



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

PRICILA DOURADO DE ARAGÃO SANTOS

**CONTRIBUIÇÃO DO CACS-FUNDEB DF PARA O PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS CONSIDERANDO A GOVERNANÇA PÚBLICA NO FNDE**

Brasília-DF
2022

PRICILA DOURADO DE ARAGÃO SANTOS

**CONTRIBUIÇÃO DO CACS-FUNDEB DF PARA O PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS CONSIDERANDO A GOVERNANÇA PÚBLICA NO FNDE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para conclusão do Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre.

Orientadora: Luciana de Oliveira Miranda

**Brasília-DF
2022**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SS237c SANTOS, PRICILA DOURADO DE ARAGÃO
CONTRIBUIÇÃO DO CACS-FUNDES DF PARA O PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS CONSIDERANDO A GOVERNANÇA PÚBLICA NO PNDE /
PRICILA DOURADO DE ARAGÃO SANTOS; orientador Luciana de
Oliveira Miranda. -- Brasília, 2022.
157 p.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) --
Universidade de Brasília, 2022.

1. Controle Social. . 2. PAR - Plano de Ações
Articuladas. 3. Ciclo de políticas públicas. . 4. Política
social. 5. Conselho Social. I. Miranda, Luciana de
Oliveira, orient. II. Título.

PRICILA DOURADO DE ARAGÃO SANTOS

**CONTRIBUIÇÃO DO CACS-FUNDEB DF PARA O PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS CONSIDERANDO A GOVERNANÇA PÚBLICA NO FNDE**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do Título de Mestre no Programa de Pós-
Graduação em Gestão Pública.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Luciana de Oliveira Miranda (Presidente) – UnB

Prof.^a Dra. Mariana Luísa da Costa Lage (Membro externo - UFJF)

Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi (Membro interno - UnB)

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais pela atenção e auxílio durante todo o processo de construção desta dissertação.

Agradeço ao meu irmão, Daniel, pela participação na correção dos produtos do mestrado e no apoio dado ao longo desse período de intenso trabalho.

Agradeço a minha orientadora Professora Dra. Luciana de Oliveira Miranda pelo suporte nessa caminhada sem a qual não seria possível concluir o mestrado.

Agradeço aos meus colegas de trabalho pela compreensão e pelo apoio especialmente a Tatiana, Marcelle e Juliana

Agradeço aos meus colegas desta pós-graduação que sempre estiveram presentes contribuindo com esta jornada sem os quais com o ombro amigo a caminhada seria mais difícil.

Agradeço especialmente ainda a pessoa que me acompanhou boa parte da jornada, Patrick. não só incentivando, mas também dando *feedbacks* críticos, principalmente quanto a apresentação.

Alguns amigos próximos me diziam que eu era resiliente, mas não foi uma característica conquistada apenas por mim, tenho muito a agradecer a todos que me apoiaram e que estiveram comigo nesta caminhada, em especial minha família, que compreendeu o momento e deu o suporte necessário.

Só quem assume a história de sua vida pode ver nela a realização de si mesmo. A responsabilidade de assumir o controle da própria biografia significa ter clareza sobre quem se quer ser.

Jurgen Habermas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Dimensões da Governança Democrática	28
Figura 2. 4 Perspectivas da Governança Pública segundo Tribunal de Contas da União	32
Figura 3. Estrutura de relacionamento das partes interessadas e entes federados.....	46
Figura 4. Etapas preliminares a implementação da política pública	49
Figura 5. Relação das etapas implementação e monitoramento e suas características como o referencial teórico	61
Figura 6. Processo de avaliação de uma política pública	64
Figura 7. Tipos de avaliações podem ser realizadas a partir da avaliação executiva	66
Figura 8. Características da avaliação e referencial teórico	69
Figura 9. Relação conselhos, governança e políticas públicas	77
Figura 10. Mapa Estratégico – FNDE 2018-2022.....	82
Figura 11. Organograma da Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais - DIGAP	84
Figura 12. Mapa de entrevistados e indicados no FNDE	96
Figura 13. Estrutura da CGPES, conforme Regimento Interno	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Sistema de governança conforme RBG.....	29
Quadro 2. Funções de governança e gestão a partir da compreensão da função da administração.....	30
Quadro 3. Tipo de indicador e periodicidade de coleta dos dados	55
Quadro 4. Características dos dados segundo o grupo e tipo com a referida descrição .	56
Quadro 5. Parâmetros e características a serem atendidas pelos indicadores	57
Quadro 6. Diferenças do monitoramento e avaliação.....	62
Quadro 7 Participação social na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) considerando a temática e o tipo de menção	72
Quadro 8. Organograma do FNDE.....	83
Quadro 9. Principais características das fontes primárias e secundárias.....	88
Quadro 10. Relação dos códigos de análise por categorias e referencial teórico.....	89
Quadro 11. Relação dos documentos usados para análise da participação dos conselhos no PAR	93
Quadro 12. Relação dos documentos usados para análise da participação do FNDE no PAR.	94
Quadro 13. Extrato de análise produzida em Excel, onde 0 significa avaliação ausente e 1 presente.....	98
Quadro 14. Classificação do grau da característica da governança, conforme análise realizada.....	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Contagem de autores por tipo de obra tópicos da dissertação.....	19
Tabela 2. Número de representantes conforme local de pesquisa	97

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Liberações de recursos para a Secretaria de Educação do Distrito Federal 2018-2021 conforme mandato do CACS-FUNDEB DF	86
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAAPC - Coordenação de Assistência Técnica, Acompanhamento e Prestação de Contas

CACS - Conselho de Acompanhamento e Controle Social

CACS FUNDEB - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CGDEN - Coordenação-Geral de Programas para o Desenvolvimento do Ensino

CGEST - Coordenação-Geral de Infraestrutura Educacional

CGIMP - Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais

CGPES - Coordenação-Geral de Programas Especiais

CGU - Controladoria Geral da União

CIG - Comitê Interministerial de Governança

CMAP - Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais

CMAS - Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União

CODAN - Coordenação de Desenvolvimento e Análise de Infraestrutura

COINF - Coordenação de Infraestrutura

COMAP - Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas

COPEs - Coordenação de Programas Especiais

COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

DAAPC - Divisão de Acompanhamento e Análise de Prestação de Contas

DIAMP - Divisão de Apoio ao Monitoramento de Programas

DIGAP - Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais

DIINF - Divisão de Apoio ao Desenvolvimento de Infraestrutura

DIPED - Divisão de Apoio à Execução de Projetos Educacionais

DIPES - Divisão de Apoio aos Programas Especiais

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento de Contas da União

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

G7/G8 - Grupo dos 7/Grupo dos 8

GesPública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

IAGP - Instrumento para Avaliação da Gestão Pública

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

ICIF - Internal Control – Integrated Framework

IFI - Instituições Financeiras Internacionais

iGG - índice geral de governança simplificado

IIA - Institute of Internal Auditors

IMF - International Monetary Fund

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISO - International Organization for Standardization

LAI - Lei de acesso à informação

M&E - Making Monitoring and Evaluation

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEGP - Modelo de Excelência em Gestão Pública

MOT - Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAR - Plano de Ações Articuladas

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PQGF - Prêmio Nacional de Gestão Pública

RBG - Referencial Básico de Governança Pública

SAFIP - Serviço de Apoio ao Acompanhamento Financeiro do PAR

SEINF - Serviço de Apoio à Análise de Infraestrutura

SEPES - Serviço de Apoio aos Programas Especiais

TCU - Tribunal de Contas da União

RESUMO

Apresenta-se neste trabalho o quanto é desafiador desenvolver políticas públicas no contexto brasileiro, em que há uma diversidade de atores e que se apresenta como uma federação compostas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, associando-se à sociedade e suas organizações sociais instituídas por lei, como o CACS-FUNDEB. Compreender a dinâmica do relacionamento da União com o conselho social é um passo para a melhoria da política pública. Este estudo buscou compreender a relação FNDE e CACS-FUNDEB DF dentro da política pública do PAR sob a ótica da Governança Pública. Em que pese existirem algumas diferenças conceituais a respeito da temática abordada neste estudo, quais sejam a governança pública, o conselho social e as políticas públicas, no que se refere ao segundo e ao terceiro não existem diferenças significativas no referencial teórico. Política é entendida como atividades exercidas por autoridades públicas em razão de suas funções e controle social, no contexto usado, envolve a capacidade de interferir na gestão pública; já governança, por comportar uma variedade de significados e abordagens a depender da temática, cabe uma maior diferenciação, inclusive no que se refere à governança pública, que fecha o escopo, mas ainda assim com variedade de compreensões. É preciso, desta forma, conceituar abrangendo a importância dos conselhos na política, com um conceito que foque na participação e no exercício da cidadania. O estudo aborda essas 3 dimensões a partir da análise do relacionamento FNDE e CACS FUNDEB-DF, buscando dar concretude ao exercício da cidadania. Desta forma, foi realizada pesquisa qualitativa por meio de entrevistas em um total de 5, sendo 4 no FNDE e uma com o conselho do DF; e mais análise documental com os atores envolvidos na política e responsáveis por esse relacionamento. Concluiu-se que o conselho do DF não é participativo dentro da política e adicionalmente à própria política em si possui fragilidades a serem sanadas, como a transparência fundamental para o exercício da cidadania, mecanismos de interação com o FNDE e adicionalmente o exercício da colaboração como fundamentais para estimular o conselho a participar da implementação da política pública.

Palavras-chave: Controle Social. PAR. Ciclo de políticas públicas. Política social.

ABSTRACT

Develop public policies in the Brazilian context where there is a diversity of actors since the Brazilian state is composed of a federation composed of the Union, States, Federal District and Municipalities, associating with society and its social organizations established by law such as CACS-FUNDEB, is challenging. Understanding the dynamics of the Union's relationship with the social council is a step towards improving public policy. This study sought to understand the FNDE and CACS-FUNDEB DF relationship within PAR public policy from the perspective of Public Governance. Despite some conceptual differences regarding the theme addressed in this study, which are public governance, social council and public policies, with regard to the second and third, there are no significant differences in the theoretical framework. Politics is understood as activities carried out by public authorities due to their functions. Social control, in the context used, it involves the ability to interfere in public management. Governance, on the other hand, because it has a variety of meanings and approaches depending on the theme, so there is a need for greater differentiation, including with regard to public governance, which closes the scope, but still with a variety of understandings. It is necessary in this way to conceptualize covering the importance of councils in politics, in this way a concept that focuses on the participation and exercise of citizenship is something that was sought. The study addresses these three dimensions from the analysis of the relationship between FNDE and CACS FUNDEB DF, seeking to give concreteness to the exercise of citizenship. In this way, qualitative research was carried out through interviews in five, being four in the FNDE and one with the council of the DF and more documental analysis with the actors involved in the policy and responsible for this relationship. It was concluded that the DF council is not participatory within the policy and additionally the policy itself has weaknesses to be remedied such as fundamental transparency for the exercise of citizenship, mechanisms of interaction with the FNDE and additionally the exercise of collaboration as fundamental to encourage the council to participate in the implementation of public policy.

Keywords: Social Control. PAR. Public policy cycle. Social policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO I - REFERENCIAL TEÓRICO	19
1.1 Governança pública	20
1.2 Governança como prática para a cidadania	33
1.3 Políticas públicas	42
1.4 Conselhos Sociais.....	71
CAPÍTULO II – CONTEXTUALIZAÇÃO.....	78
2.1. O Plano de Ações Articuladas	78
2.2 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	80
2.3. Diretoria de Gestão e Articulação de Programas Educacionais, DIGAP	83
2.4 CACS-FUNDEB DF	84
CAPÍTULO III - METODOLOGIA	87
3.1 Construção dos códigos de análise.....	88
3.2 Arcabouço teórico.....	90
3.3 Análise preliminar e seleção do corpus	91
CAPÍTULO IV: ANÁLISE E DISCUSSÃO	99
4.1 O PAR e sua múltipla visão da política pública: identificação das etapas, conforme o objeto de financiamento e relacionamento dos conselhos.....	99
4.2 O Conselho do Distrito Federal exerce seu papel de agente transformador? Caracterização do Conselho Social dentro da governança pública do PAR junto ao FNDE	120
4.3 Proposição de melhorias para gestão do PAR.....	125
CONCLUSÃO.....	132
BIBLIOGRAFIA.....	134
ANEXOS.....	142
ANEXO I.....	143
ANEXO II	152
ANEXO III	155

INTRODUÇÃO

Os conselhos sociais hoje podem ser vistos e compreendidos dentro de uma estrutura de governança pública a partir do que se compreende os conselhos como exercício da cidadania de Denhardt (2015) no contexto das políticas públicas.

Existem algumas diferenças conceituais, tanto para o que se denomina governança pública, quanto para políticas públicas. Sobre governança varia desde um enfoque gerencial como estabelecido por Bresser-Pereira e Spink (2006) com base na filosofia do mercado, até um enfoque que busca trazer a ideia de redes políticas como é o caso de Gomes (2013) ou ainda, foco no cidadão diferenciando-o do mero usuários de serviços públicos que é abordado por Denhardt (2015).

Governança pública, para Denhardt (2015), o qual denomina por governança democrática ressaltando a importância do exercício da cidadania, é marcada pela “maneira como são tomadas as decisões na sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos e na implementação das políticas públicas” (DENHARDT, 2015, p. 271). Os estudos sobre as formas de se reduzir o poder centralizado à disposição dos governos e de suas burocracias e o meio pelo qual seja usado em prol dos cidadãos são históricos (FONTAINE; GURZA-LAVALLE, 2019; SILVA, 2014) reforçam a importância da transparência para cidadãos. Governança, sob essa perspectiva, se relaciona claramente com o agir público, ou seja, com as políticas públicas e com o exercício da cidadania.

Já para políticas públicas também existem diferenças, mas de qualquer forma são atividades exercidas por autoridades públicas no exercício de suas funções (AUGUSTO; 1989; SANTOS, 2013; RUA, 2014). Rua (2014) estabelece que a política pública é o output da atividade política e está destinada a resolução pacífica de conflitos.

Dentro do contexto das políticas públicas, existem as políticas sociais que são provenientes dos direitos sociais, elas são especialmente importantes já que surgem de uma necessidade de agir do Estado no sentido de atender aos interesses dos cidadãos, por isso esse tipo de direito é caracterizado como direito positivo (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2018). Ressalta-se que no Brasil essa perspectiva de direitos positivos é demonstrada na Constituição Brasileira de 1988, no capítulo II dos direitos sociais. Rodrigues e Oliveira (2018) ainda mencionam que esses direitos surgem do *Welfare State*

que conforme Wilensky (1975) apud (REGONINI, 1998) é o Estado que garante condições mínimas para existência a todo cidadão, como direito a ser prestado por uma ação Estatal, ou seja, por meio de políticas públicas. Para Teixeira (1985), o Estado de bem-estar social fundamenta-se na relação de direito social intrínseco à condição de cidadania.

Em que pese a Constituição brasileira tenha destinado foco especial aos direitos sociais, com a crise fiscal, conforme Regonini (1998), foi demonstrada a incompatibilidade do Estado Assistencial do *Welfare State* com o mercado. Dessa forma, reformas do Estado foram propostas advogando pelas privatizações e descentralização de serviços sociais (GOMES, 2006). Com as reformas do Estado, mecanismos de mercado foram colocados como solução para a administração pública, Denhardt (2015) discute justamente esse enfoque demasiado a mecanismos de mercado que não são adequados para aquilo que se espera das funções do poder público. Dessa forma, em oposição ao foco que tem sido dado ao Estado se inspirar exclusivamente no Mercado, surge a ideia de governança voltada ao estímulo da cidadania, a governança democrática (DENHARDT, 2015), muito adequada ao contexto das políticas sociais da constituição e em especial aos conselhos sociais.

O estudo de políticas públicas pode ser realizado a partir do seu ciclo, conjunto de etapas para consecução do seu objetivo final, e cada autor estabelece de forma particular do que cada etapa se constitui, como pode ser observado em Frey (2000) e Rua (2014). Isso demonstra a importância de cada atividade para um autor ou ainda as condições em que o estudo foi produzido. No âmbito do desenvolvimento de políticas públicas com a participação dos conselhos é preciso considerar aspectos da dinâmica dessas organizações dentro do ciclo da política pública.

Este trabalho ressalta o caráter participativo dos cidadãos como elemento integrante da governança para a condução de políticas públicas e se debruça mais profundamente na análise da relação do CACs-FUNDEB, entendido como Conselho de Acompanhamento Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação do Distrito Federal-DF, com a autarquia federal Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no âmbito do Plano de Ações Articulado. O Banco Mundial (2007) afirma que uma sociedade participativa se faz necessária para a garantia da efetividade desse sistema de governação.

Os Conselhos Sociais exercem atividade de controle social o qual, de acordo com Correia (2000, p. 62), “envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade”, ou seja são capazes de interferir dentro dos processos internos de desenvolvimento da política; esta concepção está alinhada à ideia de governança pública de Denhardt (2015). Esse tipo de controle pode contribuir com a meta “16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

De acordo com Miranda (2019), a análise da estrutura de governança permite compreender a relação do arranjo institucional na conduta e performance da organização pública. Quando esse estudo é realizado com foco na relação entidade pública e conselho social, é possível perceber a dinâmica em que se opera esse relacionamento. Em estudo sobre o CACS, Braga (2011, p. 26) observa que o trabalho dos conselheiros está “distante de ações típicas de controle social” e cita o monitoramento de políticas públicas como uma dessas ações.

Diante das questões trazidas sobre participação social através dos conselhos, busca-se com esta pesquisa responder à questão: como ocorre a interação dos Conselhos Sociais do CACS-FUNDEB com o FNDE no ciclo do PAR sob a ótica da governança?

O estudo tem por objetivo contribuir com possíveis melhorias para a interação dos Conselhos Sociais do CACS-FUNDEB com o FNDE no ciclo do PAR sob a ótica da governança pública, a partir de estudo de caso o qual considera o CACS-FUNDEB/DF, para tanto foi necessário desenvolver a pesquisa a partir de quatro objetivos específicos:

- Identificar as etapas do Plano de Ações Articuladas (PAR);
- Descrever, dentro do processo da política do PAR, o relacionamento do CACS-FUNDEB DF com o FNDE;
- Caracterizar os Conselhos Sociais do FUNDEB dentro da governança pública do PAR, especificamente CACS-FUNDEB DF; e
- Propor melhorias para a gestão do PAR dentro da perspectiva da governança pública com relação a participação dos conselhos sociais a partir do estudo proposto do CACS-FUNDEB DF.

CAPÍTULO I - REFERENCIAL TEÓRICO

Este referencial teórico é subdividido em quatro partes, que abordam um conjunto de discussões que buscam dar o embasamento teórico para a pergunta de pesquisa. Desta forma, foi preciso discutir conceitualmente governança em um tópico, com as práticas que se adequam a esse conceito em um tópico seguinte. Também é discutido o conceito de políticas públicas e suas etapas dentro do ciclo da política pública, e, posteriormente, apresenta-se o conceito dos conselhos sociais com exposição de sua história, de forma a compreender a partir da trajetória histórica no Brasil e a disposição do legislador, no que se esperaria dos conselhos dentro da concepção de governança aplicada às políticas públicas.

Portanto, com esse referencial buscou-se prover os elementos necessários para contribuir com possíveis melhorias para a interação dos Conselhos Sociais do CACS-FUNDEB com o FNDE no ciclo do PAR sob a ótica da governança pública, a partir de estudo de caso.

O corpo teórico é composto por vários autores e obras que estão organizados conforme anexo I. A tabela 1 abaixo resume a bibliografia usada contabilizando os autores por tópico do referencial e tipo de obra (artigo; trabalho apresentado em congresso; livro; manuscrito; normas, sejam elas a constituição, leis, decretos, entre outros) conforme abaixo:

Tabela 1. Contagem de autores por tipo de obra tópico da dissertação

Tipo Tópico	Artigo	Congresso	Livro	Manuscrito	Norma	Total Geral
Conselhos sociais	9		6		7	22
Governança	6		14			20
Governança como prática para a cidadania	5		5		2	12
Políticas Públicas	5	2	15	1	7	30
Total Geral	25	2	40	1	16	84

Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar que alguns autores foram usados em mais de um tópico, por isso o total geral (84) não deve ser contabilizado como o total do referencial, sob o risco de se superdimensionar o arcabouço teórico.

1.1 Governança pública

A governança surge, inicialmente, conforme o Referencial Básico de Governança (RBG) do Tribunal de Contas da União (TCU) lançado em 2014, na iniciativa privada quando as empresas não eram mais geridas por seus proprietários, que passaram essa responsabilidade a terceiros. Dessa forma, estudos foram realizados, assim como foram criadas múltiplas estruturas de governança para contornar possíveis conflitos entre os proprietários e os administradores (BRASIL, 2014). De acordo com o referencial, as últimas três décadas foram essenciais para definição de conceitos relacionados à governança e para que lhe fosse atribuída a importância que atualmente lhe é, em que pese ela tenha sido tratada antes por Berle e Means em 1932 (BRASIL, 2020).

