesses relatórios que a fonte dos indicadores seja a mesma, no caso o INEP. Há divergência, portanto, entre o que foi divulgado nos referidos relatórios anuais de avaliação e o que foi divulgado pelo INEP, o que pode levar a interpretações equivocadas quanto aos resultados dos indicadores.

No período 2012-2014, com base na Tabela 4, observa-se que a taxa de abandono apresentou bons resultados, superando as previsões em cada ano. Já a taxa de aprovação expressou uma tendência de alta, apesar de os resultados serem inferiores às previsões anuais. Por sua vez, a taxa de reprovação demonstrou que os resultados ainda se encontram nos patamares de 2010. No mesmo período, os resultados da taxa de distorção idade-série evidenciaram uma tendência de queda em relação ao ano de referência (2010), apesar de haver um descompasso com o previsto em cada ano. Tais resultados indicam os desafios que o Estado do Pará terá nessa área nos anos vindouros, principalmente pela evasão do ensino regular e pelo aumento de alunos ingressando na modalidade EJA.

5.7 Componente gestão de riscos e controle interno

Os responsáveis pela implementação da política pública, utilizando-se do controle interno, conforme abordado na subseção 4.2.7, devem ter condições de dar respostas adequadas aos riscos que possam afetar o êxito dos propósitos engendrados.

Entre as finalidades do Sistema de Controle Interno (SCI) estão a de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado e comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública estadual⁹⁷.

⁹⁷ Vide art. 121, I e II, da Constituição do Estado do Pará.

Além de subsidiarem o exercício da direção superior da Administração Pública, a cargo do Governador do Estado; e a supervisão setorial dos dirigentes de órgãos e entidades da Administração Pública, as ações exercidas pelo SCI do Poder Executivo estadual destinam-se a subsidiar o aperfeiçoamento da gestão pública nos aspectos da formulação, planejamento, coordenação, execução e controle das políticas públicas⁹⁸.

O órgão central do SCI do Poder Executivo estadual é a AGE, que tem dentre outras funções a de aferir os desempenhos, comparando analiticamente os resultados previstos com os obtidos; e de promover a normatização, o acompanhamento, a sistematização e a padronização dos procedimentos de fiscalização, auditoria e avaliação de gestão, nos órgãos e entidades da Administração Pública⁹⁹.

As unidades setoriais de controle interno dos órgãos e entidades¹⁰⁰ fazem parte do SCI do Poder Executivo estadual, as quais se subordinam técnica e normativamente à AGE, sem prejuízo da subordinação hierárquica ao órgão ou entidade a que estiverem vinculadas¹⁰¹. Essas unidades são responsáveis pela elaboração do relatório de controle interno¹⁰². As informações constantes nesse relatório são incorporadas ao relatório da AGE, que acompanha as prestações de contas anuais dos órgãos e entidades submetidas ao julgamento do TCE/PA¹⁰³.

Nos relatórios da AGE, que acompanham as prestações de contas anuais da SEDUC dos exercícios de 2012 a 2015, encaminhadas ao TCE/PA, constam informações sobre ações de controle interno realizadas, referentes à gestão orçamentária; gestão financeira; gestão patrimonial; aquisição de bens e serviços; contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação; realização de despesas de pequeno vulto; convênios; contratações de servidores temporários; gestão contábil; transparência pública e controle social; gestão operacional; e recomendações do órgão central do SCI. As informações relativas à gestão operacional dizem respeito, tão somente, à verificação ou não dos registros da execução física e financeira dos programas e ações no GP Pará.

⁹⁸ Vide art. 2º, § 3º, da Lei estadual n. 6.176, de 29 de dezembro de 1998, que institui o SCI e cria a AGE, no âmbito do Poder Executivo.

⁹⁹ Vide art. 5º, II, III e V, da Lei estadual n. 6.176/1998.

¹⁰⁰ Vide art. 4º, II, do Decreto estadual n. 2.536, de 3 de novembro de 2006, que regulamenta o SCI.

¹⁰¹ Vide art. 26, § 3º, do Decreto estadual n. 2.536/2006.

¹⁰² Vide art. 27, § 4º, do Decreto estadual n. 2.536/2006.

¹⁰³ Vide Instrução Normativa n. 1, de 20 de novembro de 2014, da AGE.

5.8 Componente *accountability*

Os responsáveis pela política pública, consoante tratado na subseção 4.2.8, devem promover a *accountability*, mediante mecanismos e instrumentos adequados para garantir a transparência das ações e os resultados da política pública.

Referente à transparência, observa-se no *site* da SEDUC a existência de *link* com esse título¹⁰⁴. Nesse *link* as informações fornecidas dizem respeito à aplicação de recursos financeiros investidos diretamente nas escolas da rede estadual de ensino, decorrentes de projetos financiados pelo governo estadual e federal. Não são, portanto, sobre as ações e os resultados alcançados da política pública de educação básica, que inclui o ensino médio.

Verifica-se que há no *site* da SEDUC *link* para acesso ao PEE¹⁰⁵. Além desse acesso, o PEE também pode ser acessado por meio da página do FEE no *link* “Documentos e Publicações”¹⁰⁶. Nesse *link* podem ser acessados, ainda, o regimento interno e as atas das reuniões do FEE.

