

O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Sabrina Nunes Iocken

10.1 Introdução

A FALTA DO CAFEZINHO. Frederic Laloux, em sua obra *Reinventando as Organizações*, relata o modelo de saúde pública holandês², em que os enfermeiros realizavam visitas domiciliares para cuidar dos doentes e idosos, auxiliando médicos e o próprio sistema hospitalar. Mas, de fato, não havia um controle mais rígido sobre o tempo em que cada atividade era realizada. Na década de 1990, com as ideias de efetividade em plena efervescência, mudanças profundas levaram à transformação do sistema de enfermeiros autônomos para o sistema de organizações. A sistematização levou a ganhos de escala, contratação de planejadores da agenda, de otimizadores das rotas, enfim, tudo para se obter melhores resultados.

1 O capítulo é composto pela síntese e atualização de publicações anteriores da autora. Para um maior aprofundamento da temática, cf. IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle compartilhado de políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018; e IOCKEN, Sabrina Nunes. Avaliação das políticas públicas: necessidade de uma diretriz normativa no âmbito dos tribunais de contas. *In*: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Processos de controle externo: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos tribunais de contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

2 LALOUX, Frederic. **Reinventando as organizações**. Curitiba: Voo, 2017.

Com a devida precisão chegou-se à mensuração da necessidade de 10 minutos para injeção intravenosa, 15 minutos para o banho do paciente, 10 minutos para os curativos e apenas 2,5 para trocar as meias de compressão. Números extremamente satisfatórios, mas que na prática não se traduziram em bem-estar. Os enfermeiros passaram a se preocupar excessivamente com o tempo e a considerar as condições de trabalho “degradantes”. Os pacientes, por sua vez, perderam a relação de pessoalidade com os seus enfermeiros e passaram a demandar muito mais cuidados. Foi nesse cenário que a *Buurtzorg* (cuidados de vizinhança) trouxe um novo conceito: equipes autônomas, autogeridas, preocupadas com o cuidado de idosos e doentes, com tempo para “tomar um café e conhecer melhor seus pacientes, suas histórias e preferências”³.

Um novo modelo de organização⁴, que trouxe os seguintes resultados: pacientes mais entusiasmados, enfermeiros mais realizados e nada menos que 40% na redução das horas de cuidado por paciente.

É com essa lente que se propõe a compreensão das políticas públicas: sem que o processo se torne o fim em si mesmo, ao ponto de desconsiderar a complexidade e os múltiplos aspectos que envolvem o desenvolvimento e o bem-estar dos seres humanos e do ambiente em que vivem. A sistematização de uma série de etapas que compõem o ciclo das políticas públicas deve ser compreendida como uma forma para se alcançar resultados mais efetivos na utilização dos recursos públicos, porém não ao ponto de desconsiderar a complexidade inerente ao processo de políticas públicas e as necessidades humanas.

Mas, afinal, o que são políticas públicas? E como realizar o seu controle? O primeiro passo para o exercício do controle é o de compreender o objeto a ser controlado. Assim, este capítulo está estruturado a partir desses dois questionamentos centrais, cabendo, no primeiro momento, aprofundar o estudo das políticas públicas (conceito, modelos de análise e previsão nas leis orçamentárias) e, no segundo momento, aprofundar propriamente o estudo sobre o controle das políticas públicas (distinção em relação à avaliação e à análise das políticas públicas; controle das contas governamentais).

3 LALOUX, Frederic. **Reinventando as organizações**. Curitiba: Voo, 2017. p. 65.

4 O modelo da *Buurtzorg* é utilizado como paradigma de um novo tipo de organização, as organizações do tipo *Teal*. cf. LALOUX, Frederic. **Reinventando as organizações**. Curitiba: Voo, 2017. p. 62-66.

O propósito deste capítulo é, portanto, o de apresentar embasamento teórico e doutrinário sobre a temática das políticas públicas para suscitar reflexões jurídicas sobre a atuação governamental e a sua forma de controle.

10.2 Compreendendo melhor as políticas públicas

O papel que o Estado desempenha na sociedade por meio de suas ações passa a ser objeto de questionamentos intensos que conduzem os estudos teóricos sobre as políticas públicas sob uma dimensão mais técnica. Harold Lasswell⁵ foi o precursor na compreensão das políticas públicas como ramo autônomo, estruturando seus estudos a partir das seguintes indagações: quem recebe o quê, quando e como. A definição de política pública como uma ciência multidisciplinar e pragmática busca que a compreensão seja obtida a partir de seu processo, iniciando a perspectiva do *policy-making process* e reconhecendo, portanto, a autonomia da ciência política pública em relação à ciência política⁶.