O referencial do TCU faz uma linha histórica trazendo os principais eventos para a governança em nível mundial, conforme se segue: Com as crises financeiras da década de 1990, o banco da Inglaterra criou uma comissão para elaborar as melhores práticas resultando no *Cadbury report*; já em 1992 foi publicado o *Internal control – Integrated framework pelo COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)* (BRASIL, 2014). Com os escândalos de demonstrações contábeis fraudulentas em 2002, foi criada a Lei Sarbanes-Oxley, para que se pudesse dar maior garantia da fidedignidade às informações constantes de relatórios financeiros; ainda em 2002 foi fundada a *European Corporate Governance Institute* e em 2004 o COSO publicou o *Enterprise Risk management – integrated framework*, documento este ainda tido como referência (BRASIL, 2014).

A preocupação com a governança ainda se seguiu com organizações importantes como o FMI – Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e o G7/8 – Grupo dos 7/8, apenas para citar alguns exemplos de organizações internacionais. Abaixo são citados alguns trabalhos sobre governança dessas organizações.

O Banco Mundial chegou a publicar algumas orientações: em 2007, foi publicado o *Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs: Indicative Principles and Standards Indicative Principles and Standards*, uma referência para a avaliação global e programas de parcerias regionais com princípios e padrões indicativos, procurando aumentar a relevância e a eficácia dos programas. Contudo, as discussões a

respeito de governança pelo Banco Mundial iniciaram-se bem antes, com a publicação do documento *Managing Development: The Governance Dimension, a Discussion Paper*, de 1991, em que se discutiram questões de governança relacionadas à própria organização.

Em 2009 a mesma instituição, por meio de sua equipe técnica, publicou a orientação *Making Monitoring and Evaluation (M&E) Systems Work: a capacity development toolkit* com o objetivo de apresentar uma ferramenta de gestão pública para que governos e organizações pudessem alcançar os resultados almejados. Ainda de acordo com a publicação, os sistemas de monitoramento e avaliação que tem por base resultados são essenciais para a governança.

Outra organização, o FMI – Fundo Monetário Internacional, também possui publicações que abordam a temática da governança. Em 1997 o organismo produziu um documento que aborda a *Good Governance: The IMF's Role*. Neste material do FMI, o assunto é centrado em aspectos relacionados às políticas macroeconômicas. Cabe ainda mencionar o estudo realizado por Keita, Leon e Lima no âmbito do FMI em 2021, que correlaciona governança fiscal e acesso a financiamento externo baseado no mercado.

A OCDE também menciona governança exemplificada pelas seguintes publicações: o relatório *Fostering Innovation in the Public Sector* de 2017, que analisa como os diferentes aspectos da governança podem apoiar a melhoria da produtividade do setor público através da inovação. Outra publicação em 2021¹, *Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector* traz dez princípios de boas práticas para a ética de dados no setor público, contempla ainda um conjunto de ações específicas que podem apoiar a sua implementação, referindo-se à governança de dados.

Já o G8/G7, em 2017, realizou uma conferência em Roma sobre o tema Governança Global em uma Época de Antiglobalização. Santiso (2002) analisou a reforma da Governança Global de Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) com o objetivo de redução da pobreza, cabendo destacar o papel do G8, que apoiaria o alívio das dívidas dos países extremamente endividados em troca dessa redução.

Existem outras instituições em nível internacional que tratam do tema, e o mesmo ocorre com o Brasil, que não está alheio a essa tendência mundial, cabendo destaque ao

¹ Ano em que o projeto de princípios e boas práticas foi concluído.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, o próprio TCU – Tribunal de Contas da União, a CGU – Controladoria Geral da União, o IIA Brasil – Instituto dos Auditores Internos do Brasil, entre outras instituições.

O IBCG abordou o assunto em 1999, de acordo com publicação que trata do Código das Melhores Práticas para governança corporativa o qual procurou contribuir para o aperfeiçoamento da governança de empresas no Brasil. O código abordou práticas relacionadas ao conselho de administração, indicando o que se espera dessa estrutura dentro da empresa, assim como o que se espera do conselheiro. A importância dos comitês foi ainda definida como estruturas que viabilizam a decisão final do conselho de administração, de modo geral o documento centra as atenções no conselho e conselheiros. Há ainda uma seção que trata da transparência para os acionistas. Dessa forma, a governança da empresa é relacionada na essência ao conselho e aos conselheiros, além da transparência de informações aos sócios.

O Tribunal de Contas da União também trata do assunto no seu referencial básico de governança, cuja primeira edição foi publicada em 2013, em que pese, conforme o próprio referencial, a temática de governança já tenha sido abordada em trabalhos anteriores. Frisa-se que a importância do referencial apresentado é devido ao fato de ser uma orientação ao setor público, principalmente por apontar práticas esperadas da administração pública pelo órgão de controle externo.

Governança, conforme visto, foi tratada por diferentes instituições pelo mundo, o que demonstra ser de relevância para organizações e governos. Ressalta-se, contudo, as diferentes abordagens variam desde um olhar corporativo para aquele voltado para o setor público que possui demandas diferentes do setor privado. Há ainda uma governança voltada para a política internacional que pode ser vista no G8/G7. A governança pode ainda ser entendida pelo assunto, por exemplo, governança fiscal, governança de políticas macroeconômicas, governança de dados, governança das políticas públicas. Por isso não basta apenas falar em governança, é preciso delimitar de que governança se trata. Neste trabalho a governança abordada é no âmbito das políticas na administração pública. Porém, essa delimitação por si só ainda é pouco precisa, tendo em vista que o conceito de governança pública é muito diversificado na literatura, conforme é visto a seguir.

Governança no âmbito da administração pública pode ser entendida como uma estratégia de tornar o desempenho governamental mais eficiente. Com essa abordagem,

Diniz (1996) liga a governança à Reforma do Estado, que tem por objetivo romper tanto com o insulamento das elites estatais das práticas mais tradicionais centradas num processo de despolitização da formulação e execução da política pública, como romper com práticas mais minimalistas neoliberais, cujo foco é a redução do Estado subestimando o papel estatal na condução da política pública.

Posição semelhante possui Bresser-Pereira e Spink (2006), porém atribuindo à governança a capacidade financeira e administrativa de permitir que as decisões de governo possam se transformar em realidade, ligando a terminologia à reforma gerencial que foi aplicada ao Brasil. Desta forma, conforme o autor, a descentralização ganha destaque com foco nos resultados e não nos procedimentos. Como mencionado anteriormente por Diniz (1996), a reforma deve ser capaz de superar o insulamento da elite burocrática, proposta também defendida por Bresser-Pereira e Spink (2006) por meio da reforma gerencial.

Embora Diniz (1996) não aborde a reforma gerencial, como faz Bresser-Pereira e Spink (2006), a autora liga a governança a uma reforma preliminar. Contudo, em sua obra Diniz (1996) não definiu o tipo de reforma, como faz Bresser-Pereira e Spink (2006) num sentido mais prático.

Governança no sentido prático de Bresser-Pereira e Spink (2006) passa a depender necessariamente da reforma gerencial, que foi implementada parcialmente no Brasil no Governo Fernando Henrique Cardoso pelo próprio Bresser-Pereira, quando este atuou como ministro.

A contribuição de Bresser-Pereira foi essencial para a reforma no Brasil que foi além de uma reforma administrativa, implicando na reforma do Estado. A reforma implementada pelo autor que veio a ser ministro implicou na reforma gerencial inspirada principalmente no Reino Unido (BRESSER-PEREIRA, 2001). De acordo com Bresser-Pereira a reforma precisava abranger três tipos de propriedade: a estatal, a privada e, por último, a pública não estatal.

A propriedade estatal, conforme o autor, envolve as atividades exclusivas de Estado definidas como o “núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras”, nesse caso a reforma administrativa é do tipo gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 25); quando se refere ao mercado, a reforma deveria conceder a ele produção de bens e serviços; no que se refere à pública não estatal, a qual o autor também chamou de organização sem

fins lucrativos, e que não existia no modelo burocrático anterior, estão setores entendidos como não exclusivos do Estado, mas que devido às suas externalidades e aos direitos humanos devem ter acesso ao orçamento público, mas não sob controle direto do Estado: saúde, ensino fundamental e pesquisa são citados pelo autor dentro desse terceiro grupo. A razão da criação dessa terceira figura seria o fato de que o mercado não seria capaz de prover os bens e serviços necessários à sociedade por meio do preço e do lucro, contudo não poderia ser controlado diretamente pelo Estado, pois este, mesmo com a reforma gerencial, teria controles excessivamente burocráticos.

Desta forma, o modelo gerencial de administração pública seria aplicado apenas ao núcleo estratégico e suas agências. Do que se depreende pelas obras do autor, governança somente seria aplicada àquilo que fosse tratado como propriedade estatal, ou seja, apenas para o núcleo estratégico e para as agências. Todavia, as organizações sem fins lucrativos não foram implementadas como previsto, pois muitas atividades ainda estão sob domínio do Estado, mas de acordo com Bresser-Pereira e Spink (2006) e já mencionado anteriormente, governança estaria ligada apenas ao núcleo estatal.

Algumas críticas podem ser levantadas ao modelo gerencial, uma delas relacionada à visão de governança do modelo. Caso a reforma não se concretize conforme o previsto, a governança como mecanismo de orientação da administração pública pode não ser implementada e a administração pública fica refém, sem instrumentos para gerir políticas públicas de atividades inicialmente não consideradas como parte da propriedade estatal.

Portanto, é preciso desconectar governança e reforma, de forma que governança possa ser um mecanismo para orientação de políticas públicas independentemente do tipo concepção de Estado. É preciso, desta forma, um conceito de governança que foque em políticas públicas e não em reforma estatal.

Outra crítica ao modelo gerencial aplicado à administração pública, de acordo com Denhardt (2015), é que, para o gerencialismo do “espírito do mercado” não somente suas técnicas de gestão devem ser aplicadas, mas seus valores também devem ser empregados, como o valor da competição, preferência por mecanismos de mercado para decisão social e o respeito ao espírito empreendedor. E mesmo sob a regulação, a força orientadora é o autointeresse e não o interesse público geral e a colaboração para o seu alcance.

Quando se usa a ótica do mercado para o governo, de acordo com Denhardt (2015), substitui-se o cidadão pela figura do consumidor e em que pese a importância do governo

buscar a satisfação do usuário final pelos serviços prestados, ao se restringir o usuário a mero consumidor, acaba por se diminuir ou inviabilizar outras funções de governo essenciais que apresentam uma visão de longo prazo, diferentemente do setor privado, que procura atender o interesse imediato dos consumidores, ou funções que buscam benefício coletivo, como de proteção ao meio ambiente. Desta forma é preciso ter uma visão mais ampla de governo e de suas políticas públicas que atingem um “leque” mais amplo de beneficiários que além daqueles diretos, como é percebido pelos serviços no setor privado.

Ademais alguns riscos que o setor privado está disposto a assumir, inclusive passando por cima de pessoas e princípios, de acordo com Denhardt (2015), não é presumível que o governo o faça. Há que se fazer essa ponderação, conforme o autor: o próprio arcabouço normativo que se impõe ao governo limita suas ações, ademais a noção de *accountability*, compreendida como prestação de contas e responsabilização conforme o RBG do TCU, o setor público tem muito mais importância que o setor privado, o qual é dominado pelo autointeresse, diferente dos gestores públicos (DENHARDT, 2015). Portanto, o governo possui regras, em especial quanto a *accountability* que possui uma importância maior que no setor privado. Talvez por essas próprias contradições a reforma no Brasil não foi finalizada como na pretensão de Bresser-Pereira. Todavia, não é o foco deste trabalho discutir o motivo da não implementação ou a viabilidade do gerencialismo, o que se propõe é apresentar uma base teórica de governança que possa embasar o estudo subsequente.

Nesse sentido, em que pese a expressão “governança” tenha surgido na iniciativa privada, conforme já relatado no começo desta discussão, a expressão “governança pública” deve ter outros valores e uma definição relacionada a função pública, em especial às políticas públicas.

Atualmente os governos se veem envolvidos numa rede de múltiplos interesses dentro do processo das políticas públicas, portanto existem muitos outros atores que fazem parte desse processo, desde grandes organizações (DENHARDT, 2015) a conselhos sociais, por exemplo, ou ainda a participação de organizações privadas sem fins lucrativos e cidadãos de modo geral (DENHARDT, 2015), o que levou ao estabelecimento de uma nova dinâmica que a administração pública deve ser capaz de entender e responder.

Desta forma, o design e a implementação da política pública não estão mais nas mãos de uma unidade governamental singular ou de poucos atores, mas nas mãos de uma rede, por vezes complexas, de múltiplos atores com interesses, recursos e expertises próprios (DENHARDT, 2015). Lidar com esse cenário exige da administração pública novas competências.

Nesse esteio, cabe destacar a concepção de Governança para Denhardt (2015, p. 271) que é “à maneira como são tomadas as decisões na sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos e na implementação das políticas públicas”, que ele denomina especificamente por “governança democrática” para ressaltar esse caráter de estímulo a participação dos cidadãos. É interessante observar, sobre esse aspecto, o que traz as autoras Trujilo e Renée (2015) em artigo sobre a reforma do ensino estadunidense, dando ênfase à necessidade de incluir a comunidade escolar no planejamento e na implementação de estratégias da política; e promover e avaliar a participação mais democrática no ambiente escolar. A Governança pode proporcionar uma arena de discussão mais objetiva para discussão de problemas e implementação de soluções mais eficazes, por incluir os grupos interessados.

Outra ótica de interação de atores dentro das políticas públicas também relaciona governança a relação do governo num ambiente de rede definindo como um sistema de governação que permite aos múltiplos atores interação em redes políticas, diferente do modelo essencialmente burocrático anterior, cuja característica principal residia na hierarquia e distância do governo da sociedade (GOMES, 2013). Todavia é importante ressaltar que esse modelo essencialmente burocrático criticado pelo autor é baseado em uma pirâmide de Kelsen, ou seja, há uma hierarquia entre as normas jurídicas que regem as relações de poder em uma sociedade (GOMES, 2013).

No modelo de governança proposto por Gomes (2013), essas relações de poder são regidas por normas que não guardam esse tipo de hierarquia, demonstrando uma proximidade maior ao que o autor estabelece como governança em rede. A discussão sob o aspecto legal é importante para esse tipo de governação, mas no sentido prático da execução de determinada política pública à realidade factual, se não, de todos os países, da maioria, determina uma proximidade a Kelsen em relação ao direito que foca em estruturas de redes. Do ponto de vista de uma política pública existem demandas de partes interessadas, em última instância demandas da sociedade beneficiária da política pública,

contudo o arcabouço jurídico de hierarquia entre normas pode não ser o mais apropriado, e essa realidade se impõe ao gestor cuja margem de manobra é restrita à lei.

Sob a ótica da colaboração, a governança pública democrática pode conter 5 dimensões, conforme Thomson e Perry (2006) e Denhardt (2015):

- Dimensão governança: partes se reúnem para tomar decisão em conjunto sobre regras para governar as atividades e desenvolver estruturas, por meio do qual o poder será compartilhado, ou seja, pressupõe um regime de colaboração ou ausência de estruturas hierárquicas ou de autoridade (THOMSON; PERRY, 2006; DENHARDT, 2015). No contexto brasileiro, essa é uma questão aplicável com limitações, quando se considera a implementação de políticas públicas que ocorrem dentro das instâncias administrativas. A criação de estruturas e regras de atividades devem obedecer à capacidade normativa definida em lei para a entidade pública.
- Dimensão de administração: enfoca nas práticas de gestão, ou seja, a governança passada para ação (THOMSON; PERRY, 2006) e requer segundo Thomson e Perry (2006) e Denhardt (2015) “clareza de papéis e responsabilidades, capacidade para estabelecer fronteiras, presença de objetivos concretos atingíveis e comunicação” (THOMSON; PERRY, 2006, p. 25).
- Dimensão de autonomia: é o processo de conciliação dos interesses individuais e coletivos (THOMSON; PERRY, 2006; DENHARDT, 2015), exige habilidade para garantir a coesão da rede por meio de um acordo em torno de um conjunto de objetivos ou ações compartilhadas, de acordo com os autores. E em que pese essa aparente dicotomia, os parceiros envolvidos ainda precisam uns dos outros para tratar os problemas de forma apropriada, contudo se o problema não requerer urgência para todos os parceiros, é provável que interesses individuais superem a necessidade de colaboração (THOMSON; PERRY, 2006). Considerando toda essa problemática envolvida inerente a dimensão autonomia, é importante que elas sejam tratadas de maneira apropriada pela entidade pública.
- Dimensão mutualidade: ressalta a importância de se identificar pontos em comum entre os integrantes da rede, de forma a permitir que todos os integrantes possam colher benefícios desse tipo de relação (THOMSON; PERRY, 2006 e DENHARDT, 2015). “It occurs when one party has unique resources (skills, expertise, or money) that another party needs or could benefit from (and vice versa)” (THOMSON; PERRY, 2006, p. 27).

- Dimensão confiança e reciprocidade: relaciona-se à necessidade de se estabelecer as condições objetivas para confiança entre os parceiros e contribuir para a reciprocidade de curto e de longo prazo, uma disposição para contribuir considerando que os outros também irão contribuir (THOMSON; PERRY, 2006; DENHARDT, 2015). Existindo, conforme Thompson e Perry (2006), uma mentalidade “eu vou se você for”.

As cinco dimensões enfocam a governança pública pela ótica da relação das partes das redes, numa governança que o Denhardt (2015) chama de governança democrática, aproximando os cidadãos engajados nas discussões políticas e na questão da implementação, de acordo com o autor e representado pela Figura 1 abaixo.

Figura 1. Dimensões da Governança Democrática



Fonte: Elaboração própria a partir dos autores Thomson e Perry (2006) e Denhardt (2015).

O Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU, em ambas as versões 2014 e 2020, estabelece que o sistema de governança reflete como os atores se organizam, interagem e atuam para obter a “boa governança”. O referencial, em ambas as versões, divide esses atores em dois tipos: o principal, que são os cidadãos e as organizações representativas, e os agentes, que são as instâncias responsáveis por administrar os ativos e recursos públicos, sem prejuízos de outras interações com outros setores da sociedade.

Este sistema, conforme o referencial, possui a intenção de orientar quanto às estruturas administrativa (instâncias), mecanismos como processos de trabalho, instrumentos como ferramentas e documentos usados no sistema de governança; assim

como o fluxo de informações e os comportamentos esperados das pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação e no monitoramento da organização. Desta forma, pelo que se extrai do referencial, possui cunho mais prático.

O sistema de governança é visto por suas instâncias e por suas funções, conforme quadro 1 abaixo, de acordo com o RBG.

Quadro 1. Sistema de governança conforme RBG

	Tipo	Ações	Características
Externas	Clássicas	Controle, fiscalização, regulação	Autônomas e independentes
	Apoio	Avaliação, auditoria, monitoramento e comunicação de irregularidades	Independente
Interna	Clássica	Definir, avaliar a estratégia e as políticas públicas, monitorar a conformidade e o desempenho, ação específica caso identificação de desvios.	Elo do principal e agente
	Apoio	Comunicação com as partes interessadas internas e externas; auditorias internas	

Fonte: Referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União (2014 e 2020) com adaptações.

Outras estruturas são listadas e contribuem para a governança no setor público: a administração executiva, gestão tática e operacional. O referencial não atribui a essas estruturas relacionamento com as partes interessadas e, por conseguinte, os cidadãos.

Quanto à função, existem funções de governança e gestão e ambas se relacionam às partes interessadas, contudo é na função de governança que esses atores são envolvidos com a administração, ao passo que na função gestão as partes interessadas são comunicadas. O referencial não aborda precisamente a diferença entre ambos os termos, mas entende-se que envolve parte de um processo participativo desses atores, enquanto o comunicar envolve o fornecimento de informações, tal qual a ISO 31000 (2018) definiu para a gestão de riscos. O quadro 2 abaixo demonstra as diferentes funções:

Quadro 2. Funções de governança e gestão a partir da compreensão da função da administração

Função de governança	Função de gestão
a) definir o direcionamento estratégico;	a) implementar programas;
b) supervisionar a gestão;	b) garantir a conformidade com as regulamentações;
c) envolver as partes interessadas;	c) revisar e reportar o progresso de ações;
d) gerenciar riscos estratégicos;	d) garantir a eficiência administrativa;
e) gerenciar conflitos internos;	e) manter a comunicação com as partes interessadas; e
f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e	f) avaliar o desempenho e aprender
g) promover a accountability (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência	

Fonte: Referencial de Governança do TCU (2014).

No caso da gestão operacional, por exemplo, que é responsável pela execução dos processos finalísticos e de apoio de políticas públicas, é esperado que as entidades representativas tenham articulação com as áreas finalísticas de acordo com o modelo de Denhardt (2015), tendo em vista que a sua definição de governança contempla a etapa de implementação das políticas públicas. Portanto o elo não ficaria necessariamente restrito à instância interna de governança, embora as instâncias de governança sejam importantes para a estratégia a ser seguida pela organização.

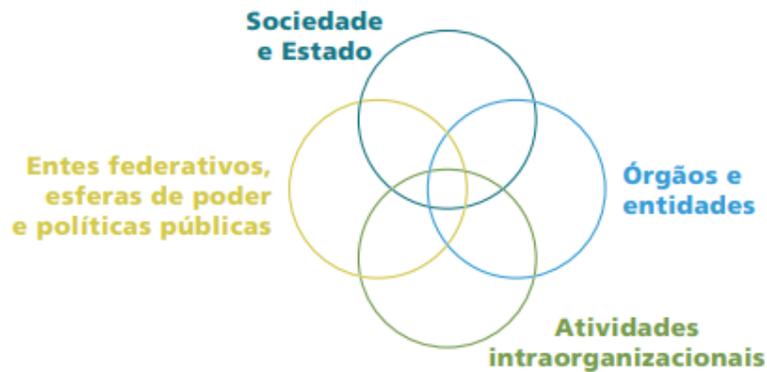
De acordo com o mencionado referencial, a governança fornece a estratégia, enquanto a gestão devolve *accountability*.