É de se destacar que os mecanismos de acompanhamento das metas e estratégias do PEE ainda não foram instituídos. Cabe ao FEE, conforme comentado na seção 5.6, a incumbência de coordenar, no âmbito do Poder Executivo estadual, a instituição de tais mecanismos.

No *site* da SEPLAN, por sua vez, encontram-se disponibilizados para acesso público o PPA para o período de 2012 a 2015; as revisões anuais feitas nesse PPA; os relatórios anuais de avaliação dos programas do PPA dos exercícios de 2012 a 2014, elaborados a partir das informações e dados constantes no GP Pará¹⁰⁷; e os OGEs dos exercícios de 2012 a 2015¹⁰⁸. No referido *site* estão disponíveis, ainda, outros PPAs (2004-2007, 2008-2011 e 2016-2019) e outros OGEs (desde 1990). A SEPLAN também assegurou a transparência, consoante mencionado na seção 5.2, ao realizar as audiências públicas para a elaboração do PPA.

Importa ressaltar que as informações contidas nos relatórios anuais de avaliação dos programas do PPA, conforme já visto na seção 5.6, não evidenciam os impactos obtidos pelo programa Educação Pública de Qualidade, portanto, elas

¹⁰⁴ Vide <<http://www.seduc.pa.gov.br/site/seduc/modal?ptg=3799>>. Acesso em: 25/01/2016.

¹⁰⁵ Vide <<http://www.seduc.pa.gov.br/site/seduc/modal?ptg=5019>>. Acesso em: 30/01/2016.

¹⁰⁶ Vide <<http://www.seduc.pa.gov.br/site/fee/modal?ptg=3897>>. Acesso em: 04/02/2016.

¹⁰⁷ Vide <<http://www.seplan.pa.gov.br/ppa-2012-2015-0>>. Acesso em: 15/08/2015.

¹⁰⁸ Vide <<http://www.seplan.pa.gov.br/lei-or%C3%A7ament%C3%A1ria-anual-loa-0>>. Acesso em: 20/08/2015.

não são suficientes para mensurar a efetividade da política pública operacionalizada pelo referido programa.

Já no portal da transparência do governo do Estado do Pará¹⁰⁹ estão disponibilizadas, para acesso público, diversas informações dos órgãos e entidades da Administração Pública, entre as quais: receitas arrecadadas; execução orçamentária das despesas; gastos com folha de pagamento; licitações; convênios; prestações de contas de gestão; patrimônio; balanços e balancetes da contabilidade; e relatórios da lei de responsabilidade fiscal. Entretanto, não há informações a respeito dos impactos alcançados pela política pública, ora analisada.

Atinente às prestações de contas anuais da SEDUC dos exercícios de 2012 a 2015, verifica-se nos relatórios da AGE, consoante tratado na seção anterior, que as informações do programa Educação Pública de Qualidade estão relacionadas, tão somente, a aspectos orçamentários e financeiros. Não há, consequentemente, informações sobre o êxito ou não da política pública de educação básica, que abrange o ensino médio.

5.9 Análise das práticas de governança

A política pública educacional, incluída a educação básica relativa ao ensino médio, no âmbito do Estado do Pará, em relação ao componente institucionalização, de acordo com o que foi exposto na seção 5.1, está institucionalizada por meio do PEE. O PEE observa os preceitos constitucionais e está em consonância com o PNE. Os processos decisórios referentes à política pública estão formalizados. As instâncias responsáveis pela execução, monitoramento e avaliação das metas contidas no PEE estão definidas. A política pública sob análise, portanto, no tocante a sua institucionalização, apresenta boas práticas de governança.

A política pública de educação básica, que inclui o ensino médio, no tocante ao componente planos e objetivos, conforme abordado na seção 5.2, apresentou, relativamente ao PPA para o período 2012-2015, boas práticas de governança ao permitir a participação dos órgãos e entidades da Administração Pública e da sociedade na sua elaboração, bem como ao orientar a implementação em termos operacionais no OGE.

¹⁰⁹ Vide <<http://www.transparencia.pa.gov.br/>>. Acesso em: 25/08/2015.

Entretanto, a operacionalização dela por meio do programa Educação Pública de Qualidade apresentou inconsistência na sua lógica de intervenção, considerando-se as fragilidades relativas à definição ampla do objetivo do programa; à incoerência de ações com o objetivo do programa; à fixação em ações de metas físicas não exequíveis no horizonte temporal proposto para sua realização; e à existência de ações que guardam relação direta com o objetivo do programa, mas que estão em outro. Tais aspectos não contribuem para a governança da política pública.

A participação da sociedade e das partes interessadas na política pública, ora analisada, quanto ao componente participação, consoante tratado na seção 5.3, está formalizada no PEE quando prevê a realização das conferências estaduais de educação. A participação social na política pública também ocorre via audiências públicas no processo de elaboração do PPA. O momento em que é oportunizada a participação é o da formulação da política, o que caracteriza uma boa prática de governança em relação a essa etapa do ciclo de políticas públicas.