A obra publicada em 1951 por Lerner e Lasswell sobre *policy sciences*⁷ é tida como o marco inicial para a ciência da política pública, atribuindo, assim, uma certa “inteligência” ao processo, de modo a permitir a melhoria da racionalidade das decisões governamentais. A abordagem proposta modifica a percepção da ação pública, direcionando o foco para a necessidade de avaliação sistemática dos produtos (*outputs*) e dos resultados (*outcomes*)⁸ gerados pelos programas de governo, de modo que todo esse processo passa a ser o objeto do novo campo do conhecimento.

Essa linha de pensamento conduz a abordagem norte-americana, inserindo como objeto de estudo as atividades que o setor público desenvolve e procurando desvendar os mecanismos que poderiam conduzir à melhor

5 LASSWELL, Harold. *Política: quem ganha o que, quando, como*. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

6 LASSWELL, Harold. *The Immediate Future of Research Policy and Method in Political Science*. *The American Political Science Review*, v. 45, n. 1, p. 133-142, 1951.

7 LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

8 HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Tradução de Francisco G. Heidemann. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 21.

eficiência e eficácia⁹ da ação pública. O propósito é o de produzir conhecimento para se alcançar a relação ótima entre objetivos e instrumentos.

Se, por um lado, a tradição norte-americana teve forte influência desta visão do *policy-making process*, a tradição europeia, por sua vez, centrou-se no papel do Estado e de suas organizações como elementos centrais na produção de políticas públicas. Uma abordagem que parte da compreensão do papel assumido pelo poder público nas relações sociais, superando a percepção meramente técnica, vinculada à “solução de problemas”. Mais do que solucionar problemas, as políticas públicas são consideradas, de fato, como resultados do comando político na definição da agenda pública.

A abordagem francesa foi destacada na obra de Muller, na qual o autor reconhece o “toque francês” na análise das políticas públicas. Tal compreensão propiciou uma contribuição importante dos pesquisadores que invocaram uma abordagem mais global, inserindo como elemento central para a análise da política pública a complexidade inerente ao jogo político. Uma compreensão da política pública como “um fazer política”¹⁰, na medida em que enfatiza a sua compreensão a partir das ideias, crenças e representações elaboradas pelos atores na construção de sua relação com o mundo. Adeptos da abordagem política, como acentua Muller¹¹, consideram a influência dos vínculos que os tomadores de decisão possuem com a sociedade tanto no que se refere à definição do conteúdo da política, como em relação à forma adotada pela *policy-making*.

Pierre Muller e Yves Surel questionam a associação do conceito de política pública à orientação do *problem solving*, pondo em debate a premissa de que o objetivo das políticas públicas é o de resolver problemas. Para os autores, as políticas públicas estão associadas à construção de

9 De acordo com o manual de princípios fundamentais do TCU, a eficiência significa obter o máximo dos recursos disponíveis, ou seja, diz respeito à relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade. Já o princípio da efetividade diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos, cf. INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). ISSAI 300: Performance audit principles. Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=300-399>. Acesso em: 28 jun. 2020.

10 MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002. p. 30.

11 MULLER, Pierre. *Les Politiques Publiques*. 11. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2015. E-Book.

uma nova representação dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e pela ação do Estado. Como esclarecem, “na realidade, os problemas são resolvidos pelos próprios atores sociais, através da implementação de suas estratégias, da gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos processos de aprendizagem que marcam todo o processo de política pública”¹².

Um problema a resolver. Nada mais automático do que associar políticas públicas à solução de problemas, enquanto, de acordo com a abordagem acima, o que impulsiona a ação pública não seria, propriamente, o nível de intensidade do problema, mas como ele é representado e interpretado pelos atores sociais. A ênfase na dimensão cognitiva da política pública, defendida por Muller¹³, representa um traço marcante da doutrina francesa, contribuindo para a reflexão em relação à análise analítico prescritiva, pois não se trata somente de analisar a política a partir de sua capacidade transformadora da realidade, ou seja, considerando-a como instrumento racional de intervenção pública, mas, sim, de compreendê-la como um processo de construção social em que os interesses são divergentes e até antagônicos.

De fato, a implementação de determinadas políticas está associada a uma transformação da percepção dos problemas, o que significa, portanto, tratar-se de um problema político. Isso pode ser percebido quando, por exemplo, verificam-se os problemas como pobreza, desigualdade social e poluição, que são visíveis e cuja intensidade como problema social não necessariamente aciona a ação pública.

Desse modo, conclui-se que cada uma dessas abordagens sobre as políticas públicas conduz a reflexões importantes sobre a ação governamental, ora colocando a lente sobre uma perspectiva mais procedimental, ora reconhecendo a influência que a interpretação dos diversos atores ocasiona no processo de política pública.

10.2.1 Como definir políticas públicas?

Não há um consenso na definição das políticas públicas. Cada conceito ressalta um aspecto ou mesmo algum elemento que deva estar

12 MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002. p. 29.

13 MULLER, Pierre. *Les Politiques Publiques*. 11. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2015. E-Book.

presente para a sua compreensão. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl¹⁴, há uma base comum em todas as teorias que abordam as políticas públicas: atores, ideias e estrutura. São esses os três elementos constitutivos de um arcabouço teórico sobre a política pública. Os atores que levantam as questões identificam as opções, tomam as decisões e as implementam. O segundo elemento são as ideias, ou seja, os valores atribuídos às ideias que moldam as deliberações políticas. E, por fim, todo esse processo acontece no bojo de um conjunto de estruturas sociais e políticas, que afetam as deliberações sobre o que deve ser feito.