Governança pública pode ser vista pela ótica de 4 perspectivas que são interdependentes e complementares (BRASIL, 2014), de acordo com a Figura 2.

- Sociedade e estado: com atenção ao desenvolvimento nacional, relações econômico-sociais, nas estruturas da governabilidade e atendimento de demandas da sociedade (MALLOY, 1993; SANTOS, 1997) de um Estado e o atendimento de demandas da sociedade (BRASIL, 2014).
- Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas: compreendida como a “habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas” (BRASIL, 2014, p. 21).
- Órgãos e entidades: possui foco essencial em resultados para os cidadãos e usuários dos serviços. Desta forma, são definidos parâmetros que orientam a organização como um todo: abertura e engajamento das partes interessadas, definição de resultados e benefícios que sejam sustentáveis no âmbito ambiental, econômico e social; critérios para tomada de decisão embasados na finalidade de atingir o objetivo final de determinada decisão de maneira otimizada; desenvolvimento de capacidades organizacionais e individuais; gestão de riscos e desempenho; além de transparência e *accountability*.
- Atividades intraorganizacionais: nessa perspectiva é o

Sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sob esta perspectiva, são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações intraorganizacionais, que visam, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização. São exemplos típicos da aplicação desta perspectiva: a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações etc. (BRASIL, 2014, p. 21).

Figura 2. 4 Perspectivas da Governança Pública segundo Tribunal de Contas da União



Fonte: Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (2014).

Essas Perspectivas abordam outras relações para além da responsabilidade governamental da articulação das redes políticas. Apesar de abordar a relação com a sociedade, o referencial aborda outras questões, como o desenvolvimento nacional e a capacidade da administração de implementar políticas com foco nos resultados e ações a nível intraorganizacionais. Embora o referencial traga a relação com as partes interessadas, Denhardt (2015) adentra em questões mais profundas, como os valores e princípios a serem considerados nessa relação, justamente as bases para o desenvolvimento das ações a serem realizadas junto aos parceiros. Denhardt (2015) tem por foco a relação do governo com a sociedade civil quando define governança como “maneira como são tomadas as decisões na sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos e na implementação das políticas públicas” DENHARDT (2015, p. 271). É a partir dessa visão de governança que a atividade governamental se desenvolve, sem desconsiderar atividades administrativas, mas que, diferentemente do referencial do TCU, a sociedade é vista como elemento central.

Contudo, a governança pública precisa se revestir de orientações práticas que orientem a forma de atuação da administração pública. A próxima dimensão deste referencial definirá essas práticas respaldando-se nas discussões de Denhardt (2015) e Thomson e Perry (2006) de forma que essas práticas possam dar concretude a ambos os autores.

1.2 Governança como prática para a cidadania

Essa dimensão tem como proposta desenvolver critérios que se respaldem no conceito de governança, aplicados ao desenvolvimento da cidadania e por conseguinte aos conselhos, discutido anteriormente. Desta forma trouxe-se práticas de referenciais que buscam abordar as dimensões de governança trazidas por Denhardt (2015) a partir de Thompson e Perry (2006) e Denhardt (2015), propondo-se uma discussão pelos procedimentos a serem adotados.

Foram selecionadas práticas voltadas à relação com o cidadão, de forma a promover sua participação, empregadas especialmente para os conselhos, a partir do referencial básico de governança do TCU, dos estudos de Sideri et al. (2019) sobre o governo grego e de Sÿiugzÿdiniene et al. (2019) sobre Governança Inteligente do governo lituano. Além dessa seleção, foram trazidas ainda considerações da Lei de Acesso à Informação, Instrução Normativa da Controladoria Geral da União (CGU) nº 01/2016, por conter determinações relacionadas à transparência dos dados para qualquer cidadão e a Norma ISO 31000 (2018) e COSO Internal Control Integrated Framework (ICIF) que estabelecem uma base para a Política de Gestão de Riscos Organizacional e Controle interno, respectivamente.

Considerando aspectos de governança, aquilo que Thompson e Perry (2006) e Denhardt (2015) definiram como a articulação das partes para tomada de decisões estratégicas, algumas práticas foram selecionadas para implementar essa articulação.

O RBG versão 2014 do TCU traz a prática denominada E1.2, que faz parte do mecanismo estratégico e do componente relacionamento com as partes interessadas, a qual determina a promoção da “participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização” (BRASIL, 2014, p. 50), dessa forma é possível, conforme o estabelecimento de um modelo de gestão da estratégia, que se considere a transparência e o envolvimento das partes interessadas.

É preciso, preliminarmente, a identificação das partes interessadas e da definição de diretrizes para a participação social (BRASIL, 2014). A identificação das partes interessadas é importante como meio para se identificar os relacionamentos que existem com esses *stakeholders* tanto no âmbito interno como no âmbito externo à organização, conforme preceitua a ISO 31.000:2018, em seu item 5.4.1. Embora esse *framework* seja

aplicável à gestão de riscos organizacional, tendo em vista sua abordagem sistêmica do processo de compreensão da organização ele é perfeitamente aplicável ao contexto discutido, ademais a identificação das partes interessadas é importante não só para gestão de riscos no âmbito administrativo como para a política mais ampla de governança.

As diretrizes para a promoção dessa participação contam com o papel das lideranças nesse processo de articulação das partes interessadas no âmbito da referida dimensão e podem ser exemplificadas por Sÿiugzÿdiniene et al. (2019), quando os autores estabelecem a importância de líderes que facilitam essa colaboração por meio da negociação em busca de consenso das partes interessadas. Quando se trata de uma autarquia pública que busca impactos positivos na sociedade, essa competência de liderança fica mais evidente. Desta forma, os autores estabelecem que os líderes devem ser capazes de engajar as partes interessadas em um diálogo e na busca de um consenso e ainda capacitem e envolvam as partes interessadas.

Em que pese, os líderes possam se referir às diversas organizações que interagem num regime colaborativo, como no caso dos conselhos sociais, a autarquia pública ganha proeminência, sendo este o ente com mais recurso e que possui interesse direto na promoção de suas políticas públicas, já que esta é sua função social.

Como discutido anteriormente, a interação com as partes é essencial, para isso passa pela sua identificação, estabelecimento de diretrizes e evidenciação do papel das lideranças nesse processo, contudo, não menos importante é o estabelecimento da plataforma colaborativa com grupos de trabalho e comitês, conforme esclarecem Sÿiugzÿdiniene et al. (2019). Essa interação permite e precisa ocorrer, de acordo com os autores, no processo de tomada de decisões estratégicas e adicionalmente na implementação delas. As decisões estratégicas e implementações dependem que essas partes interessadas compartilhem as responsabilidades envolvidas nas escolhas realizadas e na execução (SÿIUGZÿDINIENE et al., 2019).

Preliminarmente as partes interessadas precisam ter compreensão compartilhada dos problemas a serem enfrentados pela política pública antes da tomada de decisões estratégicas, conforme Sÿiugzÿdiniene et al. (2019). Contudo a compreensão compartilhada dos problemas pode não existir, o que pode afetar o consenso no momento necessário de tomar as decisões. Primeiro porque a política pública está dada, a decisão estratégica de uma autarquia será em como implementar a política que já foi definida por

uma lei; segundo as partes interessadas podem ser heterogêneas o suficiente para implicar em uma compreensão diferente dos problemas, como discutido anteriormente, entes públicos e privados possuem interesses diversos, o que pode levar a visões distintas e, por conseguinte, a uma ausência de consenso.

É necessário que a administração pública reflita, em que pese o consenso deva ser buscado, considerando que se trata de uma rede política em que existe ausência de hierarquia, sobre o dilema de até que ponto investir num consenso deve ser algo a ser rigidamente perseguido. Esse é um ponto que pode impactar como um todo na política, já que em não existindo consenso, partes podem não se sentir representadas e um abalo na rede pode surgir. Líderes capacitados para esse cenário ganham grande relevância para o tratamento deste risco e podem ser responsáveis pelo sucesso ou não de uma política pública.

Pensar nas parcerias com as partes interessadas é fundamental para o sistema, conforme já discutido, mas para o modelo de governança, cujo o foco é no estímulo à cidadania, como mencionado anteriormente, é preciso pensar em condições específicas para a participação dos cidadãos, como as estratégias de comunicação e participação nas decisões estratégicas do governo, para isso é preciso estabelecer quais plataformas serão usadas, por exemplo: painéis públicos, grupos focais ou fóruns nacionais (Sÿiugzÿdiniene et al. 2019).

Conforme discutido anteriormente, a dimensão confiança e reciprocidade se refere ao fato de ser necessário construir uma relação que leve a disposição de agir dos parceiros em prol de um objetivo em comum. Assim, pouco resolve o envolvimento das partes interessadas se não houver, de acordo com Sÿiugzÿdiniene et al. (2019), confiança entre as partes para tomada dessas decisões estratégicas. Ademais é importante, conforme os autores, que as partes interessadas possuam representantes reconhecidos e formalmente instituídos para representar os *stakeholders*. Reconhecer os responsáveis é importante na medida em que permite o exercício da confiabilidade entre os atores da rede.

Ressalta-se que a política pública não se restringe apenas às decisões estratégicas, mas também à implementação dessas decisões, assim como de todo o processo que lhe seja proveniente, assim como o próprio monitoramento e prestação de contas. Para isso algumas práticas podem ser estabelecidas com o objetivo de se atingir

um nível de confiabilidade e reciprocidade satisfatórios. Podem ser citadas as práticas que visem à criação e divulgação de canais de comunicação, como as diferentes partes interessadas, assegurando seu funcionamento, para tanto é preciso considerar as características e capacidades de acesso de cada público-alvo, conforme prática do RBG. Ainda conforme o referencial, é esperado que as partes interessadas usem esses canais de comunicação, ou sejam capazes de reconhecer a disponibilidade e adequação. Sýiugzýdiniene et al. (2019) estabelecem que é necessário que os *feedbacks* demandados pelos cidadãos ocorram com qualidade, considerando os seguintes aspectos quanto à funcionalidade das páginas de internet governamentais:

- As informações são de fácil acesso (serviços públicos, notícias fornecidas);
- Transações são realizadas com facilidade (preenchimento de solicitações e formulários de opinião);
- Os sites são amigáveis e traduzidos em vários idiomas.

Ainda de acordo Sýiugzýdiniene et al. (2019), deve-se considerar também se esses *feedbacks* são adequados sobre as perguntas e solicitações por partes dos cidadãos. A questão da tradução em vários idiomas é importante porque permite que cidadãos de várias nacionalidades possam ter facilidade na comunicação, contudo é de se avaliar a real necessidade e os custos envolvidos frente aos benefícios que possam ser auferidos dessa prática. Também é necessário mencionar a importância das páginas serem amigáveis a um vasto público com necessidades especiais e que se utilizam dessas informações.

Por fim, sobre confiança e reciprocidade, é necessário que as partes interessadas confiem umas nas outras quanto ao processo de desenvolvimento de decisões estratégicas sem, contudo, desconsiderar todo o processo de implementação da política pública no que se refere a confiança e reciprocidade para além de decisões estratégicas. Exigindo, dessa forma, uma construção de confiança entre os parceiros (SÝIUGZÝDINIENE et al., 2019).

Na dimensão governança, recomenda-se que as partes interessadas sejam envolvidas nas decisões estratégicas a serem implementadas no âmbito de uma política pública (THOMSON; PERRY, 2006; DENHARDT, 2015), e como a comunicação deve ser adequada ao público-alvo conforme a dimensão confiança e reciprocidade, é bom

ponderar a adequação da comunicação e canais a serem implementados de forma a permitir uma maior adequação ao público-alvo de partes interessadas.

A comunicação não se refere apenas aos canais ou sua adequação, é preciso que para essa comunicação tenha sua efetividade garantida, que as informações necessárias para as partes interessadas sejam consideradas, admitindo-se sigilo apenas em casos previstos em lei de acordo com a prática do RBG.

Adicionalmente, a organização deve “prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability*” (BRASIL, 2014, p. 61).

Essas não são apenas práticas recomendadas, como também uma disposição legal, conforme Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também chama de Lei de Acesso à Informação (LAI). De acordo com a referida lei:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

- I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
- III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Ainda de acordo com a referida lei, o acesso à informação compreende o direito:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

- I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
- VII - informação relativa:
 - a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
 - b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

As disposições do artigo citado acima quando implementadas permitem o estabelecimento de confiança entre os parceiros e de reciprocidade, conforme Denhardt (2015) explanou sobre o assunto.

As dimensões autonomia e mutualidade (DENHARDT, 2015) visam garantir a coesão da rede, conforme discutido anteriormente. Na primeira dimensão ocorre um processo de conciliação de interesses e na segunda identificação dos pontos de interesses convergentes entre as partes interessadas. Nesse sentido, algumas práticas podem ser postas em execução para dar concretude às duas dimensões. O RBG do TCU define na prática E.1.4 que se deve:

Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos (BRASIL, 2014, p. 50).

Já Šyiuğžyđiniene et al. (2019, p. 592) defende que “As decisões estratégicas são tomadas por consenso”, ambas as práticas atendem a ambas às dimensões, tendo em vista que a sua garantia depende de compreender a demanda das partes interessadas tanto naquilo que convergem quanto no que divergem para uma decisão que busque atender as partes interessadas. Ressalta-se que as práticas mencionadas acima possuem amplitudes diferentes enquanto Šyiuğžyđiniene et al. (2019) defende que as decisões estratégicas ocorram por meio do consenso a prática do RBG defende que se busque atender ao maior número de partes interessadas, por tanto há margem para relativização das partes que terão benefícios, isso não quer dizer que o esforço da organização deva ser menor, mas dentro das possibilidades. Desta forma, a prática do RBG é considerada mais realista, mas o administrador público deve estar preocupado com a coesão da rede, como já foi discutido.

Por último, os líderes devem facilitar a colaboração das partes interessadas, esta ação permite agregar a coesão da rede na medida em que contribui para a dimensão da mutualidade, para isso os líderes precisam demonstrar capacidade de discernir tendências diante de complexidade, adaptando e capitalizando, ou seja, precisam desenvolver a inteligência contextual (ŠIUGŽDINIENĖ et al., 2019).

A dimensão de administração enfoca nas práticas de gestão e requer, segundo os autores, “clareza de papéis e responsabilidades, capacidade para estabelecer fronteiras,

presença de objetivos concretos atingíveis e comunicação” (THOMSON; PERRY, 2006, p. 25).

O RBG recomenda em uma de suas práticas “estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno” que é capaz de contribuir para essa dimensão pois é uma prática de gestão. Gestão de riscos, conforme a norma ISO 31.000 (2018, p. 01), significa “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos”. No que se refere as partes interessadas a gestão de riscos deve considerá-las por meio de mecanismos de comunicação e consulta de acordo com a ISO 31.000:2018, sendo que o primeiro termo “busca promover a conscientização e o entendimento do risco, enquanto o segundo “envolve obter retorno e informação para auxiliar o processo de decisão” (ISO 31.000, 2018, p. 10).

Ainda no âmbito administrativo dois aspectos podem ser considerados em um sistema de gestão de riscos e controle interno, conforme RBG e competências relacionadas às lideranças na promoção de ideias e inovações (SÿIUGZÿDINIENE et al., 2019).

Em que pese os RBG esteja se referindo a funções de governança a nível estratégico, sistema de gestão de riscos e estabelecimento de controles internos são implementados também a nível de gestão. A ISO 31000 (2018) estabelece que a gestão de riscos deve ser aplicada em todas as atividades organizacionais, atribuindo “autoridades, responsabilidades e responsabilização nos níveis apropriados dentro da organização” inclusive no nível operacional (ISO 31000, 2018, p. 5). A norma compreende riscos como o “efeito da incerteza nos objetivos” e sua gestão são as “atividades coordenadas para controlar uma organização no que se refere a riscos” (ISO 31000, 2018, p. 1); já o controle interno é definido como “processo conduzido pela estrutura de governança, pela alta administração e por outros profissionais da entidade e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito a realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade” (COSO ICIF, 2013, p.112).

Uma das atividades administrativas envolve a comunicação e a consulta das partes interessadas como *inputs* para as decisões a serem tomadas no que se refere a riscos (ISO 31000, 2018), contudo, é importante que a informação proveniente desses atores possa fluir dentro da organização não só no que se refere aos riscos, como ao controle (COSO

ICIF, 2013), permitindo aos responsáveis pelos riscos e controle cumprir as obrigações a eles estabelecidas (BRASIL, 2017). A gestão de riscos se respalda na compreensão do contexto organizacional, desta forma está inclusa a compreensão das partes interessadas.

A gestão de riscos e os controles internos organizacionais podem se utilizar das informações que constam das mídias sociais. Mídias sociais, inclusive, as populares e familiares para os cidadãos, costumam ser usadas por organizações governamentais (SIDERI et al., 2018) e podem fornecer vastas informações sobre a política governamental, necessidades sociais, problemas e ações sugeridas dos cidadãos. Apesar de essas ações serem voltadas aos cidadãos, pessoas individualizadas, a organização social e o conselho podem obter apoio desse tipo de instrumento também. Esse modelo de governança que é suportado por mídias sociais é chamado de “e-Governance” (SIDERI et al., 2018) e envolve ou aumenta a participação de várias partes interessadas com o governo (MERGEL, 2013; MERGEL; BRETSCHEIDER, 2013) conduzindo a um novo modelo operacional. O fato é que maior participação foca nas prioridades e necessidades dos cidadãos, apoiando os serviços públicos para melhor compreender suas questões (MERGEL, 2013) e responder a elas (SIDERI et al., 2018).

Outra atividade dentro do âmbito administrativo se refere ao monitoramento e à análise crítica dos riscos, cujo propósito é assegurar um processo de melhoria da qualidade e “eficácia da concepção, implementação e resultados do processo” devendo ocorrer em todas as etapas do processo (ISO 31000, 2018, p. 16) e, ainda, conforme a ISO 31000 (2018), a gestão de riscos é aperfeiçoada de forma contínua por meio de aprendizados e prática. Adicionalmente, a Instrução Normativa CGU nº 01/2016 estabelece que além de permitir uma avaliação da gestão de riscos, permite avaliar os controles internos da organização alterando-os de maneira apropriada de acordo com a alteração nos níveis de exposição a riscos. Desta forma é possível o gestor proceder à autoavaliação dos controles e de sua gestão de riscos conforme modelo proposto pelo TCU e disponibilizado no site da entidade. Os conselhos sociais nesse sentido podem ser fontes importantes de informações que permitam um monitoramento mais próximo e uma melhoria contínua tanto da gestão de riscos como dos controles.

As informações obtidas devem ser comunicadas internamente por toda a organização de forma a permitir que os controles funcionem adequadamente, e externamente entre as partes interessadas também, fornecendo informações (COSO ICIF, 2013).

Ressalta-se, contudo, que a existência apenas dessas informações provenientes das partes interessadas não é suficiente, conforme o princípio 13 do COSO ICIF (2013), é preciso que a organização tenha acesso a informações significativas e de qualidade para o funcionamento adequado do controle interno. Uma das questões levantadas pelo *framework* é que devem existir sistemas de informação capazes de coletar e processar os dados. Os sistemas de informação também devem produzir “informações tempestivas, atuais, exatas, completas, acessíveis, protegidas, verificáveis e retidas” (COSO ICIF, 2013, p. 112).

A administração deve, ainda, conforme o COSO ICIF (2013), estabelecer comunicação com o público externo por meio de um processo formalizado para isso, com a finalidade de comunicar informações relevantes e que possam fluir no sentido da administração a partir dos *stakeholders*, conforme a parte interessada.

Por último, como atividade da administração, deve-se usar as informações para avaliação e comunicação das deficiências a partir das atividades de monitoramento (COSO ICIF, 2013). Públicos externos – como clientes, fornecedores, auditores externos e órgãos reguladores – em geral fornecem informações importantes sobre os componentes de controle interno de uma entidade” (COSO ICIF, 2013, p. 136), ademais, de acordo com o *framework*, a administração deve monitorar as ações corretivas do controle interno. Dessa forma, espera-se que a administração ou a gestão da estratégia possa avaliar a imagem da organização ou, em um caso mais específico, do programa e a satisfação dos *stakeholders* com os produtos e serviços produzidos (ISO 31000, 2018) divide em consulta e comunicação, permite avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.

Por último, a dimensão mutualidade ressalta a importância de se identificar pontos em comum entre os integrantes da rede de forma a permitir que todos os integrantes possam colher benefícios desse tipo de relação. Sýiugzýdiniene et al. (2019) indicam que os líderes devem ser capazes de facilitar e envolver as partes interessadas, para tanto precisam ser capazes de desenvolver inteligência contextual de modo a discernir tendências, adaptá-las e capitalizá-las.

Na prática essas dimensões se intercomunicam, mas as práticas foram assim divididas por um efeito didático de melhorar a compreensão e racionalizar o processo de construção de um modelo de avaliação.