Todavia, não se constata o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas a respeito dos resultados da política pública nos outros estágios do ciclo de políticas públicas, sobretudo em relação à avaliação. De igual modo, os dados e as informações técnicas disponibilizadas na internet para acesso público no GP Pará, são insuficientes, não contribuindo para uma efetiva participação no desenvolvimento da política. Tais aspectos não concorrem para a governança da política pública.

A política pública de educação básica, que inclui o ensino médio, com referência ao componente capacidade organizacional e recursos, de acordo com o que foi exposto na seção 5.4, possui um planejamento orçamentário plurianual, com recursos orçamentários e financeiros assegurados em lei, o que caracteriza uma boa prática de governança.

Contudo, com base na Tabela 2, observa-se que os recursos autorizados para a política pública não foram realizados integralmente. Em 2015, parte do recurso autorizado e que deixou de ser utilizado foi contingenciado devido ao volume de receita arrecadado não ter acompanhado o previsto, principalmente, nas fontes de recursos de transferências (convênios e outros) e de operação de crédito externa, conforme verificado junto ao SIAFEM (Tabela 3). Independentemente dos motivos que levaram a isso, ficou evidenciado que não havia disponibilidade de recursos

financeiros suficientes para dar conta da implementação da política pública no seu todo. Essa situação não concorre para a governança da política pública.

Ademais, apesar do esforço da SEDUC em buscar a qualificação dos seus servidores, o déficit de professores que não possuem licenciatura específica na área em que atuam, ainda não foi totalmente equacionado, prejudicando a qualidade da educação. De igual modo, os problemas existentes na infraestrutura da rede física de educação, e o não atingimento das metas físicas relativas à reforma e ampliação dessa rede e à construção de unidades escolares em seu tempo próprio, também acometem a qualidade da política pública e o alcance da meta 3 do PEE. Tais aspectos não contribuem para a governança da política pública.

Atinente ao componente coordenação e coerência, conforme abordado na seção 5.5, observa-se a existência de normativos prevendo as instâncias de coordenação intergovernamental e intragovernamental, relativas à política pública sob análise, sendo que a articulação ocorre, frequentemente, na fase de implementação da política. Entretanto, as instâncias de coordenação não têm contribuído para o alinhamento da política pública, ora analisada, devido às fragilidades e problemas constatados.

Com efeito, o desempenho da rede educacional estadual no ensino médio submete-se inevitavelmente à qualidade dos egressos do ensino fundamental, cuja oferta preponderante é dos municípios. A equalização de oportunidades educacionais e a consolidação de um padrão mínimo de qualidade do ensino dependem de ação regulatória e da prestação de assistência técnica e financeira da União. Além disso, a coordenação no âmbito da SEDUC/UREs/USEs quanto ao desempenho das escolas públicas estaduais de ensino médio não tem sido satisfatória. Tais aspectos não concorrem para a governança da política pública.

Referente ao componente monitoramento e avaliação, consoante tratado na seção 5.6, constata-se que por enquanto não foram instituídos os mecanismos de acompanhamento das metas e estratégias do PEE, que possibilitarão o monitoramento anual e as avaliações bienais relativas a sua execução.

O sistema utilizado para o monitoramento e avaliação dos programas governamentais constantes no PPA para o período 2012-2015, entre eles o programa Educação Pública de Qualidade, que operacionaliza a política pública de educação básica, que inclui o ensino médio, é o GP Pará. Os relatórios anuais de

avaliação produzidos a partir do GP Pará são uma síntese acerca da implementação dos programas e execução das ações definidos.

No entanto, entende-se que as informações contidas nesses relatórios não são suficientes para aferição da efetividade da política pública, ora analisada. Além disso, não permitem a retroalimentação dos processos decisórios de modo a proporcionar o aprendizado e o aprimoramento das ações para o alcance dos resultados. Tais aspectos não contribuem para a governança da política pública.

As ações de controle interno exercidas no âmbito da SEDUC, no que concerne ao componente gestão de riscos e controle interno, de acordo com o que foi exposto na seção 5.7, estão relacionadas à verificação da regularidade ou comprovação da legalidade (controle de conformidade), mediante a fiscalização da execução orçamentária e financeira das ações planejadas, cujo foco está nos processos e procedimentos administrativos, o que caracteriza uma boa prática de governança.

Contudo, verifica-se que não há ações de controle interno que visam, especificamente, à identificação, avaliação e tratamento dos riscos de implementação da política pública de educação básica, que inclui o ensino médio, operacionalizada no PPA para o período 2012-2015, por meio do programa Educação Pública de Qualidade. Tal aspecto não concorre para a governança da política pública.

O PEE, os PPAs, os OGEs e os relatórios anuais de avaliação dos programas do PPA, no que se refere ao componente *accountability*, conforme abordado na seção 5.8, estão disponíveis para a sociedade. Além disso, o portal da transparência do governo do Estado do Pará é um canal de comunicação para divulgar dados e informações da gestão governamental, possibilitando que a sociedade acompanhe e fiscalize a aplicação dos recursos públicos, o que caracteriza uma boa prática de governança.