Na compreensão de Muller e Surel, a política pública compreende o “processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos”¹⁵. Esses autores, sob uma perspectiva cognitiva, conjugam três elementos fundamentais para o entendimento: o primeiro é o quadro normativo de ação, o qual funciona como uma estrutura de sentido, resultante da interação de recursos financeiros, intelectuais, materiais e reguladores, destinados a alcançar objetivos construídos pelas trocas entre atores públicos e privados; o segundo elemento é resultante da combinação da força pública e da competência; e o último origina-se da construção de uma ordem local.

O quadro normativo de ação, identificado por Muller e Surel, é formado por um conjunto de medidas concretas que constituem a “substância

14 HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Tradução de Francisco G. Heidemann. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 57.

15 Os autores trazem à discussão o caráter polissêmico do termo política na língua francesa, o que não ocorre no inglês, em que há termos distintos para cada acepção – *polity* (o mundo da política e da sociedade civil); *politics* (atividade política em geral); e *policies* (para designar as políticas públicas) , cf. MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002. p. 11. Howlett; Ramesh e Perl também chamam a atenção para as implicações metodológicas para o estudo das políticas públicas, distinguindo a análise política (*policy analysis*) dos estudos políticos (*policy studies*). Os estudos políticos (*policy studies*) possuem um escopo mais amplo, preocupando-se não apenas com programas individuais e seus efeitos, mas também com suas causas e pressuposições e os processos que levaram à sua adoção, cf. HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Tradução de Francisco G. Heidemann. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 10-11.

visível da política pública”. Nesses termos, para que uma política pública passe a existir, é fundamental a conjugação de declarações e, ou, decisões que funcionem como uma estrutura de sentido, capaz de mobilizar atores públicos e privados na consecução de objetivos definidos. A política pública, neste contexto, define-se, na concepção dos autores, como “um conjunto de fins a se atingir”, os quais poderão estar mais ou menos explícitos nos textos e nas decisões governamentais. Essa visão expõe a dificuldade em compreender a política pública como sinônimo de programa governamental, como propõe Richard Rose¹⁶, porque muitas vezes inexistente o caráter normativo da política pública, ou seja, um conjunto de fins a se atingir, acompanhado de uma ação mobilizada para atendê-los. Há que se considerar, todavia, que a existência de uma política pública não coincide obrigatoriamente com uma pauta normativa bem delimitada, mas pode ser construída a partir de ações e decisões implícitas e aparentemente contraditórias entre si. Ainda que se tenham decisões implícitas, há algo que antecede que é propriamente o sentido da política pública¹⁷.

O conceito proposto pelo professor Juarez Freitas¹⁸ ressalta o dever cogente de cumprimento da agenda constitucional, em que com considerável minúcia define políticas públicas “como aqueles programas que o poder público, nas relações administrativas, deve enunciar e implementar de acordo com prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva”. De acordo com o professor, elas devem ser assimiladas como autênticos programas de Estado (mais que de governo), que tentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentais, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.

A interface das políticas públicas com o direito foi conduzida por Bucci, definindo política pública como o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades

16 ROSE, Richard. The program approach to the growth of government. *British Journal of political science*, v. 15, n. 1, p. 1-28, 1985.

17 MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002. p. 12-14.

18 FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 32.

privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados¹⁹.

Além dos conceitos doutrinários, diretrizes e até a própria legislação já trazem definições de políticas públicas, destacando aspectos mais relevantes e atrelados ao seu propósito, como é o caso da definição proposta pela Resolução n. 1/2021 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) que trata da sistematização da apreciação do parecer prévio nas contas do chefe do Poder Executivo e do monitoramento das deliberações, a qual adota o conceito proposto pelo professor Leonardo Secchi²⁰, para quem política pública é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”²¹.

Percebe-se que tal definição que se destina ao exame das contas governamentais de cada ente federado traz como elemento central o “problema público”.

Outra definição relevante é a do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCU, em que são consideradas políticas públicas o “conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”²². Assim, para fins do Referencial, não apenas os atos normativos, mas também ações concretas e diretrizes que orientam a ação ou inação²³ pública ou privada inserem-se no conceito de políticas públicas.

19 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

20 SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017. p. 2.

21 Sobre o tema, cf. ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Resolução Atricon n. 1/2021**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “sistematização da apreciação do parecer prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes”. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/RESOLUCAO-N.-01-2021-ATRICON-Apreciacao-do-Parecer-Previo-das-contas-do-Chefe-do-Poder-Executivo-publicacao.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

22 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020. p. 25.