1.3 Políticas públicas

A política pública como área do conhecimento e disciplina acadêmica surge nos Estados Unidos sem, contudo, estabelecer relações teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos; na Europa surge como desdobramento dos estudos resultantes das teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo (SOUZA, 2007). Contudo, no cenário atual, o envolvimento na definição das políticas públicas não é uma questão restrita à decisão do governo, já que grupos radicados na esfera privada alcançaram o *status* de parceiro social, de acordo com Santos (2013). No entanto, o ente público sempre figura como protagonista da definição de uma política pública, por isso essa sempre será uma ação tomada no âmbito da Administração Pública (SANTOS, 2013).

A expressão “políticas públicas” provém tanto da Grécia antiga quanto da língua anglo-saxônica, conforme pontua Santos (2013). Quando isolada, a palavra política, que provém de *polis*, do grego, acaba por abranger três dimensões diferentes: territorial, humana e organizacional, este último compreendido no sentido de sociedade para o autor. Como o termo é amplo, para reduzir essa abrangência é costume usar a língua anglo-saxônica, sendo usado três termos (SANTOS, 2013): *polity*, com o sentido mais amplo de sociedade política, ou seja, conjunto de atores e instituições que compõem o Estado; *politics*, com o sentido de luta entre atores, os partidos políticos; e *policy*, que evoca políticas enquanto conjunto de ações de um ator coletivo ou individual. Ainda conforme o autor, a expressão “políticas públicas” é a combinação do primeiro e do terceiro termos, ou seja, gerou o significado de que políticas públicas são “programas de ação prosseguidos pelas autoridades públicas” (SANTOS, 2013, p. 252).

Já para Rua (2014) políticas públicas (*policy*) são o resultado da atividade política (*politics*) e “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (RUA, 2014, p. 17), portanto, há uma distinção conceitual. Enquanto para Santos (2013), para se falar em política pública, é necessário combinar *policy* e *polity*, para Rua (2013) *policy* já contempla a compreensão da expressão “políticas públicas”. Tais diferenças implicam em diferenças conceituais importantes: para um autor a definição contempla a ação e adicionalmente os atores envolvidos no processo, enquanto o outro foca na ação essencialmente com dispêndio de valores.

Cabe destacar que não há uma única definição para políticas públicas, como bem elenca Souza (2007). Conforme a autora, embora as definições tenham abordagens diferentes, de forma geral todas possuem uma visão holística, em que “o todo é mais importante do que a soma das partes e que os interesses dos indivíduos, instituições, interações, ideologia” são importantes (SOUZA, 2007, p. 70). A autora frisa que qualquer teoria de políticas públicas precisa explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, resumindo então política pública da seguinte forma: “Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2007, p.70).

Como uma visão holística, a política pública tem três implicações: a) torna-se área de outras disciplinas, teorias e modelos analíticos; b) comporta várias visões sem implicar ausência metodológica ou teórica; e c) políticas públicas estão sujeitas a acompanhamento e avaliação depois de postas em ação (SOUZA, 2007). Desta forma, as políticas públicas comportam uma variedade de estudos por diferentes óticas, o que a torna uma disciplina complexa do ponto de vista da compreensão. Portanto, é necessário que qualquer estudo sobre políticas públicas necessita limitar o campo de estudo, sob o risco que ficar excessivamente superficial.

As políticas públicas, ações perpetradas pelo Estado, têm seus caminhos e os objetivos que as orientam manifestadas dentro dos projetos e atividades que a constituem e sua qualificação em virtude da clareza de propósitos, hierarquia quanto aos fins e programas definidos (AUGUSTO, 1989). Portanto, os agentes públicos envolvidos na elaboração das políticas públicas devem ter em mente que essa qualificação passa por sua capacidade de analítica e descritiva sobre os fenômenos sobre os quais se deseja atuar por meio de ações previamente elaboradas.

A política pública, por ser *output* da atividade política, destina-se à resolução pacífica de conflitos, considerando que preliminarmente a sua criação foi precedida de amadurecimento de discussões entre os diversos atores como governo, parlamentares e outros setores da sociedade, conforme pontua Rua (1997).

Contudo, não apenas os agentes devam ser considerados, o próprio ambiente em que a política deverá atuar é de grande importância, como, por exemplo, peso do arranjo federativo que, conforme Anderson (2009), é caracterizado por pelo menos dois níveis de

governo, porém no Brasil existem três níveis (municípios, estados/Distrito Federal e União); há ainda atribuição de competência legislativa, inclusive na área fiscal e lhes é assegurado algum modo de autonomia genuína para Anderson (2009). Assim, o ambiente em que se desenvolvem as políticas brasileiras e de outros países com estrutura similar é diferenciado e implica um grau maior de complexidade, já que os diversos agentes interessados na política se distribuem pelos três níveis de governo. Para Lotta e Favareto (2016), a subsidiariedade (integração vertical) que é a tentativa de promover integração entre entes federativos tem especial importância para políticas públicas que envolvem mais de uma esfera, cabendo ainda ressaltar, conforme os autores, a intersetorialidade (integração horizontal).

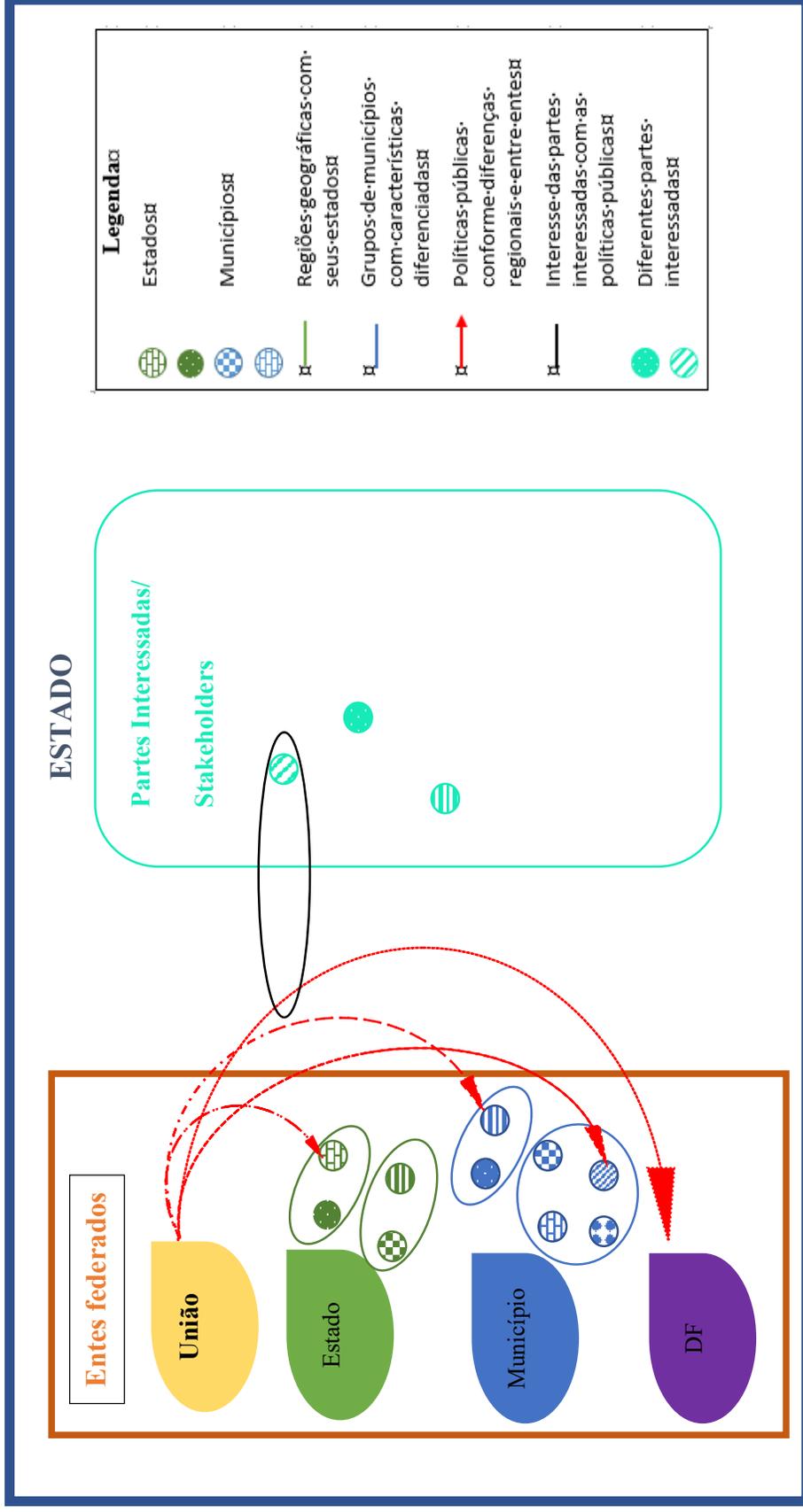
No Estado Federal existe a necessidade de se distribuir poderes, que segue o princípio geral da predominância de interesse: Cabe à União questões de predominância de interesse geral, nacional; aos estados cabem as matérias e assuntos de interesse regional; enquanto aos municípios os assuntos de interesse local (SILVA, 2014). Ressalta-se que há técnicas de repartição de competências e no que se refere ao Brasil, Silva (2014) faz duas ponderações: no caso de rendas tributárias existe uma enumeração exaustiva de poderes com competência residual para a União; enquanto, que para os demais assuntos formas mais complexas de repartição foram adotadas. Numa análise da CF/88 o autor tece considerações a esse sistema complexo que procura promover o equilíbrio federativo com enumeração de poderes da União, poderes remanescentes 'para os Estados e poderes indicativos para municípios, combinando com possibilidade de delegação e atuação paralelas em áreas comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de setores concorrentes em que políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe a União e aos demais entes a competência complementar.

Mais um aspecto deve ser considerado para execução da política pública, a heterogeneidade dos espaços territoriais considerando uma diversidade de realidades, como aquelas que envolvem as metrópoles e suas regiões, como as regiões mais interioranas; ou ainda as diferenças existentes entre regiões geográficas brasileiras, assim como as forças representativas locais, de acordo com Lotta e Favareto (2016).

Associado ainda a essa complexidade de entes federados com suas respectivas responsabilidades com enumerações exaustivas ou com atuações em comum conforme discutido anteriormente e a heterogeneidade regional, há ainda a participação de outras partes interessadas nas políticas públicas para além dos entes federados, também

chamadas de *stakeholders*, que são aqueles que se sentem impactados pela ação governamental e que podem implicar em conflitos dentro da organização responsável pela política pública (RAMIRES; DAVID, 2013). A complexidade em que se desenvolve as políticas públicas brasileiras é evidente e é representada na Figura 3 abaixo:

Figura 3. Estrutura de relacionamento das partes interessadas e entes federados



Fonte: Elaboração própria a partir de Anderson (2009); Lotta e Favareto (2016); Ramires e David (2013).

Considerando uma forma simples de abordar a política pública é vê-la por meio de um ciclo de etapas encadeadas — a *Policy Cycle* —, mas que podem ocorrer de forma simultânea ou parcialmente sobrepostas, sem um início definido, conforme Rua (2014). A *Policy Cycle*, tanto para Frey (2000) como para Rua (2014), é um agir público caracterizado por fases parciais do processo político-administrativo da resolução de problemas, revelando-se importante para a *Policy Analysis*. O ciclo de políticas públicas se revela como um objeto de estudo que permite várias abordagens, como as relações de poder envolvidas, as redes políticas e sociais e práticas político-administrativas de cada fase do ciclo (FREY, 2000).

Há uma grande discussão das etapas que compõem o ciclo. Rua (2014) defende que o ciclo tem cinco etapas, enquanto Frey (2000) defende que uma divisão maior de etapas seja necessária. As quatro etapas que Rua (2014) define são: formação da agenda; formação das alternativas e tomada de decisão; implementação e, por fim, avaliação e monitoramento. Para Frey (2000) a divisão das etapas ocorre em “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. Quando Frey (2000) incorpora outras etapas, acaba por aumentar ou ao menos demonstrar outros focos de análise do “Policy Cycle”, em que pese a ausência de menção do monitoramento que é importante de acordo com Silva e Melo (2000). Um Policy Cycle que aborde a integração dessas etapas pode ser mais interessante. Frey (2000), no que se refere à percepção e definição de problemas, foca nos problemas que podem ser objeto de uma ação política, mas que não necessariamente farão parte da agenda, ou seja, serão objeto de uma política pública. Essa etapa é preliminar e necessária à formação da agenda, embora não mencionada especificamente por Rua (2014).

De acordo com Frey (2000), a definição daquilo que comporá a agenda depende de uma série de análises técnicas, como relação custo-benefício, assim como, se o tema se imporá na arena política, ou seja, a configuração da agenda parte de uma análise desse conjunto de problemas previamente identificados que serão selecionados a partir de critérios técnicos ou políticos. Ressaltando-se que alguns temas não inicialmente escolhidos para compor uma agenda podem ser selecionados por uma agenda futura (FREY, 2000). Já Rua (2014, p. 62) ressalta o fator político dentro da formação da agenda, quando assevera que é o resultado de um “processo pouco sistemático, extremamente competitivo, pelo qual se extrai, do conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções

do governo, aquelas questões que serão efetivamente tratadas”, cujos atores e processos de evidenciação dos temas são importantes. Ambos os atores ressaltam esse aspecto político na formação da agenda, ou seja, das disputas dos agentes políticos para seleção das prioridades de ação por meio de políticas públicas.

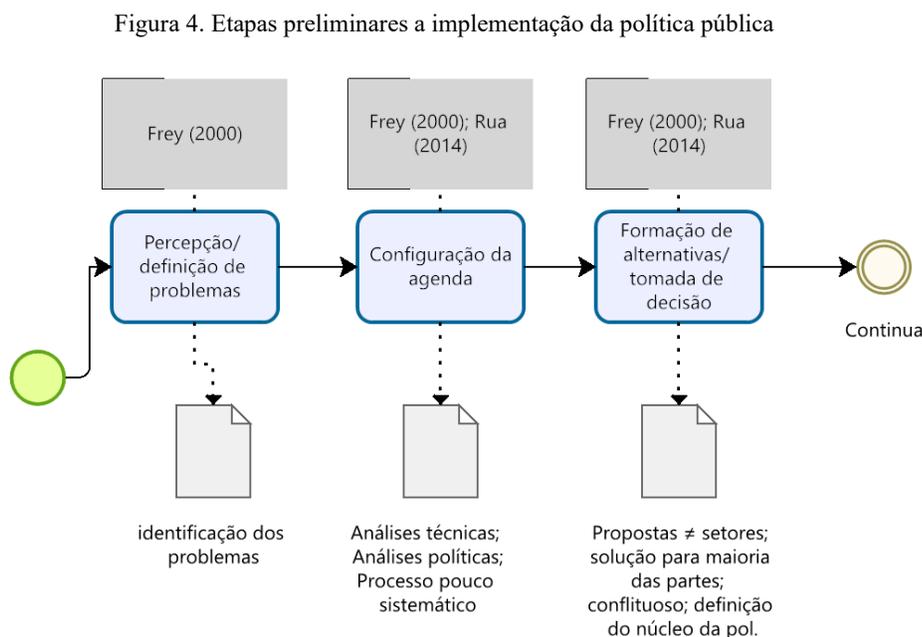
Rua (2014) e Frey (2000) descrevem a etapa intermediária entre a formação da agenda e a implementação de forma semelhante, com alguns pontos que merecem destaque, demonstrando o caráter conflituoso e a importância da formação do consenso na dinâmica das escolhas das propostas. Esses são requisitos importantes também mencionados por Denhardt (2015) para a governança democrática, conforme discutido.

Rua (2014) estabelece que na formação das alternativas ocorre primeiramente a apresentação das propostas que se referem a interesses de diferentes setores, os quais quando combinados devem ser capazes de fornecer uma solução aceitável para o problema que ingressou na agenda ao maior número de partes interessadas. Nesse mesmo sentido, Frey (2000) também menciona as alternativas propostas, mas dando destaque ao processo conflituoso que ocorre entre os atores mais influentes na política e na administração. Desta forma, Frey (2000) considera que a natureza conflituosa do processo é marcada pelos atores que participam dela.

A partir da formação das alternativas é que ocorre a tomada de decisão sobre o núcleo da política, conforme Rua (2014), que já foi previamente negociada entre os atores mais relevante. De acordo com Frey (2000), a tomada de decisão, portanto, é vista como uma etapa para se definir a forma de enfrentar o problema público que ingressou na agenda pública. O núcleo pode ter características diferentes, dependendo se a política é pouco ou muito conflituosa pode levar a uma abrangência maior ou menor de aspectos levando a que algumas decisões sejam tomadas apenas no âmbito da implementação (RUA, 2014). O núcleo da política, portanto, é definido após um processo conflituoso marcado pelos atores que participaram da formação das alternativas finalizado por meio de instrumento que encerra a tomada de decisão. A etapa seguinte já tem um núcleo definido, onde a implementação ocorrerá, contudo isso não impede que no decorrer da implementação outros conflitos possam surgir, conforme discutido por Rua (2014).

Considerando a perspectiva de governança discutida anteriormente por Thomson e Perry (2006) e Denhardt (2015), a administração pública deve estar preparada para lidar com os conflitos emergentes durante a implantação que são resultado da tomada de

decisão, ademais no contexto da governança pública essa característica de participação social deve ser estimulada, conforme Denhardt (2015). A figura 4 abaixo consolida os momentos discutidos da política pública, conforme Frey (2000) e Rua (2014):



Fonte: Elaboração própria a partir dos autores Frey (2000) e Rua (2014) usando o software Bizage Modeler ®.

A implementação de políticas públicas “compreende o conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos” (RUA, 2014, p. 89).

Frey (2000) informa que a análise da política pública ou *policy analysis* nesta fase se debruça especificamente sobre o fato de que, várias vezes, os resultados e os impactos concretos de certas políticas não correspondem aos impactos planejados na fase da sua formulação. Mas há que se fazer uma ponderação, essa fase é de suma importância para a política pública como um todo, já que permite aprendizado se houver monitoramento e avaliação da política, incorporando informações que permitem o aperfeiçoamento da política pública, numa retroalimentação do processo, superando a ideia do *top-down* (SILVA; MELO, 2000).

Silva e Melo (2000) ressaltam que devido à formulação ser em ambiente carregado de incertezas, a implementação de políticas, por ser uma etapa dependente dos insumos

da formulação, revela-se um estado de coisas em aberto. Por exemplo, de acordo com os autores, a implementação sofre impacto de recursos e tempo escassos dos formuladores; além da falta de capacidade dos formuladores de prever contingências que poderão afetar a *policy environment* no futuro; ademais os formuladores da política sofrem de influências políticas que não necessariamente representam um ideal coletivo; e os formuladores apenas delimitam um conjunto de ações e decisões que os agentes públicos devem tomar deixando em aberto decisões discricionárias para os implementadores.

Por todas essas questões, Silva e Melo (2000) rechaçam a ideia de que a implementação é uma etapa dependente exclusivamente da formulação, ressaltando que existem decisões a serem tomadas dentro da etapa e que inclusive existem relações por vezes conflitantes com outros atores, por exemplo, outras organizações. “A implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só ‘implementadas’” (SILVA; MELO, 2000, p. 10).

Os autores defendem a importância de uma sociedade participativa na condução da política, entendida aqui como implementação de forma que a política ganhe legitimidade e sustentabilidade evitando o que Silva e Melo (2000) chamam de insulamento da administração, como se esta fosse portadora do interesse coletivo e não a própria coletividade. Esse insulamento, conforme os autores, é “irrealista e pouco democrática” (SILVA; MELO, 2000, p. 10), já que a política pública surgiu por um problema identificado que foi inserido na agenda, de acordo com a discussão já realizada por Rua (2014) e Frey (2000), a partir de um processo político onde atores e grupos de interesse se relacionaram naquele momento; ademais ao se considerar que a formulação por vezes deixa decisões a serem tomadas por implementadores, é preciso considerar que haverá um conflito que será naturalmente postergado para a etapa da implementação de tal forma que não é possível a administração se furtar dessa realidade.

Denhardt (2015), conforme discutido no tema *governança* acima, ressalta o caráter participativo de cidadãos e grupos na implementação de políticas públicas além de sua formulação, reflete-se a ideia da importância da participação da sociedade para implementação, ou seja, de forma semelhante os autores Silva e Melo (2000) discutem no contexto da implementação de políticas, a governança democrática, expressão entendida como a estrutura que permite a cooperação, a coordenação e a negociação. A implementação, por ser uma etapa mais próxima dos beneficiários finais da política, pode

ser um bom ambiente para o órgão estatal se articular dentro da sociedade, conforme as necessidades mais emergentes da coletividade.

É interessante observar que existe uma ideia de governança de redes, expressa pelos autores Silva e Melo (2000), uma filosofia que orienta essa ideia de implementação de políticas com uma rede de partes interessadas. Contudo, esse tema foi mais bem discutido no tópico de governança deste referencial teórico, e não se deve perder de foco que a implementação depende de outros atores para além da organização implementadora, conforme os autores. Dessa forma, a estratégia de implementação da política pública deve contemplar os stakeholders ao processo de implementação, já que são importantes, inclusive, para o controle social, reforçando o conceito de governança de Denhardt (2015) embora não se restrinja à participação da sociedade, mas sobretudo o estímulo de sua participação.