Entretanto, constata-se que as informações divulgadas, bem como as prestações de contas anuais da SEDUC dos exercícios de 2012 a 2015, encaminhadas ao TCE/PA, não tratam dos resultados alcançados quanto à efetividade ou não da política pública de educação básica, que inclui o ensino médio. Tal aspecto não contribui para a governança da política pública.

Quadro 16 – Síntese da análise das práticas de governança – política pública de educação básica, que inclui o ensino médio

Componente	Boas práticas de governança	Práticas que não contribuem para a governança
Institucionalização	O PEE normatiza os processos decisórios; e estabelece as instâncias responsáveis pela execução, monitoramento e avaliação das metas a serem atingidas.	-
Planos e objetivos	Elaboração do PPA para o período 2012-2015 com a participação dos órgãos e entidades da Administração Pública; Organização das ações governamentais em programas no PPA.	Operacionalização por meio do programa Educação Pública de Qualidade exibiu inconsistência na sua lógica de intervenção.
Participação	Realização das conferências estaduais de educação para a formulação da política pública; Audiências públicas para elaboração do PPA.	Não há estímulo à participação popular e nem realização de audiências públicas sobre os resultados da política pública; Os dados e informações técnicas disponibilizadas para acesso público no GP Pará são insuficientes.
Capacidade organizacional e recursos	Planejamento orçamentário plurianual, com recursos orçamentários e financeiros garantidos em lei.	Disponibilidade de recursos financeiros insuficientes; Déficit de professores que não possuem licenciatura específica na área em que atuam; Problemas existentes na rede física de educação.
Coordenação e coerência	-	As instâncias de coordenação não têm contribuído para o alinhamento da política pública.
Monitoramento e avaliação	-	As informações contidas nos relatórios do GP Pará são insuficientes para aferição da política pública.
Gestão de riscos e controle interno	Ações de controle interno realizadas no âmbito da SEDUC mediante fiscalização da execução orçamentária e financeira das ações planejadas, com foco nos processos e procedimentos administrativos.	Não há ações de controle interno para identificação, avaliação e tratamento dos riscos de implementação da política pública.
Accountability	Divulgação de dados e informações da gestão governamental no portal da transparência do governo; O PEE, os PPAs, os OGEs e os relatórios de avaliação dos programas do PPA estão disponíveis para acesso público na internet.	As informações divulgadas pela SEDUC e SEPLAN em seus sites, bem como as prestações de contas da SEDUC, encaminhadas ao TCE/PA não cuidam dos resultados obtidos com a política pública.

Fonte: Elaboração própria.

A análise das práticas de governança da política pública de educação básica, referente ao ensino médio, elaborada pelo governo do Estado do Pará, conforme Quadro 16, revela que dois componentes (coordenação e coerência; e monitoramento e avaliação) não expressaram boas práticas de governança. Apenas o componente institucionalização exibiu, na sua integralidade, boas práticas de governança. Já os demais componentes (planos e objetivos; participação; capacidade organizacional e recursos; gestão de riscos e controle interno; e *accountability*) apresentaram, tanto boas práticas de governança, quanto práticas que não concorrem para a governança da política pública analisada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Políticas públicas são diretrizes e procedimentos constituídos para tratar ou solucionar problemas públicos, ou seja, problemas compreendidos como coletivamente significativos. As políticas públicas efetivam-se, portanto, por meio de ações que colocam em prática ou concretizam propósitos ou intenções oficialmente definidas.

O processo de elaboração de políticas públicas é conhecido por ciclo de políticas públicas. O ciclo constitui um modelo de análise que separa os componentes de uma política pública numa sucessão de fases que formam uma sequência lógico-racional.

No PPA são assentadas as diretrizes, objetivos e metas para os programas governamentais, que tem por finalidade resolver problemas ou demandas da sociedade. O processo de avaliação anual do PPA permite ao governo prestar contas periodicamente à sociedade, fomentando a transparência e o controle social. O que se avalia é o alcance ou não dos objetivos dos programas governamentais conforme as metas estabelecidas.

A avaliação, enquanto atividade sistêmica do ciclo de políticas públicas, não pode ser negligenciada no processo de planejamento e gestão das ações governamentais. Além disso, a avaliação de políticas públicas concorre para a governança pública.

A governança pública pode ser compreendida como a capacidade de governo de formular, implementar e avaliar políticas públicas, atuando em rede de maneira colaborativa com agentes públicos e privados, orientado para entrega efetiva de resultados à sociedade e contribuindo para a geração de valor público.

A governança em políticas públicas tem relação com arranjos institucionais que regulam a maneira pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas em benefício da sociedade. A boa governança em políticas públicas, portanto, está sujeita à caracterização do ambiente de ação que abarca o ciclo de políticas públicas e da maneira pela qual, e em proveito de quem, esse ciclo é operacionalizado.

A atividade de controle é intrínseca à de administração. Por conseguinte, para administrar é imprescindível controlar. Os mecanismos de controle possibilitam a

correção de rumo para a consecução das metas e programas aprovados e prestam auxílio a novos planejamentos.