23 O conceito clássico de políticas públicas de Thomas Dye, em 1972, “é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”, remete a uma grande discussão na doutrina acerca da omissão ou negligência do Estado ser caracterizada como política

Além disso, o enfoque dado pelo Referencial do TCU decorre do exercício de sua atividade própria, que é a fiscalização dos recursos públicos.

A definição do Referencial do TCU aproxima-se do conceito proposto por Muller e Surel ao vincularem a política pública à dimensão coercitiva ou autoritária da política pública, reflexo da concepção de “poder” do Estado, amparado no monopólio legítimo da força física. Essa abordagem também denominada estadocêntrica é mais restritiva do que a abordagem multicêntrica, na qual se compreende a política pública como atrelada ao problema público, como definido por Secchi²⁴.

A construção de um referencial envolve mais do que um conjunto de ideias sobre a sociedade ou uma política pública, incorporando também a leitura que os atores fazem de si mesmos, ou seja, são as ideias que constroem e definem a identidade social. Uma matriz cognitiva e normativa que alimenta as relações de poder e que deve estar em consonância com o modelo do desenvolvimento sustentável, cuja orientação é a de interferir na ação individual e coletiva para a promoção do bem-estar ético sustentável, ainda que consciente de que as atividades governamentais não exercem influência sobre a ação coletiva ou individual de modo uniforme²⁵.

pública. Nesse sentido, Secchi deixa claro a distinção entre a simples omissão e a inação. Para o autor, a negligência ou omissão decorre da falta de inserção do problema na agenda formal, ao contrário da inação, a qual está atrelada a uma diretriz e constitui propriamente um elemento de implementação, cf. SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017. p. 5-7. Ou seja, a inação ou o não fazer decorre de uma decisão.

24 Leonardo Secchi chama a atenção para essa primeira bifurcação conceitual entre as abordagens estatista ou estadocêntrica (para quem se considera política pública aquelas políticas adotadas por atores estatais) e as abordagens multicêntricas (que incorporam ao conceito de políticas públicas aquelas produzidas por organizações privadas, não governamentais, por exemplo). Ele, assim como autores como Elinor Ostrom e Karl Polanyi, adere a concepção multicêntrica, considerando as políticas públicas um conjunto mais amplo, no qual as políticas produzidas pelos atores estatais constituem o subgrupo das políticas governamentais. Para essa abordagem, a adjetivação “pública” decorre da natureza do problema que é público, cf. SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017. p. 2-5.

25 A teoria da ação coletiva, proposta por Elinor Ostrom, baseia-se na influência das variáveis contextuais, das condições microssituacionais (como tamanho do grupo, heterogeneidade), nas macrocondições (como pressões do mercado, direitos

A concepção de uma política pública é construída, portanto, a partir de uma imagem da realidade sobre a qual queremos intervir. Essa é a imagem cognitiva por meio da qual os atores percebem o problema, visualizam as soluções e definem as suas propostas de ação. Como sintetiza Muller, essa visão de mundo é o referencial de uma política. A ideia de referencial é central na teoria de Muller. Como a sociedade compreende e age sobre a realidade percebida: quais são os perigos que a ameaçam? Como distribuir riqueza? Qual deve ser o papel do Estado? Cuida-se de não se limitar à resolução de problemas como única determinante desse processo, sob pena de incorrer em ingenuidade. Na verdade, a própria definição de problemas a serem enfrentados e sua inclusão na agenda pública já é o resultado dessa dinâmica política.

Sendo assim, o processo político assume um papel relevante. Há uma inter-relação com as esferas políticas e econômicas, incluindo como objeto de pesquisa as ideias e o conhecimento dos atores e das redes políticas, os quais influenciam o processo de política pública. O autor francês põe em debate o papel da indústria na sociedade, ou mesmo a política de saúde. Questiona sobre qual seria, afinal, o lugar da doença na sociedade moderna. Portanto, o referencial de uma política consiste em um conjunto de requisitos que dão sentido a um programa político, definindo critérios e objetivos dos modos de designação de seleção. A formulação em si do programa governamental se restringe a alguns aspectos da realidade para definir o processo prescritivo capaz de agir sobre essa realidade.

As expectativas distintas sobre a vida em sociedade, com interesses, objetivos e valores diversos, importam no conflito não apenas de objetivos, como do modo a atingir tais propósitos. Dessa forma, as políticas públicas devem ser concebidas como resultantes dessa disputa que é inerente à complexidade de qualquer sociedade. O quadro geral são os valores fundamentais, que são as crenças básicas da sociedade, no qual não há um consenso, mas marcam a organização dos diversos interesses sociais num determinado momento, revelando, portanto, a sua natureza dinâmica.

de propriedade e políticas governamentais). Concluindo com base nos estudos de campo e experimentos, algumas ou nenhuma dessas variáveis, inclusive as políticas governamentais, exercem influência sobre a ação coletiva de maneira uniforme, cf. POTEETE, Amy R.; JANSSEN, Marco; OSTROM, Elinor. **Trabalho em parceria: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos**. Tradução de Rogério Bettoni. São Paulo: Editora Senac, 2011. p. 285.