Ao se considerar diversos atores, formuladores, *stakeholders* e beneficiários, Silva e Melo (2000) permitem compreender a política pública por seu aspecto mais realístico, assim como com a presença dos nós críticos que os autores denominam por conjugação do processo de sustentação política dos programas, com a coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilização dos recursos institucionais. Dentro da implementação os nós críticos são capazes de impelir determinado programa, conforme os autores mencionados anteriormente.

Considerando que por sustentação política dos programas entende-se o processo de legitimidade conferido pela participação das diversas partes interessadas, as redes de partes interessadas, conforme Silva e Melo (2000), inclusos os cidadãos e suas organizações. Os nós críticos acabam por se revelar um momento em que os programas são impelidos, entre outros motivos, por meio do exercício da cidadania.

De acordo com os autores, a implementação é capaz de gerar a *policy learning*, a partir da avaliação da política.

A visão de implementação, enquanto aprendizado, e articulada em uma rede de agentes constitui um quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação de políticas, particularmente em contextos com essas características (SILVA; MELO, 2000, p. 16)

O monitoramento é uma etapa que se realiza em paralelo à gestão dos programas (GÖRGENS; KUSEK, 2009), ou seja, a implementação. Rua (2014) o define como análise realizada de maneira constante de processos, produtos, resultados e impactos das

atividades realizadas; e considerando a exigência de brevidade dos seus achados, deve ser capaz de permitir decisões sobre a condução das Políticas Públicas, não necessitando ser profunda; de forma semelhante, Vaitsman, Rodrigues, Paes-Sousa (2006, p. 21) definem o monitoramento como o “acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas”. Em que pese Rua (2014) não mencionar especificamente objetivos e metas, estes podem ser elementos que permitem aos gestores a tomada de decisão, conforme menciona Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) . Já Görgens e Kusek (2009) e OCDE (2010) definem que monitoramento é

A continuing function that uses systematic collection of data on specified indicators to provide management and the main stakeholders of an ongoing development intervention with indications of the extent of progress and achievement of objectives and progress in the use of allocated funds (OCDE, 2010, p. 24)

Tal etapa é realizada pelos responsáveis por desenvolver os programas e políticas e devem tomar por base os objetivos e metas definidos, permitindo que se tomem medidas corretivas (GÖRGENS; KUSEK, 2009).

A visão de monitoramento tem uma variedade de significados, há visões que focam no planejamento, quando mencionam que o monitoramento deve considerar objetivos e metas para fornecimento de informações à gestão, sendo comum que deve ser um processo de acompanhamento continuado da implementação da política. Rua (2014) ainda destaca a importância dos produtos, resultados e impactos, ampliando a visão do monitoramento para além do processo. Há, contudo, uma ressalva: Rua (2014) definiu uma diferenciação entre acompanhamento e monitoramento. Enquanto monitoramento é visto como uma atividade sistematizada, o acompanhamento para a autora não tem a intenção de interagir e ser proativo, possuindo informações superficiais e que nem sempre são analisadas. Ademais, “os resultados raramente são compartilhados e são pouco utilizados como ferramenta de gestão” (RUA, 2015, p. 108). Essa definição de acompanhamento, quando visto pela visão dos conselhos como instituições apropriadas para o desenvolvimento da cidadania, conforme Sposati e Lobo (1992), e ambiente propício para a governança pública de Denhardt (2015), não é compatível com o que se espera dos conselhos, quando a Lei nº 12.695/2012 define o acompanhamento e o controle social como atividades a serem exercidas.

Sobre a função do monitoramento de fornecer informações para medidas corretivas da implementação, há discussão na literatura sobre o tema, num modelo de *policy cycle* em que o monitoramento é visto apenas como correção de rota, demonstra que a formulação é vista como uma atividade relativamente não problemática (SILVA; MELO, 2000). A questão é que essa visão, de acordo com Silva e Melo (2000), desconsidera a realidade da administração pública, que não opera sob um “mecanismo operativo perfeito” em que seria possível assegurar a implementação segundo o desenho estabelecido previamente, necessitando eventualmente de correções.

Embora a correção de rotas esteja no escopo de monitoramento, segundo Görgens e Kusek (2009), é preciso considerar que o monitoramento não se restringe a isso, conforme já mencionado por Silva e Melo (2000); portanto, a constituição do processo de monitoramento deve considerar uma variedade de referenciais que conjuntamente forneçam um desenho de política mais amplo e próximo ao desenvolvimento da política no mundo real, reconhecendo os mecanismos que operam dentro do ciclo da política pública, tais como interferências dos atores internos e externos.

De acordo com Silva e Melo (2000, p. 08), esse é um ideal weberiano, caracterizado por “informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política”. De fato, algumas questões podem ser relacionadas como problemáticas para o desenvolvimento de uma política pública, por exemplo, o orçamento anual que pode ter aumento ou diminuição de recursos para os programas; regras que não são capazes de prever todas as variáveis ou podem levar a consequências que não estavam previstas originalmente no andamento da política; a própria noção de *stakeholders* como participantes e influenciados é desconsiderada, já que se tornam variáveis que fogem do modelo weberiano de linha única de comando.

Dessa forma, o monitoramento deve considerar esse ambiente diverso em que “prevalece a troca, a negociação, dissenso e a contradição quanto aos objetivos, além de problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa”, conforme Silva e Melo (2000, p. 09). E em que pese o ambiente seja complexo com variáveis que não podem ser inteiramente controladas, portanto, longe do modelo Weberiano, a administração pode minimizá-las, justamente ao não desprezar essas características intrínsecas à política pública.

Contudo, não se espera que não exista um planejamento prévio, os autores apenas destacam que as variáveis postas não necessariamente podem ser previstas e controladas e que essas questões devem ser consideradas no monitoramento, a fim de permitir a condução da política num ambiente de incertezas.

O que não se deve perder de foco é que o monitoramento da implementação é um processo contínuo e como tal deve ser estruturado, a fim de garantir aos gestores um suporte mais adequado possível para tomada de decisão no que se refere à implementação da política pública. Para tanto, é salutar considerar o acompanhamento do desempenho dos programas ou da política em “relação às metas, em que resultados podem ser medidos por meio de indicadores produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados e disponibilizados online” (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 27).

Há algumas questões a serem consideradas para que o sistema de monitoramento funcione de forma satisfatória:

Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) estabelecem o sistema de monitoramento para o caso do MDS — Ministério do Desenvolvimento Social —, mas que no contexto do referencial é tomado como case importante. O sistema, de acordo com os autores, deve contar com uma estruturação de base de dados, desenvolvimento de ferramentas, construção de indicadores e desenvolvimento de ferramentas informacionais, é mencionado ainda a estruturação da unidade de monitoramento com a mesma autoridade da área de execução, ou seja, em linha horizontal. Ainda, conforme, os autores, foi necessário considerar uma Política de Monitoramento e Avaliação que tem por objetivo orientar as atividades de avaliação e monitoramento. Os autores ainda mencionam a importância de disponibilização de pessoal qualificado e multidisciplinar, assim como recursos financeiros para o desenvolvimento das atividades.

Rua (2014) menciona que o monitoramento requer registro e análise de dados; ademais necessita ainda de definição mínima de quais indicadores serão usados, conforme Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), e minuta de portaria, que iria criar o sistema de monitoramento e avaliação do extinto Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Os indicadores são elementos essenciais ainda para o monitoramento da Política Pública para o Görgens e Kusek (2009).

Para se pensar em um sistema de monitoramento capaz de *pari e passu* com o desenvolvimento da política pública seja capaz de fornecer informações relevantes é

preciso considerar os seus dados operacionais de acordo com Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) . O levantamento desses dados deve considerar a realidade organizacional, podendo ser provenientes do ambiente interno, por exemplo diretorias, coordenações, departamentos, secretarias, conforme denominações da organização; ou provenientes de áreas externas, como prefeituras, outras organizações públicas, empresas e associações da sociedade civil (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

Como os indicadores possuem em suas fórmulas os dados a serem coletados, eles podem ser classificados conforme o tipo de realidade que está disposto a medir, podendo ser classificados como de *input* e processo; *output*; *outcomes* e impacto da política pública (GÖRGENS; KUSEK, 2009). Cada um deles tem uma periodicidade de acordo com sua função, recordando que o monitoramento requer medidas a serem tomadas no curso do processo de implementação. Tendo em mente essa função do monitoramento, os dados de rotina são dados gerados como parte da implementação de um programa, atividade ou serviço (GÖRGENS; KUSEK, 2009). O quadro 3 abaixo resume os indicadores com a periodicidade da coleta de dados, conforme os autores:

Quadro 3. Tipo de indicador e periodicidade de coleta dos dados

Tipo de indicador	Periodicidade de coleta do dado	Tipo de fonte de dados
Input/processo	Continuamente	Rotina
Output	Trimestral, semestral ou anual	Rotina/periódico
Outcomes	1 a 3 anos	Periódico/on-off
Impacto	2 a 5 anos	Periódico/on-off

Fonte: Adaptação de Görgens e Kusek (2009).

Ressalta-se que esse é um modelo proposto pelos autores, algumas políticas podem levar anos para serem implementadas, e, portanto, um indicador de impacto com a periodicidade de 2 a 5 anos pode não ser adequado, devendo-se considerar a alteração da periodicidade de coleta.

Os dados de rotina podem ser classificados quanto à natureza dos dados (provenientes do censo sobre demanda de serviços, oferta de serviços e execução financeira); ou ainda pelo local em que são gerados ou pelo tipo de organização (setor público, setor privado e sociedade civil) (GÖRGENS; KUSEK, 2009). Cada um deles

pode ter uma importância para a Administração, e é necessário avaliar cada um deles: As características de cada um dos dados são descritas no quadro 4 abaixo:

Quadro 4. Características dos dados segundo o grupo e tipo com a referida descrição

Grupo de dados	Tipo de dado	Descrição do tipo de dado
Natureza do dado	Censo sobre demanda	São dados sobre a necessidade de serviço, podem ser por exemplo número de escolas que precisam de apoio ou número de alunos entre outras métricas.
	Fornecimento de serviços	Dados de processos e resultados alcançados e é usado para monitorar o progresso da implementação do programa. Por exemplo: número de novo livros distribuídos, número de alunos atendidos
	Financeiro	São os insumos, ou seja, monitoram despesas através de um sistema de execução financeira manual ou informatizado
Local em que os dados são gerados		Esses dados são importantes para se identificar ou local exato, um mesmo dado pode ser gerado em locais diferentes, por exemplo número de serviços de educação especial prestados por escolas pública ou por organizações sócias
Tipo de organização		Podem ser usados para entender o fluxo de dados, sendo agregados em três grupos setor privado (empresas ou organizações sociais), setor público (departamentos governamentais, ministérios, autarquias e agências); e sociedade civil

Fonte: Elaboração própria a partir de Görgens e Kusek (2009).

Por indicadores entende-se, conforme Januzzi (2005, p. 138), que “são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático” e suas fórmulas são provenientes dos dados previamente coletados ou dados primários (GÖRGENS; KUSEK, 2009; VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006). A partir dos dados que constroem o indicador, obtêm-se um resultado que é usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou

resultado de processos sociais, no caso específico da gestão pública o indicador acompanha o desempenho da política pública de forma a medir os objetivos e aferir se as metas previamente estabelecidas estão sendo alcançadas (VAITSMAN, RODRIGUES, PAES-SOUSA, 2006). Dessa forma, permite ao gestor um acompanhamento mais próximo da política, ressaltando que indicadores de monitoramento devem ser de fácil compreensão para o gestor, já que serão usados no curso da política pública.

A construção de indicadores deve considerar todas as instâncias envolvidas, inclusive aquelas em que os dados primários não são armazenados diretamente na área responsável pelo monitoramento, podendo estar alocados em órgãos municipais, estaduais, setores privados ou no controle social (VAITSMAN, RODRIGUES, PAES-SOUSA, 2006). Desta forma a construção dos indicadores pode ser uma ação complexa sobre a qual o setor do monitoramento pode não ter completo controle, podendo impactar na confiabilidade dos indicadores de acordo com Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006). Portanto, faz-se necessário que o monitoramento esteja próximo dessas estruturas de poder descentralizados para que se possa contribuir para que os dados coletados estejam de acordo com os parâmetros, de forma a garantir, ou pelo menos ficar próximo a isso, a confiabilidade dessas métricas. Essa proximidade, gestão e outras partes interessadas foi discutida com profundidade na dimensão Governança Pública.

A construção de indicadores deve considerar uma série de parâmetros, de forma que possam ser operacionais para a gestão (BRASIL, 2009; VAITSMAN, RODRIGUES, PAES-SOUSA, 2006). Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) estabelecem cinco parâmetros ou características que os indicadores devem obedecer, já o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009) amplia a quantidade de parâmetros para sete. O quadro 5 abaixo demonstra de forma resumida as características desses autores:

Quadro 5. Parâmetros e características a serem atendidas pelos indicadores

Vaitsman, Rodrigues, Paes-Sousa, 2006, p. 31		Brasil, 2009, p. 46	
Característica	Descrição	Característica	Descrição
Validade	capacidade do indicador medir o fenômeno que se pretende medir	Seletividade ou importância:	fornece informações sobre as principais variáveis estratégicas e prioridades definidas de ações, produtos

			ou impactos esperados;
Confiabilidade	qualidade dos dados que servem de base para o cálculo do indicador	Simplicidade, clareza, inteligibilidade e comunicabilidade	os indicadores devem ser simples e compreensíveis, capazes de levar a mensagem e o significado. Os nomes e expressões devem ser facilmente compreendidos e conhecidos por todos os públicos interessados
Sensibilidade	deve ser sensível o bastante para captar o atributo que se pretende captar em relação a pessoas ou fenômenos	Representatividade, confiabilidade e sensibilidade	capacidade de demonstrar a mais importante e crítica etapa de um processo, projeto etc. Os dados devem ser precisos, capazes de responder aos objetivos e coletados na fonte de dados correta e devem refletir tempestivamente os efeitos decorrentes das intervenções
Desagregação	nível territorial ao qual se refere o indicador	Investigativos:	os dados devem ser fáceis de analisar, sejam estes para registro ou para reter informações e permitir juízos de valor
Periodicidade	intervalo de tempo em que o indicador é atualizado. Isso depende, por sua vez, da periodicidade com que o dado bruto é registrado na base de dados original	Comparabilidade:	os indicadores devem ser facilmente comparáveis com as referências internas ou externas, bem como séries históricas de acontecimentos;

		Estabilidade:	procedimentos gerados de forma sistemática e constante, sem muitas alterações e complexidades, uma vez que é relevante manter o padrão e permitir a série-histórica;
		Custo-efetividade:	projetado para ser factível e economicamente viável. Os benefícios em relação aos custos devem satisfazer todos os outros demais níveis. Nem todas as informações devem ser mensuradas, é preciso avaliar os benefícios gerados em detrimento do ônus despendido.

Fonte: autoria própria a partir de Vaitsman, Rodrigues, Paes-Sousa, 2006 e Brasil, 2009.

Compreende-se a partir do quadro acima que os atributos dos indicadores variam de acordo com o autor a ser considerado, contudo o indicador deve preliminarmente ser confiável e sensível, já que se prestará em última análise a uma tomada de decisão do

gestor. Contudo, recomenda-se que sejam tomados no conjunto dos parâmetros descritos no quadro, em sua integralidade, já que fornecem informações mais completas possíveis para a tomada de decisões realmente pertinentes.

Os indicadores têm uma função original que só podem ser alcançadas se tiverem os seguintes componentes básicos (BRASIL, 2009, p. 46):

Medida: grandeza qualitativa ou quantitativa que permite classificar as características, resultados e conseqüências dos produtos, processos ou sistemas;

Fórmula: padrão matemático que expressa à forma de realização do cálculo;

Índice (número): valor de um indicador em determinado momento;

Padrão de comparação: índice arbitrário e aceitável para uma avaliação comparativa de padrão de cumprimento; e

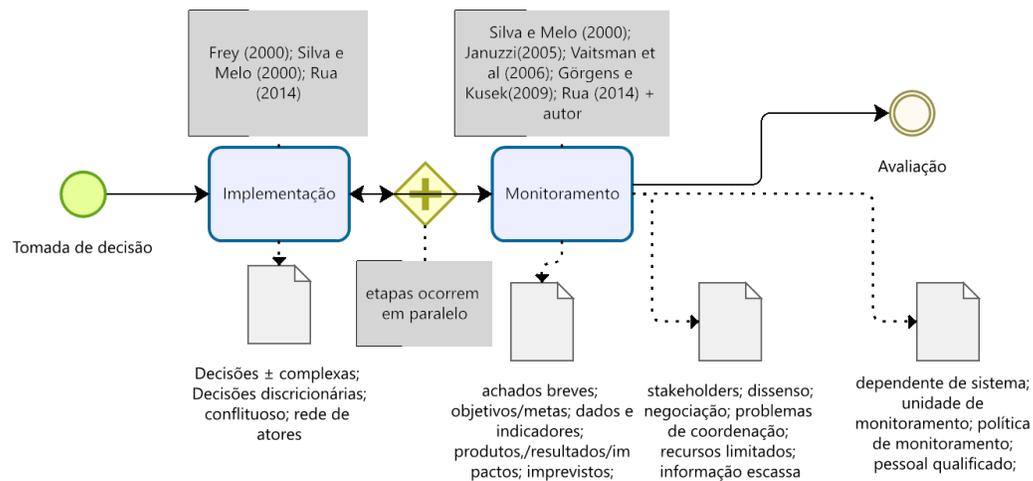
Meta: índice (número) orientado por um indicador em relação a um padrão de comparação a ser alcançado durante certo período.

Quando os indicadores seguirem os parâmetros e cada um deles tiverem seus componentes básicos de modo que a métrica do indicador possa trazer de fato um resultado que pode ser corretamente interpretado para indicar ao gestor uma tomada de decisão, tem-se uma metodologia eficiente para usar no monitoramento.

Outro componente do monitoramento, conforme Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) , são as ferramentas que permitem o acompanhamento da política pública, contudo a organização precisa, de acordo com os autores, conhecer, a partir dos dados necessários para o acompanhamento, as ferramentas existentes onde esses dados estão depositados. Portanto, é preciso realizar o mapeamento dos dados, que a depender da política pública podem estar alocados em entidades privadas, em outros órgãos públicos, em municípios e estados, além de conselhos sociais, por exemplo.

As ferramentas computacionais, para Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) , são capazes de calcular os indicadores por meio da coleta e processamento dos dados e disponibilização da informação em vários formatos de acordo com a necessidade da política pública, por meio, por exemplo de um painel de controle da Gestão conforme Martins e Mota (2011). Essa ferramenta também pode fornecer diversas desagregações de dados, por exemplo, conforme o território, além de permitir tomada de decisão embasada, ela pode também servir como instrumento de transparência ativa (VAITSMAN, RODRIGUES, PAES-SOUSA, 2006). A figura 5 abaixo esboça a relação da implementação e do monitoramento, assim como suas peculiaridades:

Figura 5. Relação das etapas implementação e monitoramento e suas características como o referencial teórico



Fonte: Elaboração própria a partir dos autores Frey (2000); Silva e Melo (2000); Januzzi (2005); Vaitsman et al (2006); Görgens e Kusek (2009); Rua (2014) e Brasil (2009) usando o software Bizage Modeler ®.

Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) trazem a ideia de que outro aspecto a ser implantado para a efetivação do monitoramento é o desenvolvimento de uma política que vai orientar as atividades a serem desenvolvidas. Este ponto será visto mais adiante quando se tratar da avaliação, já que no âmbito do trabalho desses autores foi vista como um único documento.

A última etapa do ciclo de uma política pública é a avaliação. Antes de se partir para uma conceituação formal do termo, é preciso perceber que este se refere a uma amplitude de entendimentos que variam, conforme a compreensão de cada autor, inclusive considerando o tipo de ciclo de política pública está se discutindo.

A OCDE (2010, p. 21) define avaliação como sendo “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa, o política en curso, o concluído de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados”. Pelo exposto sobre avaliação, ela não distingue significativamente de monitoramento tendo em vista que a expressão “en curso” se referindo à apreciação sistemática é o tipo de exame que se espera da etapa monitoramento, de acordo com a discussão anterior. Portanto, uma definição de avaliação precisa englobar a função dessa etapa dentro do ciclo da política pública.

A avaliação pode ser vista como um mecanismo de regulação de ações e políticas sociais, que pode levar ao aumento das chances de uma política pública de interesse social atingir o objetivo proposto (MENDES; SORDI, 2013), que é alterar a realidade factual

que levou à inclusão do problema no âmbito da agenda. Contudo, esclarecem Silva e Melo (2000) que avaliação deve ser vista sob o enfoque do *policy learning*. Essa forma de ver essa etapa permite que a avaliação seja usada não apenas para correção de rota, mas proporciona que as políticas possam “ser entendidas como testes de modelos causais sujeitos à corroboração ou ao abandono” (SILVA; MELO, 2000, p. 11).

Nessa mesma linha, Prittwitz (1994, apud FREY, 2000) defende que a partir da avaliação por meio da *policy learning* pode ocorrer suspensão ou fim do ciclo, com a consequente fase de percepção e definição de uma nova política pública; dentro dessa perspectiva, ainda é possível, a partir da avaliação, a alteração da política, ou seja, do seu desenho inicialmente proposto. Desta forma, entende-se que, didaticamente, a avaliação fecha o ciclo dando início a um novo, ou conforme palavras de Silva e Melo (2000) pode, ainda, implicar no seu abandono.