Os Tribunais de Contas na condição de órgãos autônomos e independentes desempenham expressiva atribuição para promoção da governança das organizações públicas, constituindo-se em instâncias externas de governança, responsáveis pela fiscalização e pelo controle.

A auditoria é um dos instrumentos de fiscalização empregados pelo Tribunal de Contas. A auditoria é imprescindível, visto que propicia aos órgãos legislativos e de controle, aos responsáveis pela governança e aos cidadãos em geral, informações e avaliações isentas e objetivas a respeito da gestão e do desempenho de políticas públicas e programas governamentais.

Na realização de seus trabalhos, o Tribunal de Contas não deve se restringir a apontar problemas, mas, em parceria com os gestores públicos, recomendar providências que possam aprimorar a qualidade dos gastos e serviços públicos, identificando oportunidades de melhoria e apresentando sugestões para o aperfeiçoamento dos mecanismos de direcionamento, monitoramento e avaliação das ações governamentais. Desse modo, o Tribunal de Contas torna efetivo um dos objetivos principais da governança, que é a criação de valor público.

O direito fundamental à boa administração e governança públicas impõe a eficiência e a eficácia da atuação estatal, a qual é empreendida por meio das políticas públicas. Por conseguinte, na qualidade de guardiões das contas públicas e curadores do erário, os Tribunais de Contas devem repelir as anomalias da atuação estatal, incentivando os órgãos e entidades da Administração Pública a adotarem uma boa governança.

O desempenho de modo efetivo no controle da governança em políticas públicas foi o principal motivo que levou o TCU a elaborar o “Referencial para avaliação de governança em políticas públicas”. A metodologia contida no referencial do TCU foi desenvolvida a partir de referências estrangeiras e nacionais, de forma a incorporar uma variedade expressiva de aspectos que identificam a boa governança em políticas públicas.

Com fundamento nessas referências, foram indicados oito componentes que tornam possível uma boa governança em políticas públicas: institucionalização; planos e objetivos; participação; capacidade organizacional e recursos; coordenação

e coerência; monitoramento e avaliação; gestão de riscos e controle interno; e *accountability*.

Em função de cada um dos oito componentes, foi estabelecida uma série de questões de auditoria, acompanhadas das possíveis conclusões de cada averiguação, isto é, o que a análise vai permitir dizer. Essas possíveis conclusões demonstram as boas práticas de governança no tocante às políticas públicas. Para cada componente, portanto, é associado um conjunto de boas práticas, que correspondem a exemplos não exaustivos do que se almeja de uma boa governança numa política pública.

O referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU não objetiva solucionar, por si só, os problemas de governança encontrados no transcorrer da análise de definida política pública, visto que tem por finalidade apenas contribuir no sentido de que esses problemas sejam conhecidos, indicando o que precisa ser aprimorado. Ademais, o emprego do citado referencial não permite que os resultados de uma política pública sejam mensurados, nem que se logre um juízo de valor sobre a consecução dos fins de uma política pública. Contudo, o mencionado referencial possui a capacidade de orientar a averiguação das estruturas de governança que dão fundamento e suporte para que os resultados de uma política pública sejam alcançados.

A análise das práticas de governança da política pública de educação básica, referente ao ensino médio, elaborada pelo governo do Estado do Pará, com base nos oito componentes da metodologia desenvolvida pelo TCU para avaliação de governança em políticas públicas, evidencia a existência de boas práticas de governança, bem como a ocorrência de práticas que não contribuem para a governança da política pública analisada.

A política pública de educação básica, que inclui o ensino médio, segundo a análise realizada com fundamento nos componentes da metodologia desenvolvida pelo TCU, apresentou as seguintes boas práticas de governança.

A política pública está institucionalizada por intermédio do PEE, o qual observa as normas constitucionais e está em conformidade com o PNE. O PEE normatiza os processos decisórios relativos à política pública e estabelece as instâncias responsáveis pela execução, monitoramento e avaliação das metas a serem atingidas. O PEE prevê, ainda, a realização das conferências estaduais de

educação para a formulação da política pública, com a participação da sociedade e das partes interessadas.

O PPA para o período 2012-2015 foi elaborado com a participação dos órgãos e entidades da Administração Pública e da sociedade, inclusive com a realização de audiências públicas. A organização das ações governamentais em programas no PPA norteou a implementação da política pública em termos operacionais no OGE.

A política pública possui um planejamento orçamentário plurianual, com recursos orçamentários e financeiros garantidos em lei.

Há ações de controle interno realizadas no âmbito da SEDUC para a validação da legalidade ou comprovação da regularidade, por meio da fiscalização da execução orçamentária e financeira das ações planejadas, com foco nos processos e procedimentos administrativos.

No portal da transparência do governo do Estado do Pará são divulgados dados e informações da gestão governamental, permitindo que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Ademais, o PEE, os PPAs, os OGEs e os relatórios de avaliação dos programas do PPA estão disponíveis para acesso público na internet.

A política pública de educação básica, que inclui o ensino médio, segundo a análise realizada com fundamento nos componentes da metodologia desenvolvida pelo TCU, revelou a ocorrência das seguintes práticas que não concorrem para a governança.