Em síntese, os conceitos acentuam determinada dimensão das políticas públicas, as quais podem ser compreendidas, portanto, como decisões políticas que impulsionam ações estatais coordenadas, com o objetivo de compor os conflitos resultantes da pluralidade de interesses existentes na sociedade, cujo exercício democrático pressupõe o envolvimento e a participação cidadã.

10.2.2 Os modelos de análise como instrumentos facilitadores

Os modelos para análise de políticas públicas constituem uma representação simplificada do processo da política pública, sob o enfoque de determinados aspectos; neles, busca-se esclarecer as ideias conceituais que o sustentam, reforçando algumas características pontuais na condução da política pública. Cada modelo tem como foco um aspecto distinto da disputa política, onde são ressaltadas características específicas, advindas de determinados fatores. Trata-se da construção de uma visão linear da relação causa-consequência, onde se busca isolar determinada causa, para melhor especificação das consequências que, de fato, poderiam ser ensejadas.

Não há caráter excludente nos modelos propostos, pois a realidade do fenômeno social compreende, de modo aleatório, um conjunto de causas bem diversificadas, que concorrem, paralelamente, para a produção de consequências específicas. A compreensão isolada de um fator auxilia no entendimento do processo como um todo e permite a identificação de aspectos de relevância, no contexto das questões político-sociais em análise. Para se ter um exemplo, o mapeamento e a seleção dos modelos de análise, proposto por Dye²⁶, compreende nove abordagens: o modelo institucional, o de processos, o de grupo, o da elite, o da escolha racional, o incremental, o da teoria dos jogos, o da opção pública e o sistêmico.

Outros mapeamentos, além da divisão apresentada por Dye, acabam sendo relevantes, sobretudo pela tipologia adotada, como o agrupamento realizado por Howlett, Ramesh e Perl²⁷, que adotaram como elemento

26 É de Dye o mapeamento dos modelos de análise. DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In*: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p. 101.

27 HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Tradução de Francisco G. Heidemann. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 37.

central as unidades de análise (indivíduo, coletividade e estruturas), conjugando tais unidades com as abordagens das políticas públicas.

Muller e Surel²⁸, sob a perspectiva da abordagem sequencial, dividem o ciclo da política pública em seis distintas fases: a primeira refere-se à colocação na agenda, levando os atores a identificar, definir e construir o problema; a segunda relaciona-se à produção de soluções ou alternativas para os objetivos desejáveis; em seguida, vem o tratamento da decisão propriamente dita; a quarta fase, a da implementação, refere-se à execução das decisões adotadas nas etapas anteriores; a fase seguinte avalia, de diferentes modos, o impacto do programa, indagando-se sobre os efeitos da política decidida e implementada e também se esses efeitos correspondem à expectativa desejada; por fim, na sexta fase, é feita a conclusão do programa²⁹.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU identifica três estágios: formulação, implementação e avaliação, e os subdivide em fases. Assim, no estágio de formulação estariam presentes as fases de diagnóstico do problema, formação da agenda pública, desenho da política pública, análise de alternativas e tomada de decisão. Já no estágio da implementação estariam as fases de estruturação da governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, operação e monitoramento. E, por fim, no estágio de avaliação estariam contempladas as fases de avaliação e extinção.

Com o objetivo de contribuir para a elaboração das políticas públicas, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desenvolveu um Guia Prático de Análise *Ex Ante*³⁰ para a avaliação prévia de políticas públicas, o qual propõe a realização de oito etapas: diagnóstico do problema;

28 MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002. p. 26.

29 John W. Kingdon enuncia os seguintes estágios: “*setting of the agenda, the specification of alternatives from which a choice is to be made, an authoritative choice among specified alternatives, as in a legislative vote or a presidential decision and the implementation of the decision*”, cf. KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995. p. 2-3.

30 O guia decorre do resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República e em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégia de monitoramento, de avaliação e controle; análise de custo-benefício; e impacto orçamentário e financeiro³¹. Cada etapa é desdobrada em questionamentos que auxiliam na própria formulação das políticas públicas.

Todavia, deve-se reconhecer que muitas decisões são tomadas, inclusive, sem sequer ter sido diagnosticado com precisão o problema. Há também as hipóteses de inversões de fase, quando, por exemplo, a pesquisa revela que a decisão foi tomada antes mesmo da inscrição do problema na agenda institucional.

Ainda que a abordagem sequencial não esteja atrelada propriamente à sequência do procedimento, deve-se atentar que, além da dificuldade de coerência, há também uma dificuldade na adoção do referencial que seja restrito a um setor, como a educação. Ações como alimentação adequada, ausência de deficiências de visão ou outros problemas de saúde, por exemplo, impactam na melhoria dos indicadores relacionados ao segmento da educação.