Contudo, é necessário se fazer uma ressalva: o abandono de uma política pública deve estar coerente com a agenda previamente determinada, ou seja, se determinado problema que ensejou a formulação da política pública continua requerendo solução e permanece na agenda é necessário que outra política ainda seja formulada.

Apesar da aparente dicotomia, a avaliação poderá ser capaz de embasar uma tomada de decisão inclusive com a exclusão da política, neste último caso essa ação não depende do gestor e sim dos formuladores. Olhando pela ótica do gestor, o *policy learning* é viável, mas desde que não requeira ações que fogem das suas responsabilidades, já que estes são responsáveis por sua implementação e não por sua formulação.

Assim, é importante detalhar as diferenças entre monitoramento e avaliação, de forma a clarificar as diferenças. Rua (2014) estabelece alguns aspectos que se diferenciam: quanto ao tipo de exame realizado, escopo, relatórios, tomada de decisão e foco da etapa. O quadro 6 abaixo foi elaborado a partir de Rua (2014) com o objetivo de estabelecer essa diferenciação de forma sintética.

Quadro 6. Diferenças do monitoramento e avaliação

	Monitoramento	Avaliação
Exame	Contínuo de: <ul style="list-style-type: none"> - Processos - Produtos - Resultados 	Discreto de: <ul style="list-style-type: none"> - Processos - Produtos - Qualidade

	- Impactos	- Efeitos - Impactos
Escopo	Investigação superficial (celeridade dos achados)	Investigação em profundidade.
Relatório	- Dados sumarizados e parciais - Podem se incorporar a uma ata de decisões tomadas	- Complexos - Densos
Decisão	Sempre será usada para tomada de decisão	Pode ser usada para tomada de decisão
Foco	- Atividades - Processos - Produtos - Referência: o Desenho da política	- Não obrigatório o relacionar-se com o desenho da política - Recomendável que seja independente dos objetivos

Fonte: Elaboração própria a partir de Rua (2014).

Como qualquer atividade avaliativa, são necessários parâmetros para a avaliação de uma política pública. De modo resumido, a avaliação é um processo que compara o observado com o esperado (VIEDMAN, 1996), mesmo que esse esperado seja a conclusão de um processo de *policy learning*. Ou seja, o esperado pode ter uma configuração inicial que sofreu alterações, conforme a condução da política pública.

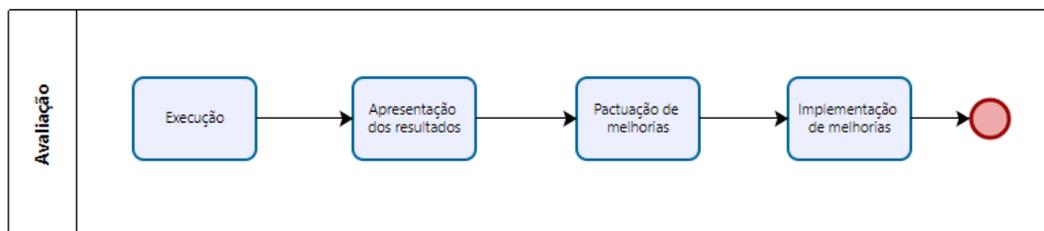
No âmbito da avaliação existem dois tipos de avaliação: a *ex-ante* e *ex-post*, a primeira depende de situações específicas e são realizadas pelos gestores e técnicos, ademais é a partir dela que são indicados os sistemas de monitoramento e avaliação (*ex-post*) (BRASIL, 2018). Abaixo as situações que desencadeiam a análise *ex-post*:

- 1) Criação de política pública: instituição de política pública que não faça parte da programação governamental vigente ou agregação e desagregação de políticas públicas já existentes, não tendo recebido dotação orçamentária anteriormente.
- 2) Expansão de política pública: ação que acarrete o aumento no valor da programação orçamentária da renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia para ampliar política pública já existente.
- 3) Aperfeiçoamento de política pública: alteração no desenho de política pública já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário. (BRASIL, 2018, p. 13)

Pelo exposto, esse tipo de análise pode ser realizada ao final do ciclo, com o processo derivado da análise final, após a implementação da política ou antes mesmo da formulação de políticas, como início de uma política pública, e em ambos os casos haverá a necessidade de análise por equipe especializada.

Com relação à análise ex-post, Rua (2014) estabelece que se refere às avaliações intermediárias ou de meio-termo, quando se trata de bens e serviços de produção ou prestação continuada e as avaliações finais de efeitos e de impactos. A avaliação ex-post pode se configurar em meio para tomada de decisão, propondo mudanças na condução da política pública, assim como permitir a otimização de recursos entre as diversas políticas públicas setoriais, isso se deve ao fato desta avaliação basear-se em uma reflexão crítica (BRASIL, 2018). O referido guia ainda estabelece a importância de se dar transparência aos resultados e que ele não deve ter um fim em si mesmo, devendo permitir a avaliação da política. A avaliação é na verdade um subprocesso dentro do ciclo de política pública que tem as seguintes atividades descritas na figura 6 abaixo:

Figura 6. Processo de avaliação de uma política pública



Fonte: elaborado pela autora com base na avaliação ex-post, Brasil (2018) usando o software Bizage Modeler ®.

Quanto aos responsáveis pela avaliação existem três tipos, os avaliadores externos, avaliadores internos e os mistos (RUA, 2014). Os avaliadores externos possuem a vantagem de serem imparciais por estarem longe do processo de implementação da política pública, mas por isso também não tem conhecimento profundo; já os internos possuem grande conhecimento do processo, mas podem ser parciais na análise, de acordo Rua (2014). Com uma avaliação mista as vantagens podem ser otimizadas e as desvantagens minimizadas (RUA, 2014), fortalecendo o argumento da avaliação mista, o guia ex-post reforça a importância da participação de avaliadores internos e participação de avaliadores externos e na ausência desses últimos que os resultados sejam discutidos nas comissões para esse fim, como, por exemplo, o Comitê de Monitoramento e

Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) instituído pela Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016, que trata de “coordenação do monitoramento e avaliação de políticas públicas financiadas por gastos diretos da União” e o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) instituído pelo Decreto nº 9988, de 27 de novembro de 2018, que “tem como principal atribuição monitorar e avaliar, de forma contínua, as políticas públicas financiadas por Subsídios da União”, por exemplo (BRASIL, 2018, p. 20). Ressalta-se, contudo, que esses comitês foram substituídos pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, conforme Decreto nº 9834 de 12 de junho de 2019, que possui a atribuição de, conforme art. 1º:

- I - avaliar as políticas públicas selecionadas, que são financiadas **por gastos diretos ou subsídios da União**; e
- II - monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança. [Grifo nosso]

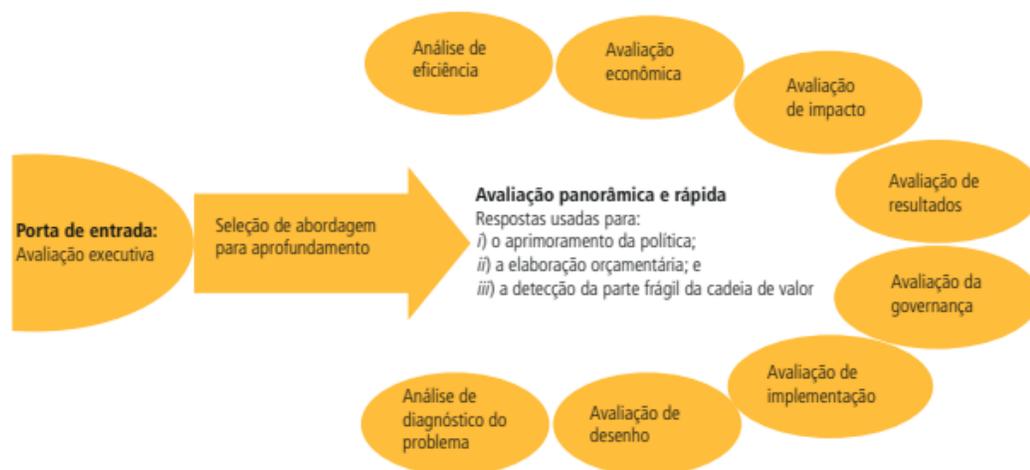
A avaliação de políticas públicas ex-post, de acordo com o guia, tem como base três pilares: as escolas de governo que dão treinamento; os órgãos setoriais que avaliam políticas públicas setoriais e CMAP e CMAS que avaliam políticas públicas estratégicas, mas conforme mencionado acima atualmente a função desses comitês é realizado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Esse sistema é orientado pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG) fornecendo diretrizes e recomendações para a Administração Pública Federal (BRASIL, 2018). Por órgãos setoriais no contexto brasileiro entende-se, conforme § 1º art. 4º da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que “são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República”, dessa forma a avaliação, vista pelo guia, é realizada no âmbito dos ministérios e não pelas autarquias a eles vinculados, contudo, é possível contar no processo de execução da avaliação com a interação e a participação dos técnicos e gestores das políticas públicas em análise, por meio de reuniões estabelecidas em um cronograma (BRASIL, 2018). Ressalta-se que não existe uma determinação taxativa dos avaliadores, conforme o guia, quanto mais avaliações são realizadas e disponibilizadas, melhor, o guia não tem caráter vinculante, em que pese tenha estabelecido como um dos pilares da avaliação ex-post o órgão setorial da política pública.

No caso das políticas educacionais implementadas pelo FNDE, o MEC ganha destaque, visto que é não só o órgão setorial ao qual a autarquia está vinculada, como faz parte do Conselho Deliberativo. Tal conselho é o responsável por aprovar as resoluções que orientam as políticas públicas, conforme Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968.

Como a avaliação pressupõe uma reflexão crítica, é preciso considerar o uso de metodologias formais de avaliação, nesse sentido o guia ex-post de 2018 sugere um modelo de avaliação que é subdividido em 9 categorias ou linhas de avaliação e cada uma delas verifica aspectos diferentes.

Na avaliação executiva ocorre uma avaliação global da política, identificando elementos ou qual o processo da cadeia de valor pode sofrer aprimoramentos (BRASIL, 2018). É a partir da análise executiva que as outras análises poderão ser realizadas, se for necessário (BRASIL, 2018), conforme figura 7 abaixo:

Figura 7. Tipos de avaliações podem ser realizadas a partir da avaliação executiva



Fonte: Modelo ex-post publicado pela Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

Ressalta-se que a avaliação no âmbito da gestão pública não se restringiu aos modelos ex-post e ex-ante, destacando-se o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (IAGP) e o Índice de Governança Pública (IGG) do TCU, ambos são instrumentos de autoavaliação, conforme Ferreira (2012) e Brasil (2014).

O IAGP possuiu direções e critérios para avaliar e melhorar a gestão, tendo por referência o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), assim como os conceitos e fundamentos do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) (BRASIL, 2009).

O GesPública, de acordo com Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, teve por objetivo de acordo com art. 1º “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País”, contudo o GesPública foi finalizado-com a revogação do seu ato normativo pelo Decreto nº 9.094, de 17 de junho de 2017. Entre as disposições relacionadas à avaliação disciplinadas pelo Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, são as seguintes, pelo art. 2º: “II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados”. Apesar de o último inciso não se referir especificamente à avaliação, este pode ser um resultado de um processo avaliativo, portanto insere-se no contexto geral.

Quanto ao MEGP, este foi criado também pelo Decreto nº 5.378/2005, todavia essa metodologia existia com a denominação “critérios de excelência” (FERREIRA, 2012). Com base nesses critérios de excelência, o Comitê Conceitual do Prêmio Nacional de Gestão Pública (PQGF) criou o IAGP (FERREIRA, 2012). Com a instituição do GesPública esse comitê passou a se chamar de Comitê conceitual do GesPública, com a atribuição de “atualizar o Modelo de Excelência em Gestão Pública, tanto com os atuais requisitos do setor público, quanto em relação ao Modelo de Excelência em Gestão, também recém-atualizado, preconizado pela Fundação Nacional da Qualidade”, de acordo com Ferreira (2012, p. 33), além de ainda manter o GesPública atualizado conforme o estado da arte da gestão pública contemporânea, de acordo com o autor.

O IAGP como instrumento avaliativo foi criado em 1998 no âmbito do PQGF com duas versões, uma para empresas públicas e sociedades de economia mista e outra para administração direta, fundações públicas e autarquias. Com esse instrumento uma banca avaliadora classificaria os participantes quanto a categorias, de acordo com Ferreira (2012). Em 2001, os trabalhos do Comitê conceitual resultaram no Instrumento de Avaliação da Gestão Pública utilizado no processo do Prêmio e da autoavaliação da gestão, dessa forma o IAGP passou a constituir um instrumento de autoavaliação, conforme Ferreira (2012). Com a GesPública, o IAGP como instrumento de autoavaliação

foi dividido em três conforme o nível da organização, sendo o primeiro o mais básico e os demais mais avançados: 200, 250 e 1000 pontos, o último para organizações avançadas com maior quantidade de critérios a serem observados (BRASIL, 2009).

O Índice Geral de Governança Simplificado (IGGS), criado pelo Tribunal de Contas da União com base no seu referencial básico de governança, foi o primeiro relatório usando a metodologia e publicado em 2014. Tem como base informações declaradas pelos próprios gestores, como não existe verificação sobre a fidedignidade das informações prestadas as respostas de algumas organizações podem não corresponder a realidade devido a fatores que não podem ser completamente controlados.

As autoavaliações a princípio não servem de parâmetro para análise de políticas públicas, pois elas estão centradas na percepção dos gestores, embora possam ser usadas para melhoria das políticas, elas não objetivam avaliar as particularidades de cada política pública desenvolvida, já que envolveriam aspectos de mera percepção.

A avaliação deve ser um processo objetivo e para isso formalizado, tem por finalidade exame e diagnóstico de uma política pública, considerando a forma em que a política é implementada, ou seja, a análise do processo, os efeitos desejados e os adversos, analisando ainda as principais partes interessadas e a forma do emprego dos recursos públicos (BRASIL, 2018) que no caso de políticas se torna uma atividade de extrema importância devido ao seu impacto social. A formalização da metodologia de avaliação e mesmo do monitoramento é importante não só para os gestores, como para os *stakeholders* que precisam ter acesso ao instrumento formal para acompanhar seus interesses e para os cidadãos exercerem sua cidadania, ou seja a publicação é um importante instrumento de transparência ativa e que atende à Lei de Acesso à Informação (LAI) — Lei nº 12.527/2011.

Tanto a política de avaliação como a de monitoramento devem estar amparadas em um instrumento adequado à realidade institucional. Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) trazem a minuta de portaria do MDS sobre o sistema de monitoramento e avaliação dos programas que deve prever os princípios e as diretrizes do monitoramento e da avaliação, os instrumentos a serem usados conforme abaixo:

Art. 11. A execução da Política de Monitoramento e Avaliação é assegurada, dentre outros meios, pelo conjunto dos seguintes instrumentos: I – plano Anual de Monitoramento e Avaliação; II – sistema de Monitoramento; III – relatório de Acompanhamento da Execução Física e Financeira; IV – relatórios das Avaliações Específicas; V – relatórios Semestrais dos Indicadores de

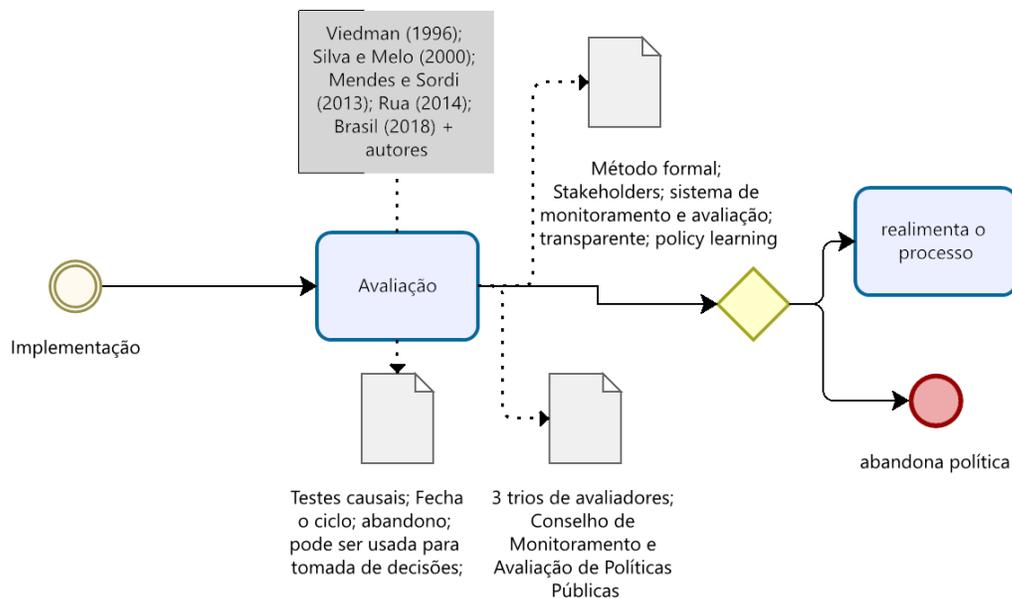
Monitoramento; VI – relatório Anual de Financiamento da Assistência Social no Brasil; VII – relatório Anual das Ações de Monitoramento e Avaliação.

De acordo com a minuta de portaria do MDS, a política de monitoramento depende de um conjunto de ações, conforme abaixo:

I – definição do conjunto mínimo de indicadores que devem ser monitorados por programa ou ação; II – definição do conjunto mínimo de dados que devem ser coletados por cada programa ou ação; III – acompanhamento sistemático da execução física e financeira dos programas e ações; IV – construção e implantação de sistemas de informações dos programas e ações; V – coleta ou recebimento sistemático dos dados referentes aos programas e ações; VI – supervisão in loco dos programas e ações executados pelo MDS ou por seus parceiros, governamentais e não-governamentais; VII – produção de indicadores referentes aos programas e ações; VIII – análise dos indicadores referentes aos programas e ações.

Em que pese esses instrumentos sejam específicos para a realidade do MDS, eles podem inspirar um modelo de monitoramento e avaliação adequado às diferentes realidades institucionais, considerando as devidas adaptações. A figura 8 abaixo sistematiza as características da avaliação:

Figura 8. Características da avaliação e referencial teórico



Fonte: Elaboração própria a partir dos autores Viedman (1996); Prittwitz (1994, apud Frey, 2000), Silva e Melo (2000); Mendes e Sordi (2013); Rua (2014); Brasil (2018); Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) usando o software Bizage Modeler ®.

A seguir os conselhos sociais são abordados de forma a se estabelecer uma compreensão a respeito dessa organização social.

1.4 Conselhos Sociais

Para falar em conselhos hoje, além de abordar sua conceitualização e seu escopo de atuação, é preciso abordar seu contexto histórico-social, ou seja, as bases históricas e sociais que respaldam a sua visão. A história dos conselhos remonta desde antes da Constituição Federal de 1988, ocorrendo registros no Brasil Império (WERLE, 1998), sem, contudo, ser constituído com caráter de participação social (CÔRTEZ, 2005). Em 1923 foram criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões (BATALHA, 2000), e a partir de 1933 os Institutos de Aposentadorias e Pensões para várias categorias de trabalhadores (BATICH, 2004), os quais de acordo com Côrtes (2005) tinham participação de representantes de trabalhadores em instâncias administrativas ou de fiscalização da previdência social, enquanto as Caixas de Aposentadorias e Pensões ocorreram dentro da administração patrimonialista, marcada por concentração do poder político do Estado nas mãos do estamento aristocrático burocrático; já os Institutos de Aposentadorias e Pensões já guardam relação com a administração burocrática que se inicia em 1930 indo até 1995 (BRESSER-PEREIRA, 2001), em que pese a reforma burocrática tenha iniciado de fato em 1936, no Governo Vargas, conforme Bresser-Pereira (2001), sendo marcada por princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica, ainda, conforme o autor, o primeiro sinal de uma administração gerencial surge já em 1938 com a criação primeira autarquia. A partir do regime militar em 1964, com seu caráter concentrador, a participação social dos trabalhadores nos órgãos decisórios ou consultivos da previdência social foi suprimida (CÔRTEZ, 2005). Cabendo ressaltar que para Bresser-Pereira (2001, p. 22) “os militares promovem, com a ativa participação de civis, a reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto-Lei nº 200”, e ainda de acordo com o autor era o prenúncio das reformas gerenciais que ocorreriam no mundo desenvolvido a partir da década de 80 e no Brasil em 1995.

No esteio das necessidades de democratização da saúde surge o Movimento pela Reforma em Saúde, na década de 70, e cujos sujeitos também surgem na luta pela redemocratização (PAIM, 2003; SOUTO; OLIVEIRA, 2016). Com a continuidade, na década de 80, de acordo com Côrtes (2005), com a crise econômica e fiscal associada a perda de apoio ao regime e as influências liberais, projetos tinham por objetivo racionalizar a administração pública, reduzir gastos e descentralizar competências do governo central. Dois debates são postos: a discussão da redução do Estado diminuindo os gastos sociais; e a democratização do acesso a serviços com “ampliação do controle

estatal sobre os serviços financiados com recursos públicos, ressaltavam a importância de estimular a participação de usuários de bens e serviços sociais” (CÔRTEZ, 2005, p. 153). Na segunda metade da década de 80, ocorrem a descentralização principalmente relacionada à área da saúde, embora debates já ocorressem relacionadas a outras temáticas, como educação; adicionalmente normas legais e administrativas foram editadas no sentido de promover a participação popular, contudo as decisões mais importantes foram tomadas pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (CÔRTEZ, 2005).