A política pública operacionalizada por intermédio do programa Educação Pública de Qualidade exibiu inconsistência na sua lógica de intervenção, em razão das fragilidades referentes à definição ampla do objetivo do programa; à incoerência de ações com o objetivo do programa; à fixação em ações de metas físicas não factíveis no horizonte temporal proposto para sua realização; e à existência de ações que guardam relação direta com o objetivo do programa, porém estão em outro.

Não há estímulo à participação popular e nem a realização de audiências públicas sobre os resultados da política pública nas outras etapas do ciclo de políticas públicas, principalmente no que se refere à avaliação. Além disso, os dados e as informações técnicas disponibilizadas para acesso público no GP Pará são

insuficientes, não concorrendo para uma real participação no desenvolvimento da política.

Não havia disponibilidade de recursos financeiros suficientes para dar conta da implementação da política pública no seu todo.

No tocante à capacidade organizacional, o déficit de professores que não possuem licenciatura específica na área em que atuam, ainda não foi equacionado, acometendo a qualidade da educação. Ademais, os problemas existentes na rede física de educação, e o não atingimento das metas físicas referentes à reforma e ampliação dessa rede e à construção de unidades escolares em seu tempo próprio, igualmente prejudicam a qualidade da política pública e o alcance da meta 3 do PEE.

O desempenho da rede educacional estadual no ensino médio se sujeita forçosamente à qualidade dos egressos do ensino fundamental, cuja oferta predominante é dos municípios, bem como da ação regulatória, redistributiva e supletiva da União. Além do mais, a coordenação no âmbito da SEDUC/UREs/USEs relativamente ao desempenho das escolas públicas estaduais de ensino médio não tem sido adequada.

As informações contidas nos relatórios do GP Pará são insuficientes para aferição da efetividade da política pública. Ademais, não proporcionam a retroalimentação dos processos decisórios de forma a favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para a consecução dos resultados.

Não há ações de controle interno que se propõem, notadamente, à identificação, avaliação e tratamento dos riscos de implementação da política pública.

As informações divulgadas pela SEDUC e SEPLAN em seus *sítes*, bem como as prestações de contas da SEDUC, encaminhadas ao TCE/PA, não cuidam dos resultados obtidos relativamente à efetividade ou não da política pública.

A análise empreendida nesta dissertação demonstrou que o referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU, a exemplo da política pública examinada, pode ser utilizado como instrumento para verificação das estruturas de governança de qualquer política pública, uma vez que há liberdade para a adequação do modelo às especificidades da política pública a ser avaliada.

Importa ressaltar que não se pretende com a presente dissertação esgotar a discussão a respeito de todos os problemas que envolvem a governança da política

pública de educação básica, que inclui o ensino médio, no âmbito do Estado do Pará.

Neste sentido, sugere-se para futuras pesquisas que a análise de governança seja empreendida nas outras modalidades de ensino, tais como: o ensino fundamental no âmbito dos municípios e/ou do Estado; a EJA em razão do grande número de jovens e adultos não alfabetizados no Estado do Pará; a educação profissional e a inserção dos estudantes paraenses no mercado de trabalho.

Finalmente, é de se destacar a disseminação e utilização pelos demais Tribunais de Contas da metodologia desenvolvida pelo TCU para avaliação de governança em políticas públicas. De fato, por meio de acordos de cooperação técnica, os Tribunais de Contas vêm efetuando esforços no sentido de realizarem auditorias operacionais coordenadas, capitaneadas pelo TCU, sobre a governança de determinadas políticas públicas, a exemplo da auditoria sobre governança e gestão em saúde, iniciada em 2015.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto; CURY, Carlos Roberto Jamil; DOURADO, Luiz Fernandes; PORTELA, Romualdo; LUCE, Maria Beatriz; MARQUES, Binho; NOGUEIRA, Flávia. **O Sistema Nacional de Educação**, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase_mec.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2016.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, out./dez. 2000, p. 5-60.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, Rubem Araujo; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011, p. 138-172. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/wp-content/uploads/2011/10/LivroCompleto-versao-online.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

BERNAL, Adolfo Rodríguez. **Políticas públicas en escenarios globales: la acción pública en el siglo XXI**. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 8 ago. 2015.

_____. **Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>>. Acesso em: 4 ago. 2015.

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 8 ago. 2015.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 8 ago. 2015.

_____. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 11 dez. 2015.

_____. **Resolução n. 2, de 30 de janeiro de 2012,** da Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9864-rceb002-12&category_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 8 mar. 2016.

_____. **Portaria n. 619, de 24 de junho de 2015,** do Ministro de Estado da Educação. Disponível em:
<http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_619_2015_instancia_permanente.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e América Latina:** apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas. Brasília, 2013a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos:** um plano de gestão para o Governo Lula. Brasília, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para avaliação da gestão pública – 2008/2009.** Brasília, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores de programas:** guia metodológico. Brasília, 2010a.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado.** Brasília, 1995.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional.** 3. ed. Brasília, 2010b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública.** Brasília, 2013b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública.** 2. versão. Brasília, 2014a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília, 2014b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Auditoria coordenada educação**: ensino médio. Brasília, 2014c.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998a.