Tem-se, portanto, que a abordagem sequencial facilita de modo didático a compreensão da complexidade que envolve as diversas etapas. Mas não se pode deixar de levar em consideração que a ordem das etapas e mesmo a sequência de ações de cada fase não obedecem à identificação, propriamente, entre teoria e prática. Ainda que se pretenda uma abordagem linear, decompondo cada etapa, não se pode desconsiderar a complexidade própria dos problemas públicos e atuação de diversos atores nesse ciclo.

10.2.3 Como as políticas públicas são inseridas no planejamento orçamentário?

As denominadas peças orçamentárias, LOA, LDO e PPA, contempladas pelos art. 165 e 166 da CRFB, constituem os instrumentos principais de planejamento orçamentário em todos os entes federativos. Cabe ao PPA estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas de médio prazo da Administração Pública. A LDO é responsável por

31 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso: 14 set. 2021.

enunciar as metas e prioridades da gestão governamental para o exercício seguinte, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual. E, por fim, a LOA estima a receita e fixa a programação das despesas para o exercício financeiro³².

O rito do PPA está contemplado no art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual prevê que o projeto do PPA deve ser remetido pelo chefe do Poder Executivo para análise e aprovação até o término da sessão legislativa referente ao primeiro ano do mandato. O Plano tem vigência até o primeiro ano do mandato subsequente. Para se ter uma dimensão, no âmbito federal, o PPA referente ao período 2016-2019 era composto por 54 programas temáticos, 304 objetivos, 542 indicadores, 1.136 metas e 3.101 iniciativas. O PPA em vigor, que se refere a 2020-2023, possui 70 programas finalísticos, 70 objetivos e 60 metas³³.

Os programas devem estar devidamente descritos, com a definição do objetivo do programa, do indicador que o acompanha e da sua respectiva meta. A meta está relacionada à projeção do indicador que se espera alcançar após quatro anos. O art. 165 da CRFB impõe que a indicação da meta deva ser regionalizada, além de, também, impor o seu registro anualizado, com o valor esperado para cada ano de vigência do plano. Assim, cada programa deve conter um objetivo (enunciado do que se pretende alcançar), um indicador e uma meta.

Mas qual seria a bússola para as metas dos programas governamentais?

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas estabeleceram 169 metas, agrupadas em 17 ODS, os quais exigem um esforço conjunto de governos, empresas, instituições e sociedade civil para o seu alcance. Trata-se de uma agenda global que busca impulsionar o desenvolvimento sustentável da sociedade³⁴.

32 Para o estudo sólido e aprofundado do tema, cf. CONTI, José Mauricio. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

33 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório das contas do presidente da República relativo ao exercício de 2020**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5E/96/F1/6B/CCE5A710ABFA7E97F18818A8/RELATORIO-MIN-WAR-2021-6-24.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

34 Sobre o tema da sustentabilidade, cf. FREITAS, **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

Muito mais que compromisso com o país e o mundo, a Agenda 2030 é uma oportunidade de convergência de políticas públicas. O alinhamento da agenda municipal com os objetivos internacionais é responsabilidade dos governantes municipais, que têm papel fundamental no processo como formuladores de políticas públicas, prestadores de serviços, propulsores de inovações e tecnologias, bem como tomadores de decisões que geram resultados positivos e possibilitam o cumprimento das metas estabelecidas na agenda internacional. Abre-se também a oportunidade para que os gestores municipais assumam o protagonismo em relação aos indicadores-chave legitimados, fidedignos e mensuráveis³⁵, que possibilitam o acompanhamento dos resultados das ações desenvolvidas, bem como o exame das despesas públicas sob o viés da qualidade do gasto público.

Desse modo, ao definir as políticas públicas a serem executadas, o gestor público deve estabelecer com clareza o resultado a ser alcançado, qual o valor público³⁶ que será oferecido ao cidadão e para quem esse valor deve ser direcionado. Trata-se, portanto, de ofertar, por meio de políticas públicas, ações que gerem impacto positivo na vida das pessoas. Daí, a importância de que não apenas a União e os Estados, mas, também, que todos os 5.570 municípios promovam o mapeamento e a vinculação dos programas governamentais estabelecidos na legislação orçamentária (LOA, LDO e PPA) às metas dos ODS da Agenda 2030.

10.3 Controle de políticas públicas

Os termos *análise*, *avaliação* e *controle* são utilizados para designarem atividades distintas. O termo *análise* de políticas públicas está mais próximo das atividades de exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas tanto podendo ser aplicado para o estágio de

35 Atente-se para a Plataforma Digital dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável disponibilizada pelo IBGE, cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores brasileiros para os objetivos de desenvolvimento sustentável** [website]. Disponível em: <https://ods.ibge.gov.br/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

36 Gerar valor público é oferecer respostas efetivas frente a necessidades ou demandas coletivas, desejadas politicamente, cujos resultados atendem aos interesses e às expectativas dos beneficiários, cf. TEIXEIRA, Vilmar Agapito. **Criando valor público: gestão estratégica no TCU**. Página de Liderança, Brasília, 1 out. 2012. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/educacao_corporativa/lideranca. Acesso em: 23 jun. 2021.

concepção da política pública como para agregar conhecimento³⁷. *Avaliação* de políticas públicas está correlacionada à ideia de acompanhamento de desempenho, de mensuração de resultados e de aferição de impactos.