Com a redemocratização, a Constituição Federal promulgada refletiu a demanda por ampliação da participação social, algumas vezes explicitamente no texto constitucional e outras vezes de maneira implícita em várias temáticas (CÔRTEZ, 2005), nesse sentido a legislação infraconstitucional disciplinou formas de participação social mediante conselhos. No quadro 7 estão disciplinadas a participação social por tema e por dispositivo constitucional, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, considerando o que traz Côrtes (2005).

Quadro 7 Participação social na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) considerando a temática e o tipo de menção

Temática	Tipo de menção na CF/88	Dispositivo constitucional
Saúde	Explícita	Inciso III, art. 198 “ <i>participação da comunidade.</i> ”
Assistência Social	Explícita	Inciso II, art. 204 “ <i>participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis</i> ”
Criança e adolescente	Implícita	De acordo com Cortes (2005) essa é uma temática que pode ser vista associada a assistência social considerando que um dos seus objetivos é “o amparo às crianças e adolescentes carentes” disciplinado pelo art. 203 da CF/88, de fato a participação social embora não definida pela Constituição explicitamente foi definida pelo ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, onde estabeleceu os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e de Fundos

Educação	Implícita	Inciso VI, art. 206 “ <i>gestão democrática</i> do ensino público, na forma da lei” sendo que normativos infraconstitucionais estabeleceram a forma de participação social
----------	-----------	--

Fonte: Quadro construído a partir de Cortês (2005) e CF/88

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 o processo de ampliação da participação popular continuou com as Emenda Constitucionais² (EC) nº 20 de 1998 e nº 71 de 2012, que versavam sobre matérias no âmbito da seguridade social e da cultura, respectivamente.

Especificamente referente à educação, conforme mencionado anteriormente, a Constituição não foi explícita na forma de participação social, leis subsequentes trouxeram a previsão de dois tipos de Conselhos de Controle Social para acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e da Alimentação Escolar, criando dessa forma o CACS-FUNDEF e o CAE (CÔRTEES, 2005) disciplinados pelas leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e nº 8.913, de 12 de julho de 1994, respectivamente. Contudo, cabe ressaltar que o CACS-FUNDEF se orientou pela CF/88, destacando-se a EC nº 14 de 1996 que trata deste fundo.

O FUNDEF nasceu da necessidade de se equalizar as oportunidades, nesse sentido a Emenda Constitucional nº14 de 1996 promoveu uma alteração no art. 211 da Constituição, passando a definir que a União exercerá em matéria educacional função redistributiva e supletiva para equalizar as oportunidades, a mesma emenda inclui no Ato das Disposições Transitórias da CF/88 o art. 60, que de fato criou o FUNDEF, um fundo de natureza contábil em cada estado e no Distrito Federal dos recursos disciplinados pelo art. 212 da CF/88 para financiar o ensino fundamental, porém foi a Lei nº 9.424/1996 que criou o CACs com o intuito de exercer o controle social, destacando-se os de âmbito municipal e estadual como os executores principais do ensino fundamental. A partir de então o conselho se cristaliza como organização social de controle e passa a compor a política do fundo, inclusive quando o FUNDEF passa a ser FUNDEB, alteração ocorrida pela EC nº 53/2006 e regulamentada pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, o CACs permanece como instrumento de controle social. Atualmente vive-

² As emendas constitucionais podem ser encontradas no próprio texto constitucional na versão não compilada do Palácio do Planalto.

se novo contexto de mudança, com o fim da vigência da EC nº 53/2006 entrou em discussão no Congresso Nacional uma nova emenda desta vez de caráter permanente a EC nº 108/2020 que incluiu o art. 212-A à Constituição, nesse sentido da cristalização dos conselhos sociais para controle parece algo já consolidado tendo em vista o que dispõe a alínea d), do inciso XX do referido artigo:

A transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação (CF/88).

A história dos conselhos no Brasil é longa e em especial sobre a educação passou por mudanças frequentes nos últimos anos, mas em que pese essas mudanças o CACs-FUNDEB permaneceu como instrumento de controle social reconhecido.

Em resumo, o CACs emergiu de um contexto histórico de necessidade de participação social, apesar de ter sido posto em vigência por uma decisão de governo e não por demanda social, como ocorreu com os conselhos da saúde. Foi criado em 1996, oitos anos após a promulgação da CF/88. A partir da nova Emenda Constitucional o Congresso Nacional iniciou a discussão do Projeto de Lei nº 4.372, de 27 de agosto de 2020, de regulamentação do fundo, o qual virou a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

A partir dessa contextualização histórica passa-se à definição de conselhos sociais, contudo, é necessário definir controle social e especificamente aquele exercido sobre a administração pública.

O Controle Social pode ser definido como “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem” (MANNHEIM, 1971 apud CORREIA 2000, p. 53), contudo o termo possui várias abordagens. Garelli (1998) define como método que determinado sistema usa para se atingir um consenso, contudo os mecanismos de controle variam no tempo. Por certo período, o controle social foi confiado ao mercado na formação econômico-social do capitalismo liberal; ou ainda adquire um peso estatal maior associado ao Estado assistencial; e considerando o momento atual o Controle Social “se torna um problema de regulação de interesses e de pressões dos vários grupos, por parte do Estado...” (GARELLI 1998, p. 283-285). Entretanto, o Controle Social não necessariamente é exercido como meio de controle sobre a sociedade, o sentido inverso também é lembrado por Carvalho (1995, p. 8 apud CORREIA, 2000, p. 53), que ressalta que “controle social

é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância sobre aquele”, todavia este trabalho adotará a concepção de Correia (2000, p. 62), que considera que o “controle social envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade”. Olhando o controle social por essa capacidade de interferir nas ações do Estado, como nas políticas públicas, é possível compreender dentro da Governança Pública discutida por Gomes (2013) e por Denhardt (2015), conforme discutidos no tópico 1.1 desta dissertação.

Ainda de acordo com Correia (2000, p. 28), o controle social tem o condão de preservar os interesses da coletividade, levando à construção e à ampliação da esfera pública, ou pelo menos impedindo que recursos públicos sejam revertidos para a esfera privada. Entretanto, conforme a autora, a participação social, da forma mencionada, somente é viável pela construção de canais democráticos de participação social. A institucionalização desses canais é discutida por Fontaine e Gurza-Lavalle (2019), sob a ótica da inovação democrática, concluindo que houve ampliação no âmbito do controle social, isso é evidenciado também pelo histórico apresentado. Contudo, é necessário considerar que apenas a existência do controle social ou a criação dos conselhos, propriamente dita, não seja suficiente, é necessário, conforme Sposati e Lobo (1992), uma leitura crítica “contrapondo a sua versão burocrática a um novo patamar político, como espaço de exercício do protagonismo de sujeitos democráticos populares”, em que pese as autoras discorrerem especificamente a respeito dos conselhos de saúde, devido ao caráter abrangente da discussão, esta concepção é coerente com o presente trabalho.

Ainda a respeito da participação social, as autoras esclarecem que é necessário um cenário que a participação seja conduzida pela capacidade de “influir, de se contrapor, o que significa ter informações, ter opinião, na perspectiva da defesa de interesses coletivos” e que, portanto, é necessário dotar de condições para que o protagonismo seja de fato exercido (SPOSATI; LOBO, 1992, p. 367). Contudo, uma participação incipiente ou meramente formal pode implicar em insatisfação da comunidade, conforme observou Butler et al. (2019), em estudo sobre o Conselho Escolar de Ontário, Canadá, onde a escola Rideau foi fechada sem que o Conselho tivesse previamente considerado a argumentação da comunidade. O fato, de acordo com os autores, é que o conselho não deve basear suas decisões apenas sob aspectos administrativos, pois é um órgão constituído também para representar as comunidades escolares. A pesquisa sugere que os

conselhos escolares devem se engajar mais robustamente na comunidade (BUTLER et al., 2019). Trujilo e Renée (2015) ressaltam, ainda, a necessidade de incluir a comunidade escolar no planejamento e na implementação de estratégias da política; promover e avaliar a participação mais democrática, e em que pese o estudo esteja relacionado ao ambiente escolar, o aumento da participação da sociedade é salutar para a política pública.

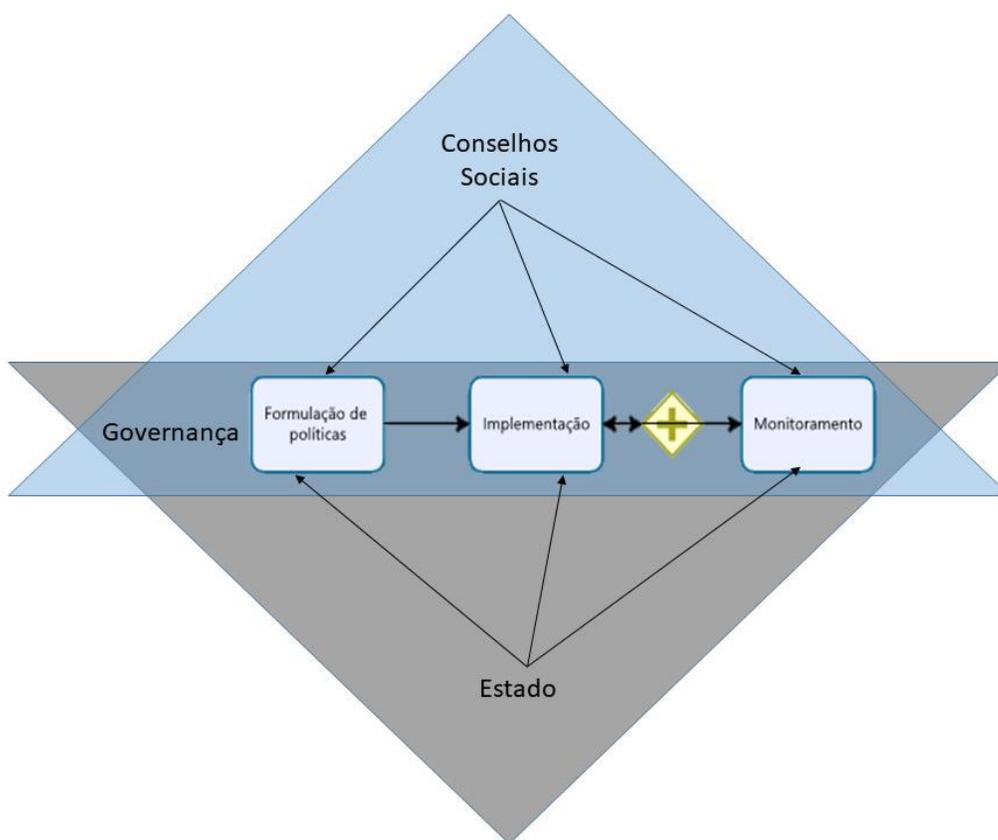
Para Carneiro (2002), os conselhos se inserem fundamentalmente na governança democrática. De toda forma, o conselho social se constitui em um canal de participação social, demonstrando a nova relação do Estado com a sociedade. Entretanto, eles se constituem em um modelo híbrido por fazerem parte da sociedade e do Estado, são espaços públicos (não-estatais) institucionalizados e legalizados e por isso se diferem de outras formas de manifestações sociais (CARNEIRO, 2002).

Embora este referencial teórico tenha se dividido em “Governança Pública” e “Governança como prática para a cidadania”, “Políticas Públicas” e “Conselhos Sociais”, na prática o que existe é uma interação íntima entre essas quatro áreas descritas. Buscou-se aqui demonstrar esse aspecto ao longo do referencial. O que se observou é que governança pode ser vista como princípio com suas regras que garantem a participação social e, portanto, dos conselhos, considerando o arcabouço normativo dentro da sociedade. Sem desconsiderar todo o conhecimento já acumulado referente à condução de processos mais eficientes pelo ponto de vista da gestão.

Autores como Silva e Melo (2000) destacam a participação social pelo ponto de vista do exercício da cidadania. A governança pública pela ótica da participação cidadã poderá, aos poucos, ser vista como condição intrínseca do ciclo da política pública, não sendo mais possível uma distinção clara entre ciclo da política pública e governança. No entanto, Denhardt (2015) avança num sentido mais proativo da Administração Pública para o exercício do direito do cidadão na participação do desenvolvimento das políticas públicas, como condição de caracterização de governança pública, que ele ‘batizou’ de governança democrática.

A figura 9 abaixo traz essa relação de intimidade da política pública, dos conselhos sociais e da governança pública:

Figura 9. Relação conselhos, governança e políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

CAPÍTULO II – CONTEXTUALIZAÇÃO

Como o objetivo desta pesquisa é compreender a forma como o FNDE interage com os órgãos representantes da sociedade civil, representados pelos conselhos sociais, fazem-se necessárias três caracterizações: a do FNDE, do CACS-FUNDEB e do Plano de Ações Articuladas.

2.1. O Plano de Ações Articuladas

O Plano de Ações Articuladas, PAR, foi inicialmente previsto dentro do PDE, de acordo com o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, como de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional (BRASIL, 2007).

Até início de 2012, o MEC — Ministério da Educação —, por intermédio do FNDE — Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação —, estava autorizado a firmar convênios, ajustes, acordos ou contratos com os demais entes federativos, sendo que o principal instrumento usado para essas transferências era o Convênio. Com a edição da Medida Provisória nº 562/2012, de 20 de março de 2012, com sua posterior Lei Ordinária nº 12.695, de 25 de julho de 2012, a União passou a firmar outro tipo de instrumento com os entes para transferências relacionadas à educação básica — o Termo de Compromisso, TC.

O PAR é o planejamento multidimensional da política de educação que os municípios, os estados e o DF devem fazer para um período de quatro anos segundo as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) (HADDAD, 2008). Silva e Cruz (2015) mencionam que é uma ferramenta importante de planejamento governamental, pois abrange várias ações em vários aspectos do setor educacional. Desta forma, a lei do PAR estabelece que o público abrangido pela política pública é aquele da educação básica, ou seja, aqueles de 4 a 17 anos que inclusive não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988), que é o caso da educação de jovens adultos. A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelece que

a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio compõem a educação básica. Contudo, ainda estabelece que a educação infantil gratuita a crianças de até 5 anos de idade e atendimento a educando com deficiência é obrigatório para o Estado.

A Lei 12.695/2012 estabelece, como uma das etapas do PAR, que haverá diagnóstico da situação do sistema de ensino a ser realizado em quatro dimensões:

- I - gestão educacional;
- II - formação de profissionais de educação;
- III - práticas pedagógicas e avaliação;
- IV - infraestrutura física e recursos pedagógicos. (BRASIL, 2012)

Com posterior planejamento das ações a serem executadas por meio de termo de compromisso, estabeleceu-se ainda que o Ministério da Educação ficaria a cargo de prestar assistência técnica aos entes para elaboração do PAR, na seleção de medidas e auxílio para efetivação dos planos subnacionais. Tal fato é corroborado pelo estudo de Silva e Cruz (2015) na Secretaria de Educação do Estado (Seduc) do Piauí, em que a conclusão foi de que essa assistência ocorre, em que pese os problemas encontrados sobretudo no que se refere ao manuseio do Sistema de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação (Simec), gerando dificuldades técnicas locais. Quanto a envolver transferência de recursos da União, esta ocorrerá por meio de termo de compromisso e não mais convênio a ser realizado pelo FNDE, o qual deverá ter no mínimo:

- I - identificação e delimitação das ações a serem financiadas;
- II - metas quantitativas;
- III - cronograma de execução físico-financeira;
- IV - previsão de início e fim da execução das ações e da conclusão das etapas ou fases programadas. (BRASIL, 2012)

A transferência é realizada por conta corrente específica e os recursos aplicados em caderneta de poupança, quando houver previsão de uso dos recursos em prazo igual ou superior a um mês e se inferior à aplicação ocorrerá em modalidade de curto prazo ou em mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública (BRASIL, 2012). Dessa forma, procura-se garantir que os recursos, quanto ao valor monetário, sejam preservados e não depreciados.

O não cumprimento, conforme a mencionada lei, poderá implicar em suspensão da liberação das parcelas previstas pelo FNDE e proibição de movimentação das contas pelo ente até regularização da pendência; em não havendo regularização, o Termo de Compromisso poderá ser cancelado. Desse modo, o governo federal criou uma norma que

permite o desenvolvimento da política pública, propiciando mecanismo de sanção caso o acordo pelo ente não seja cumprido.

A lei ainda determina, em seu art. 10, que o “acompanhamento e o controle social da transferência e da aplicação dos recursos repassados para a execução das ações do PAR, conforme Termo de Compromisso, serão exercidos em âmbito municipal e estadual pelos conselhos previstos no art. 24 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007” e, ainda, deverão analisar as Prestações de Contas dos recursos repassados ao ente subnacional, encaminhando ao FNDE demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira e o seu parecer conclusivo sobre a aplicação dos recursos no âmbito da política pública. Os conselhos mencionados são conhecidos por CACS-FUNDEB, conforme será discutido mais à frente.

2.2 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

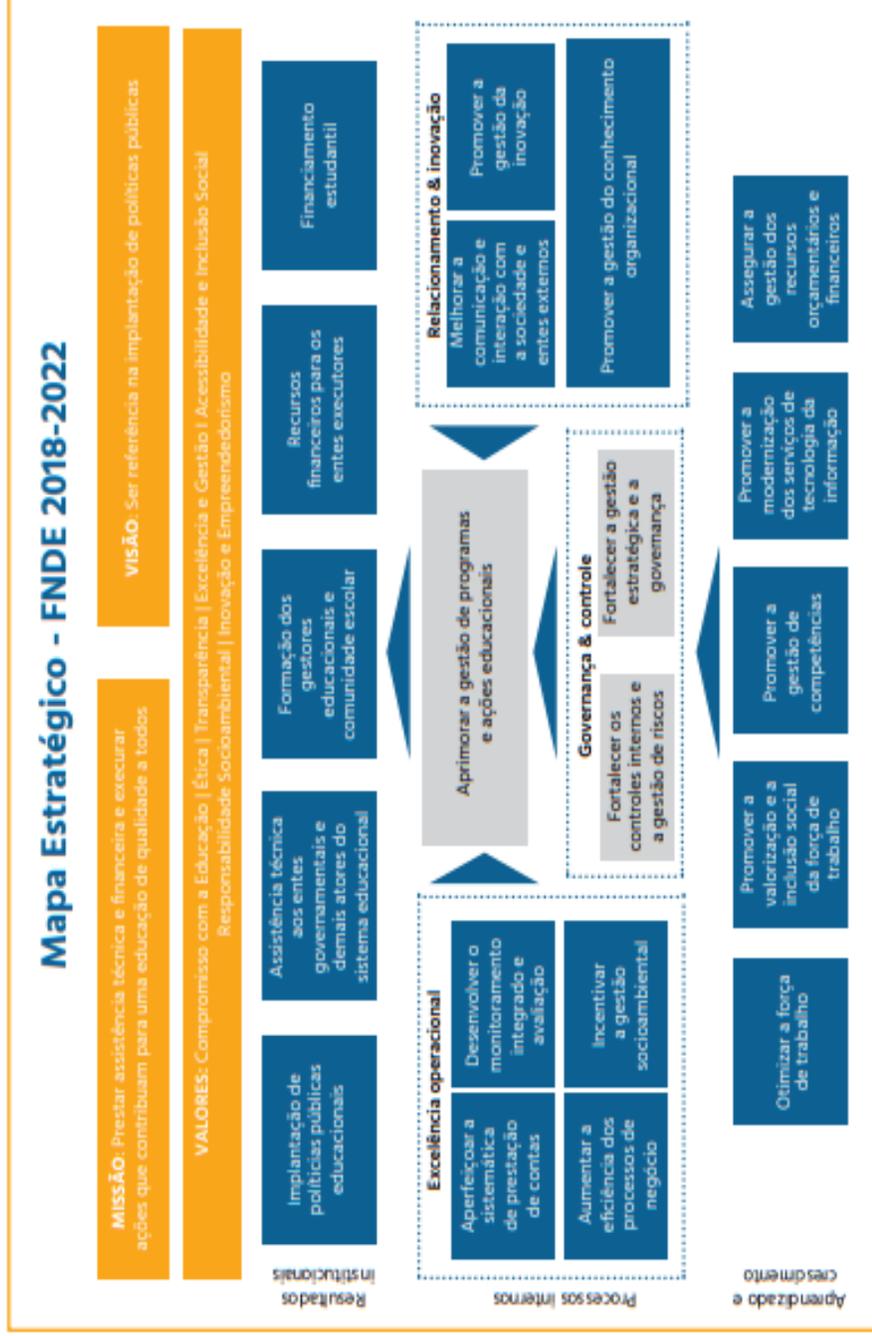
O FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, alterada pelo Decreto Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, cuja função é assistência técnica e financeira aos estados, municípios e Distrito Federal no âmbito das políticas públicas, entre elas o PAR, conforme determinado pelo art. 130 do Regimento Interno do FNDE (Portaria nº 629, de 3 de agosto de 2017), que estabelece responsabilidades na operacionalização de ações de programas e projetos educacionais à Diretoria de Gestão e Articulação de Programas Educacionais, DIGAP.