_____. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998b, p. 49-95. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 9, dez. 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2015.

BUVINICH, Manoel Rojas. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais. **Cadernos de Políticas Sociais**, n. 10, out. 1999, p. 1-82.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e governança das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, jul. 2013, p. 1-29.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Nota técnica n. 6. Brasília: IPEA, 2010.

CASTRO, José Ricardo Parreira de. Tribunais de Contas e cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, n. 47, maio 2011, p. 19-25.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

CORBARI, Ely Célia; MACEDO, Joel de Jesus. **Controle interno e externo na administração pública**. Curitiba: Intersaberes, 2012.

CORRÊA, Marlon Fonseca. Muitas são ferramentas para o controle de políticas públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, n. 59, dez. 2014, p. 43-53.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de políticas públicas e programas Governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. 2006. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, jan./mar. 1993, p. 26-39.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001, p. 13-22.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 11. ed. Upper Saddle, New Jersey: Prentice Hall, 2005.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. **O bom controle público e as Cortes de Contas como tribunais da boa governança**. Florianópolis, 2015. Dissertação – Mestrado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.

FREITAS, Juarez. **Discrecionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000, p. 211-259.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public administration review**, Dec. 2006, p. 66-75. Disponível em: <<http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e políticas públicas**, n. 23, jun. 2001, p. 7-70.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2014, p. 23-49.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009.

IFAC; CIPFA. **International framework**: good governance in the public sector. 2014. Disponível em: <<https://www.iaasb.org/system/files/publications/files/International->

Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-supplement-IFAC-CIPFA-June-2014.pdf>. Acesso em: 25 out. 2015.

INTOSAI. **Principios fundamentales de auditoría del sector público**. 2013a. Disponível em: <<http://es.issai.org/media/79467/issai-100-s-new.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2015.

_____. **Principios fundamentales de la auditoría de cumplimiento**. 2013b. Disponível em: <<http://es.issai.org/media/79470/issai-400-s-new.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. **Principios fundamentales de la auditoría de desempeño**. 2013c. Disponível em: <<http://es.issai.org/media/79469/issai-300-s-new.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas: o controle do Tribunal de Contas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

JOPPERT, Márcia Paterno; SILVA, Rogério Renato. **Guia metodológico para monitoramento e avaliação participativa de ações municipais**. Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/Brasil). Brasília: CNM/Pnud, 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 4 (104), out./dez. 2006, p. 564-574.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 46, n. 130, maio/ago. 2014, p. 42-53.

_____. **Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006. Disponível em: <<http://publix-teste.vm-host.net/documents/14/24668/UMA+METODOLOGIA+DE+AVALIA%C3%87%C3%83O+DE+POL%C3%8DTICAS+DE+GEST%C3%83O+P%C3%9ABLICA-2006/0e051081-c7a7-4288-9ce4-944c1a1b7cb0>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo.** Recife: Litteris Editora Ltda., 1989.

_____. **Política, planejamento e governo.** Tomos I e II. Brasília: IPEA, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Ana Maria Coelho Pereira; SOUZA-LIMA, José Edmilson de; HAMMERSCHMIDT, Karina Silveira de Almeida; LOURENÇO, Marcus Santos; GUARAGNI, Marcus Vinícius. Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. In: SOUZA-LIMA, José Edmilson; SILVA, Christian Luiz da (Org.). **Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Saraiva, 2010.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão de políticas públicas: estratégias para a construção de uma agenda.** Publicado nos anais do IX Congresso Nacional de Recreación, Bogotá, D.C., Colômbia, 14-17 Sep. 2006. Disponível em: <<http://www.redcreacion.org/documentos/congreso9/TMenicucci.html>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas.** Pelotas: Educat, 2002.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança pública: o desafio do Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o controle dos programas sociais.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OCDE. **Policy coherence.** 2003. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PUM/A\(2003\)4&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PUM/A(2003)4&docLanguage=En)>. Acesso em: 21 nov. 2015.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará (1989).** Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/alepa/arquivos/bleis/bancodeleis16-0743A12.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

_____. **Lei n. 400, de 30 de agosto de 1951.** Diário Oficial do Estado do Pará, de 6 set. 1951.

_____. **Lei nº 5.328, de 28 de julho de 1986.** Diário Oficial do Estado do Pará, de 19 set. 1986.

_____. **Lei Complementar n. 81, de 26 de abril de 2012.** Disponível em:
<[http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica\(ONLINE\).pdf](http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica(ONLINE).pdf)>.
Acesso em: 8 ago. 2015.