No que se refere propriamente ao controle, o Referencial de Políticas Públicas do TCU³⁸ elencou quatro esferas: a gerencial, a do controle interno, a do controle externo e a do controle social.

O controle gerencial está vinculado à gestão operacional. Sua responsabilidade é a de assegurar o alcance dos objetivos e o melhor uso dos recursos (ferramentas, pessoas, processos, dinheiros etc.). Atua como barreiras iniciais e, por isso, deve monitorar o desempenho das intervenções, verificar a gestão de seus riscos e os controles internos, bem como o controle administrativo, que compreende o plano de organização e todos os métodos e procedimentos relacionados à eficiência operacional e à decisão política traçada pela administração³⁹.

O controle interno atua, posteriormente, na terceira linha de defesa, competindo-lhe a realização de auditoria interna e a condução de avaliações objetivas e independentes sobre a adequação e a eficácia de controles internos, processos e estruturas criados para apoiar a boa governança pública⁴⁰.

O controle externo, em que pese a possibilidade de colaboração com todos os tipos de controle, realiza auditorias externas e meta-avaliações; analisa a qualidade, a completude, a tempestividade e a confiabilidade de informações prestadas; analisa o desempenho do portfólio de políticas; bem como verifica aspectos qualitativos como a relevância, a utilidade e a coerência das intervenções para o tratamento dos problemas públicos. Busca, portanto, oferecer segurança para as partes

37 ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

38 O referencial adotou mais de setenta fontes, dentre as quais estão atos normativos e documentos de referência produzidos por INTOSAI, TCU, GAO, NAO, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Banco Mundial, Organização das Nações Unidas, IPEA, Casa Civil, Ministério da Economia, entre outros.

39 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020. p. 16.

40 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020. p. 17.

interessadas sobre as informações prestadas pela gestão, de forma independente desta⁴¹.

Por fim, o controle social, que se refere ao controle realizado pela sociedade, como no caso dos conselhos municipais, conselhos de políticas públicas, participação em audiências públicas etc.

O controlar dos programas governamentais que materializam as políticas públicas não é simplesmente uma verificação aritmética, pois deve reconhecer a complexidade da vida real. As incoerências podem conduzir a contradições ou a um certo grau de irracionalidade. O trabalho de pesquisa das políticas públicas pressupõe desvelar o sentido e a lógica mínima das ações governamentais, ainda que diante de uma realidade aparentemente caótica. Assim, deve-se considerar a presença, para utilizar uma expressão adotada por Muller e Surel, de um quadro de sentido, ou seja, um encadeamento mínimo e coerente. É esse quadro de sentido que permite conferir certa racionalidade à ação pública, ainda que haja múltiplas e constantes incoerências.

Não se pode olvidar, entretanto, a necessidade também de que o controle possua parâmetros mínimos para conferir uniformidade ao ato de controlar as políticas públicas. Nesse sentido, os apêndices do Referencial de Políticas Públicas do TCU trazem de modo detalhado a matriz de planejamento e os critérios de auditoria de cada uma das fases das políticas públicas. Um importante caminho, ainda que não existam verdadeiramente, no campo das políticas públicas, atos ordenados e sucessivos, mas sim um sistema incontestavelmente incoerente, já que oriundo de um conflito de interesses, em que decidir atender parte de um grupo de interesses significa não atender a outros.

10.3.1 Controle das contas governamentais

As contas governamentais são julgadas anualmente pelo Poder Legislativo, após a emissão de uma apreciação realizada pelos tribunais de contas por um processo denominado de parecer prévio, cuja decisão ocorre mediante julgamento realizado pelo órgão pleno ou pelas câmaras, conforme o tribunal de contas. A decisão proferida no parecer prévio é encaminhada, anualmente, à câmara de vereadores, no caso dos municípios, à assembleia legislativa, no caso dos estados, e ao congresso nacional, no caso da união.

41 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2020. p. 17.

Uma das funções do parecer prévio é a de verificar se o balanço geral do ente federado representa adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial no encerramento do exercício e também se a gestão dos recursos públicos observou os princípios e as normas constitucionais e legais que regem a administração pública municipal.

Deve-se ressaltar que a inexistência de uma lei nacional processual que trate da prestação de contas é um dos obstáculos no que se refere à necessidade de uniformidade entre as decisões proferidas nos 33 tribunais de contas existentes no país. Cada tribunal disciplina não só as normas processuais, como os prazos e a possibilidade ou não de interposição de recursos, mas também as normas materiais do que pode ou não conduzir a rejeição das contas públicas.

No processo de prestação de contas⁴², a responsabilização ocupa lugar central em relação às contas governamentais, colocando o chefe do Poder Executivo no polo passivo dessa relação processual. No entanto, a questão da responsabilização governamental deve ser compreendida à luz do Direito Governamental, o qual impõe a compreensão *lato sensu* da responsabilidade.

O controle deve estar direcionado ao desempenho da execução das políticas públicas, como premissa de verificação da eficiência e efetividade na aplicação dos recursos públicos. Assim, o objetivo é que o parecer prévio não se limite à análise da execução do orçamento e dos resultados alcançados em ações governamentais isoladas, mas sim que seja emitido um julgamento a partir de uma visão sistêmica, reconhecendo, inclusive, as dificuldades da gestão e o valor público gerado.

10.4 Conclusões

As abordagens sobre as políticas públicas trazem perspectivas relativas a cada dimensão da ação governamental, enfatizando ora uma perspectiva mais procedimental, ora uma perspectiva mais política. Assim, é importante compreender a dinâmica que abrange a construção do arcabouço teórico da política pública como ciência.

42 Para melhor compreensão da responsabilidade governamental sobre os eixos da responsabilidade político-democrática, responsabilidade da boa gestão fiscal e responsabilidade pelo valor público gerado, cf. o projeto desenvolvido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), modelo do exercício de 2020, município de Indaial, @PCP 21/00119715.

São três os elementos que as movimentam: atores, ideias e estruturas. Os atores são responsáveis por identificarem os problemas, as questões relevantes, as opções, e, posteriormente, cabe-lhes a tomada de decisão. As ideias são valores que impulsionam as deliberações políticas. E, por fim, todo esse processo acontece no bojo de um conjunto de estruturas sociais e políticas, que afetam as deliberações sobre o que deve ser feito.

O Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCU adota como conceito de políticas públicas o “conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”⁴³.

Ainda que se utilize de uma abordagem mais relacionada ao *policy-making*, não se pode esquecer que a formulação de uma política pública é construída, portanto, a partir de uma imagem da realidade sobre a qual queremos intervir. Essa é a imagem cognitiva por meio da qual os atores percebem o problema, visualizam as soluções e definem as suas propostas de ação.

Para facilitar a compreensão, os estudiosos propuseram modelos de análises que permitissem uma visão isolada de um determinado fator, de modo a auxiliar no entendimento do processo como um todo. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU identifica três estágios, quais sejam: formulação, implementação e avaliação. Os estágios são subdivididos em fases. Desta forma, no estágio de formulação estariam presentes as fases de diagnóstico do problema, de formação da agenda pública, de desenho da política pública, de análise de alternativas e de tomada de decisão. Já no estágio da implementação estariam as fases de estruturação da governança e gestão, de alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, de operação e monitoramento. E, por fim, no estágio de avaliação estariam contempladas as fases de avaliação e extinção.

Nos termos dos arts. 165 e 166 da CRFB, os principais instrumentos de planejamento orçamentário são a LOA, a LDO e o PPA. No que se refere ao PPA, este é dito como um planejamento de médio prazo, cabendo-lhe estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas para a Administração Pública. Os programas devem estar devidamente descritos, com a menção ao objetivo do programa, seu indicador e sua meta. A meta nada mais é do que o resultado que se pretende alcançar após quatro anos. O art. 165 da CRFB impõe que a indicação da meta deva ser regionalizada, além de impor o seu registro anualizado, com o valor esperado da meta a cada ano de vigência do plano.

43 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2020. p. 25.

A orientação é para que cada programa tenha seu objetivo, seu indicador e sua meta. Os planos locais, estaduais e nacional estão começando a inserir as metas que compõem os ODS da Agenda 2030 como elementos de mensuração da gestão governamental.

O controle de políticas públicas opera-se de modo interno, mediante controle gerencial e controle interno, e de modo externo, mediante controles externos e controle social.

No campo das contas públicas, o julgamento ocorre no âmbito do Poder Legislativo após a apreciação realizada pelos tribunais de contas por um processo denominado de parecer prévio. Assim, anualmente, todos os entes federados possuem suas contas apreciadas pelos tribunais de contas.

A recente Resolução n. 1/2021 da Atricon sobre as contas governamentais sinaliza que o controle dos TCs deve estar direcionado ao desempenho da execução das políticas públicas, como premissa de verificação da eficiência e efetividade na aplicação dos recursos públicos. Assim, o objetivo é que o parecer prévio não se limite à análise da execução do orçamento e dos resultados alcançados em ações governamentais isoladas, mas sim seja construído a partir de visão sistêmica da gestão governamental e das políticas públicas, reconhecendo as dificuldades da ação governamental, mas, ao mesmo tempo, a demanda social pela geração de valor público.