_____. **Lei n. 6.176, de 29 de dezembro de 1998.** Disponível em:
<http://www.age.pa.gov.br/age/index.php?option=com_content&view=article&id=231:lei-estadual-no-6176-de-29-de-dezembro-de-1998&catid=47:legislacao&Itemid=54>.
Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. **Lei n. 7.595, de 28 de dezembro de 2011.** Disponível em:
<http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2012-2015/lei_7.595-11.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. **Lei n. 7.689, de 28 de dezembro de 2012.** Disponível em:
<http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2012-2015/revisao_ppa_2012-2015.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. **Lei n. 7.763, de 12 de dezembro de 2013.** Disponível em:
<http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2012-2015/revppa2014_2015.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. **Lei n. 7.775, de 23 de dezembro de 2013.** Disponível em:
<<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/710>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. **Lei n. 7.806, de 29 de abril de 2014.** Disponível em:
<<http://biblioteca.mppa.mp.br/phl82/capas/Lei7.806.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. **Lei n. 8.094, de 30 de dezembro de 2014.** Disponível em:
<<http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2012-2015/ppa2015.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. **Lei n. 8.095, de 30 de dezembro de 2014.** Disponível em:
<<http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2015/lei-8095-loa-2015.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. **Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015.** Disponível em:
<<http://www.seduc.pa.gov.br/site/public/upload/arquivo/fee/Lei%20%208186-2015-6d69d.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

_____. **Decreto n. 4.827, de 18 de setembro de 2001.** Disponível em:
<<http://www.gp.pa.gov.br/base-legal.html>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

_____. **Decreto n. 1.078, de 22 de junho de 2004.** Diário Oficial do Estado do Pará, de 30 jun. 2004.

_____. **Decreto n. 2.536, de 3 de novembro de 2006.** Disponível em:
<http://www.age.pa.gov.br/age/index.php?option=com_content&view=article&id=274:decreto-estadual-no-2536-de-03112006&catid=47:legislacao&Itemid=54>. Acesso em: 18 mar. 2016.

_____. **Ato n. 63, de 17 de dezembro de 2012**, do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em:
<http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/regimento_interno_tce-ato63.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. **Resolução n. 18.494, de 3 de julho de 2013**, do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em:
<<http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewResolucao.aspx?NumeroResolucao=18494>>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. **Resolução n. 4, de 22 de outubro de 2012**, do Secretário de Estado de Educação. Disponível em:
<http://www.seduc.pa.gov.br/site/public/upload/arquivo/fee/RESOLUCAO%20004%20DE%2022_10_2012_FEE-88e81.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2016.

_____. **Instrução Normativa n. 1, de 20 de novembro de 2014**, da Auditoria Geral do Estado. Disponível em:
<<http://www.age.pa.gov.br/age/images/stories/in%20age%20n%20001.2014%20-%20nova%20redao%20117.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

_____. Fórum Estadual de Educação. **Ata da reunião ordinária, realizada no dia 27 de abril de 2015**. Disponível em:
<http://www.seduc.pa.gov.br/site/public/upload/arquivo/fee/ATA_FREQ_27_ABRIL_2015-7e2e3.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2016.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Diretoria de Planejamento Estratégico. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 do governo do Estado do Pará**. Belém, 2011.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Diretoria de Planejamento Estratégico. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2012-2015**. Exercício 2012. Belém, 2013.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento. Diretoria de Planejamento. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2012-2015**. Exercício 2014. Belém, 2015.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento. **Mensagem do Governo do Pará à Assembleia Legislativa/Simão Robison Oliveira Jatene**. Belém, 2016.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de ciência política**. 2. ed. rev. actual. Lisboa: Principia, 2010.

PETERS, Brainard Guy. Governance as political theory. **Jerusalem papers in regulation & governance**, working paper n. 22, Aug. 2010. Disponível em:
<<http://regulation.huji.ac.il/papers/jp22.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 45, n. 127, maio/ago. 2013, p. 28-33.

_____. Performance-based accountability. In: WORLD BANK. **Performance accountability and combating corruption**. 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PerformanceAccountabilityandCombatingCorruption.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

PIECHA, Petra Ascher; VALARELLI, Leandro Lamas. **Monitoramento de impacto: uma proposta metodológica**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2015.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-525819970003000003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 out. 2015.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SEBRAE MG. **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral. Coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SIEDSCHLAG, Alexander. **Institutionalization and conflict management in the new Europe**. Paper prepared for the IPSA XVIII World Congress, Quebec City, Canada, 1-5 August 2000. Disponível em: <<http://www.esci.at/eusipo/ipsa.html>>. Acesso em: 3 set. 2015.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schmidt. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Christian Luiz da (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações e sociedade**, Salvador, v. 9, n. 24, maio/ago. 2002, p. 115-140.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Caderno 48. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) – Unicamp, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2015.

TUDE, João Martins; FERRO, Daniel dos Santos; SANTANA, Fabio Pablo de A. **Políticas públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2006.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VIEIRA, Laércio Mendes. Estado, instituições políticas e econômicas e controle. In: BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil**: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

WORLD BANK. **Managing development**: the governance dimension. 1991. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf>. Acesso em: 24 out. 2015.

_____. **Governance**: the World Bank's experience. 1994. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSPContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/000009265_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em: 9 out. 2015.

_____. **A decade of measuring the quality of governance**. 2007a. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/wbi2007-report.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2015.

_____. **Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs**: indicative principles and standards. 2007b. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014.

ZYMLER, Benjamin. Questões de controle. Controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 29, n. 76, abr./jun. 1998, p. 15-42.