Para garantir que a autarquia atinja seus propósitos, o FNDE se respalda na missão e visão, respectivamente: “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos”; e “ser referência na implantação de políticas públicas” (BRASIL, S.D). A Estratégia para se buscar a missão e a visão da autarquia é evidenciada pelo mapa estratégico da autarquia, conforme definido no Planejamento Estratégico do ciclo 2018-2022, conforme segue:

O mapa estratégico é o instrumento do “Balanced Scorecard” que tem por objetivo traduzir o caminho (estratégia) para se alcançar a visão do futuro e realizar a missão. Isto é feito por meio da articulação de objetivos estratégicos dispostos em perspectivas (Resultados Institucionais, Processos internos, e Aprendizado e crescimento) e ligados por relações de causa e efeito que possibilitam a identificação de ações necessárias ao alcance de cada objetivo.

O mapa estratégico para o ciclo 2018-2022 segue abaixo, na figura 10:

Figura 10. Mapa Estratégico – FNDE 2018-2022



Fonte: Mapa Estratégico - FNDE 2018-2022.

Para operacionalizar a estratégia, o FNDE conta com uma estrutura definida pela Portaria nº 629/2017, conforme o quadro 8 abaixo:

Quadro 8. Organograma do FNDE

Conselho Deliberativo		
Presidente		
Órgãos seccionais	Órgãos específicos singulares	Órgãos de assistência direta do presidente

Fonte: Elaboração própria a partir do Regimento Interno, Portaria nº 629/2017 e alterações posteriores.

A portaria ainda relaciona as unidades que compõe os órgãos mencionados:

Órgãos Seccionais: Procuradoria Federal, Auditoria Interna, Diretoria de Administração; Diretoria Financeira; e Diretoria de Tecnologia e Informação.

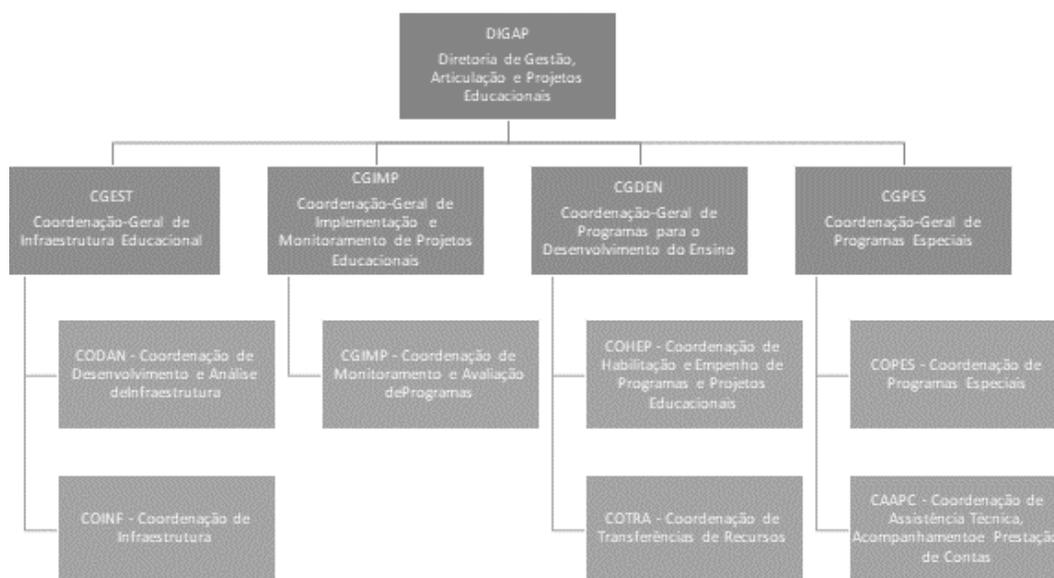
Órgãos específicos singulares: Diretoria de Ações Educacionais; Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais; e Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios.

Órgãos de assistência direta do presidente: Gabinete; Chefe de Gabinete; Assessor de Relações Institucionais; Assessor de comunicação; Assessor de Gestão Estratégica e Governança; Assessor do Presidente. e Assessor Técnico de Corregedoria.

2.3. Diretoria de Gestão e Articulação de Programas Educacionais, DIGAP

A DIGAP é composta por quatro coordenações-gerais e uma assessoria (figura 11) com suas subdivisões, conforme o inciso III, art. 2º do Regimento Interno da Autarquia. Dessas coordenações, três são áreas finalísticas: Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Programas e Projetos Educacionais – CGIMP; Coordenação-Geral de Infraestrutura Educacional – CGEST; e Coordenação-Geral de Programas Especiais – CGPES; enquanto a Coordenação-Geral de Programas para o Desenvolvimento do Ensino – CGDEN tem atribuição de área meio. De modo geral, o Regimento Interno estabelece as seguintes atribuições às coordenações, exemplificadas a seguir na figura 11:

Figura 11. Organograma da Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais - DIGAP



Fonte: Elaboração própria a partir do Regimento Interno da Autarquia.

2.4 CACS-FUNDEB DF

O CACS-FUNDEB é um Conselho Social criado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que estabeleceu que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (EJA) terão seus recursos acompanhados, comprovados e fiscalizados por esse conselho, já a Lei nº 12.695/2012 adicionalmente atribuiu ao CACS a responsabilidade de acompanhar os recursos do Plano de Ações Articuladas (PAR).

A Lei nº 11.494/2007 estabeleceu no art. 24 que os conselhos serão criados por lei específica no âmbito governamental pertinente, contudo não se vinculam ou têm subordinação ao poder executivo local, agindo com autonomia, sendo compostos de no mínimo 12 membros, sendo que no caso do DF, que possui a função tanto de estado quanto de município, o mínimo é de 9 membros.

Ressalta-se, todavia, com a promulgação da Lei nº 14.113, de 25 dezembro de 2020, que substitui a Lei nº 11.494/2007, que em função da necessidade de regulamentação do art. 212-A da Constituição Federal, os conselhos sociais tiveram a composição alterada.

Contudo, para a pesquisa que será realizada, o conselho entrevistado ainda era regido pela Lei nº 11.494/2007.

Para o estudo em questão, optou-se por selecionar o conselho que tenha um escopo amplo de ações, o que pode implicar uma entrevista mais robusta, permitindo um aprofundamento no Plano de Ações Articuladas, portanto optou-se por selecionar o conselho do Distrito Federal. Ademais, em busca no site do referido conselho, observou-se que os conselheiros elaboram o relatório de suas atividades desde 2019, demonstrando que existe um acompanhamento próximo do PAR. Tal acompanhamento por parte dos conselheiros pode enriquecer o estudo e, além disso, o fato de o conselho estar localizado no Distrito Federal facilita a realização de encontros presenciais que eventualmente pudessem se fazer necessários. Contudo não foi necessário encontro presencial, já que os elementos necessários para a pesquisa foram obtidos por entrevista gravada por telefone.

Ressalta-se ainda a necessidade de se fixar o marco temporal, abordando os seguintes mandatos de conselheiros, 2018-2020 e 2020-2022, de forma a estabelecer um estudo que aborde inclusive a excepcionalidade da pandemia. O CACS-FUNDEB do Distrito Federal conta com membros dos seguintes setores da sociedade civil, de acordo com a Lei Complementar nº 793, de 19 de dezembro de 2008, alterada pelas Leis Complementares n.º 893, de 23 de dezembro de 2014 e 973 de 21 de setembro de 2020, num total de 14 membros:

Art. 2º O Conselho a que se refere o art. 1º é constituído por 14 membros titulares acompanhados dos seus respectivos suplentes, na forma a seguir: (Artigo Alterado(a) pelo(a) Lei Complementar 973 de 21/09/2020)

- I - 3 representantes do Poder Executivo distrital, sendo 1 da Secretaria de Estado da Educação, 1 da Secretaria de Estado de Economia e 1 da Secretaria Adjunta de Planejamento da Secretaria de Estado de Economia; (Inciso Alterado(a) pelo(a) Lei Complementar 973 de 21/09/2020)
- II – um representante do Conselho de Educação do Distrito Federal;
- III – 1 representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, seccional do Distrito Federal. (Inciso Alterado(a) pelo(a) Lei Complementar 893 de 23/12/2014)
- IV – dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública do Distrito Federal, sendo um pai de aluno do Ensino Fundamental e um pai de aluno da Educação Infantil;
- V – dois representantes dos estudantes do Ensino Médio do Distrito Federal, indicados pela entidade que representa os estudantes secundaristas do Distrito Federal.
- VI - 2 representantes do Poder Legislativo do Distrito Federal, sendo 1 servidor indicado pela Comissão de Educação e 1 pela Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle. (Acrescido(a) pelo(a) Lei Complementar 973 de 21/09/2020)

Ressalta-se, todavia, que a Lei nº 990 de 16 de novembro de 2021 revogou a Lei Complementar nº 793/2008, criando outros componentes para o conselho:

Art. 2º O CACS-FUNDEB é constituído por 14 membros titulares, acompanhados dos respectivos suplentes, observados os seguintes critérios de composição:

I – 3 representantes do Poder Executivo distrital, dos quais pelo menos 1 do órgão distrital responsável pela educação básica;

II – 2 representantes do Conselho de Educação do Distrito Federal – CEDF;

III – 1 representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;

IV – 2 representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

V – 2 representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 indicado pela entidade distrital de estudantes secundaristas;

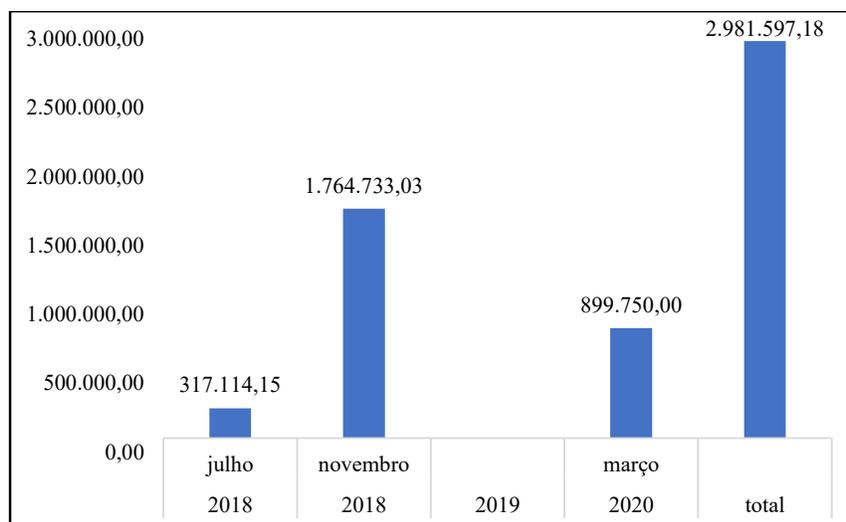
VI – 2 representantes de organizações da sociedade civil;

VII – 1 representante das escolas indígenas, quando houver;

VIII – 1 representante das escolas quilombolas, quando houver.

O Regimento Interno do conselho estabelece a forma de escolha dos representantes: eleição para os representantes de pais e alunos; as entidades sindicais fazem a indicação; e representantes do executivo distrital e do conselho de educação são indicados pelo dirigente, com a Lei 990/2021 essa forma de escolha passou a constar de lei.

Gráfico 1. Liberações de recursos para a Secretaria de Educação do Distrito Federal 2018-2021 conforme mandato do CACS-FUNDEB DF



Fonte: Elaborada pela autora conforme portal oficial do FNDE em consultas gerais.

O CACS-FUNDEB DF de 2018 a março de 2021, quando concluiu o mandato do referido conselho, ficou responsável pelo acompanhamento de R\$ 2.981.597,18 em recursos liberados para execução do PAR, de acordo com o gráfico 1, sendo que em 2019 não houve transferência de recursos, conforme página oficial do FNDE.

CAPÍTULO III - METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a opção metodológica de pesquisa proposta: como ocorre a interação dos Conselhos Sociais do CACS-FUNDEB com o FNDE no ciclo do PAR sob a ótica da governança. Optou-se por usar o Estudo de Caso como estratégia.

O Estudo de Caso é uma das cinco técnicas listadas por Creswell (2010) dentro de uma pesquisa qualitativa, de modo que tal pesquisa é descrita pelo autor como forma para se explorar e compreender o significado que os indivíduos atribuem a determinado problema social ou humano. Stake (1995, p. 02) define o Estudo de Caso como meio que permite explorar de forma profunda “um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos” desde que compreendidos dentro de um sistema integrado, definição dada pelo autor à palavra “caso” do tipo de estratégia. Dessa forma, a opção pelo estudo de caso se mostra mais adequada ao estudo realizado.

Cada “caso” possui aspectos semelhantes com outros casos, assim como é único em muitos outros aspectos (STAKE, 1995). Contudo, ressalta Stake (1995), essa estratégia não tem por objetivo permitir um resultado representativo de outros casos, sendo, inclusive, improvável essa correlação.

Como elementos de análise esse estudo envolveu pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas. As duas primeiras formas são vistas por Marconi e Lakatos (2017) como documentação indireta, que tem por objetivo conhecer o ambiente da pesquisa, também são capazes de se antecipar a duplicações e/ou esforços desnecessários, evitando-os; ou ainda indicar problemas e hipóteses, além de orientar para outras fontes de coleta de dados quando necessárias.

Sobre a pesquisa documental Marconi e Lakatos (2017, p.190) estabelecem que a característica “é tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina de fontes primárias”, ao passo que a pesquisa bibliográfica é considerada como fonte secundária, diferenciando-se da documental, e tem por objetivo, conforme os autores, permitir ao pesquisador um contato com todo o material escrito, dito ou ainda filmagens sobre algum assunto. A entrevista é uma técnica de conversa entre duas pessoas (MARCONI; LAKATOS, 2017) ou mais, se for feita opção por grupo focal Creswell (2010) com questionamentos realizados por entrevistador

que tem por objetivo fornecer informações sobre determinado assunto (MARCONI; LAKATOS, 2017).

O quadro 9 abaixo traz as principais características das fontes primárias e secundárias, de acordo com Marconi e Lakatos (2017):

Quadro 9. Principais características das fontes primárias e secundárias

	ESCRITOS		OUTROS	
	PRIMÁRIOS	SECUNDÁRIOS	PRIMÁRIOS	SECUNDÁRIOS
CONTEMPORÂNEOS	Compilados na ocasião pelo autor	Transcritos de fontes primárias contemporâneas	Produzidos pelo autor	Produzidos por terceiros
	Exemplos Documentos de arquivos públicos Publicações parlamentares e administrativas Estatísticas (censos) Documentos de arquivos privados Cartas Contratos	Exemplos Relatórios de pesquisa baseados em trabalho de campo de auxiliares Estudo histórico que recorre aos documentos originais Pesquisa estatística baseada em dados do recenseamento Pesquisa que usa a correspondência de outras pessoas	Exemplos Fotografias Gravações digitais Filmes Gráficos Mapas Outras ilustrações	Exemplos Material cartográfico Filmes comerciais Rádio Cinema Televisão
RETROSPECTIVOS	Compilados após o acontecimento pelo autor	Transcritos de fontes primárias retrospectivas	Analisados pelo autor	Produzidos por outros
	Exemplos Diários Autobiografias Relatos de visitas a instituições Relatos de viagens	Exemplos Pesquisa que recorre a diários ou autobiografias	Exemplos Objetos Gravuras Pinturas Desenhos Fotografias Canções Folclóricas Vestuário Folclore	Exemplos Filmes comerciais Rádio Cinema Televisão

Fonte: Marconi e Lakatos (2017, p. 66).

De acordo com Creswell (2010), a análise das informações coletadas envolve a extração de sentido e foi realizada baseando-se em Creswell (2010), Rossman e Rallis (2016) (apud CRESWELL, 2010), Bardin (1977) e Puglisi e Franco (2005). Bardin (1977) estabelece a análise de conteúdo em três fases: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

3.1 Construção dos códigos de análise

A construção dos códigos de análise considerou o referencial teórico de forma a buscar uma resposta específica da pesquisa a partir do corpus, de acordo com Puglisi e Franco (2005). O referido quadro 10, abaixo, considerou aspectos da implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no que se refere à participação do Conselho do Distrito Federal (CACS-FUNDEB) sob a perspectiva da governança pública. Não se busca com a análise esgotar todos os aspectos relacionados à participação do referido conselho na política do PAR, mas sim contribuir para uma visão mais

aprofundada desta relação, contribuindo para a política pública a partir da otimização da participação do conselho.

Quadro 10. Relação dos códigos de análise por categorias e referencial teórico

Categorias	Referencial	Códigos
Etapas	Rua (2014); Silva e Melo (2000); Frey (2000); Denhardt (2015); ISO 31000 (39, 40); Sposati e Lobo (1992); Šyiuğzÿdiniene et al. (2019)	Reconhecimento das Etapas
		Reconhecer a atuação do conselho
		Ambiente
Implementação	Silva e Melo (2000); Brasil (2014); Sposati Lobo (1992); Šyiuğzÿdiniene et al. (2019); Denhardt (2015); Thomson e Perry (2006); Trujilo e Renée (2015); Lei de acesso à informação	Nós críticos
		Relacionamento com os conselhos
		Aprendizado
		Transparência
		Discernimento de tendências
Monitoramento	Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) ; Gorgens e Kusek (2009); OCDE (2010); Rua (2014); Denhardt (2015); COSO ICIF; Silva e Melo (2000) - IN CGU 01/2016; ISO 31000 (2018); Lei de Acesso à Informação; Sideri (2018); Mergel (2013); Mergel e Bretschneider (2013); Thomson e Perry (2006); Trujilo e Renée (2015);	Critérios
		Partes interessadas/conselhos nos critérios
		Periodicidade
		Produtos
		Ambiente de incertezas
		Transparência do monitoramento
		Ferramentas informacionais
		Relacionamento com os conselhos
		Relação do monitoramento e implementação
Política		
Avaliação	Brasil (2018) - COSO ICIF (2013)	Articulação de gestores e avaliadores

Fonte: Elaboração própria.

Os códigos e categorias foram criados e ao longo do processo foram aperfeiçoados, resultando em 19 códigos distribuídos em quatro categorias que abrangem as quatro dimensões do referencial. Nesse longo processo de aperfeiçoamento, algumas vezes foram necessárias exclusões, aglutinamento de códigos buscando construir uma ferramenta de análise que pudesse ser sensível para captar a política pública e as regras que permitem que se entregue os resultados da política a partir da ótica de governança como participação social.

3.2 Arcabouço teórico

Inicialmente é preciso considerar que o arcabouço teórico se respaldou, conforme Marconi e Lakatos (2017), na documentação indireta obtida a partir de pesquisa bibliográfica. A pesquisa orientou-se pelas quatro dimensões do referencial, as quais foram definidas a partir do problema de pesquisa. Foi realizado no portal de periódicos da CAPES pesquisa que considerou para os últimos cinco anos pesquisas realizadas que contivessem “ciclo de política pública”, “governança pública”, “conselho social” e “governo federal”, não retornando resultados. Quatro pesquisas foram realizadas em separado e foram consideradas dissertações, artigos científicos e livros no Google Acadêmico.

Para a dimensão Políticas Públicas os descritores continham as palavras-chaves “políticas públicas”, “etapas das políticas públicas”, “ciclo das políticas públicas”, “avaliação”, “implementação” e “monitoramento” e suas variações em inglês. Contudo, percebeu-se a necessidade de ampliar de forma a compreender o histórico das políticas e dessa forma poder-se entender o contexto em que ela se desenvolve. A partir disso pesquisou-se pela história da política.

Considerando ainda esse aspecto do contexto, foi necessário contextualizar o ambiente de operação das políticas, já que o contexto federativo dá especial importância à quantidade de partes interessadas que devem coordenar-se no momento da implementação da política. No entanto, ressalta-se que o aprofundamento teórico ocorreu em função da participação do conselho, ou seja, apenas a partir do momento da emissão do termo de compromisso, quando inicia-se o acompanhamento da política pública pelo conselho.

Para a dimensão conselhos os descritores continham “conselhos sociais”, “participação social”, “partes interessadas”, “stakeholders” e “controle social” e suas variações em inglês. Todavia, para se ter uma visão ampla da construção dos conselhos sociais no Brasil e construir uma expectativa de atuação dos conselhos, procedeu-se a uma análise do seu contexto histórico no país. Dessa forma, foi realizada pesquisa a respeito da história dos conselhos sociais e ainda se buscou a partir da Constituição Federal de 1988 e de suas emendas construir uma “linha do tempo” da presença dessas estruturas sociais dentro do contexto brasileiro.

Sobre a dimensão Governança Pública e Governança como Prática para a Cidadania apareceram os mesmos descritores, os quais são “governança” e “governança pública” e suas variações em inglês.

A partir da pesquisa realizada se viu a necessidade de delimitar governança, já que é um termo que comporta uma variedade de significados, por isso a dimensão de governança teve a preocupação de justificar a abordagem usada a partir de uma pesquisa mais ampla que se afunila até o conceito de governança que se optou por adotar.

Com esta pesquisa ainda pôde-se constatar vastas formas de se abordar a participação social, por meio da governança pública, desta forma o capítulo Governança como Prática para Cidadania buscou trazer concretude ao conceito abordado na dimensão anterior. As práticas selecionadas buscam atender ao princípio de cidadania usado na conceitualização de governança.

A experiência da autora no serviço público permitiu ainda agregar referências que são consideradas no contexto da administração pública brasileira, como o Guia Ex-post de Avaliação de Políticas e o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União.

3.3 Análise preliminar e seleção do corpus

De acordo com Creswell (2010), os pesquisadores qualitativos usam múltiplas fontes de dados, portanto, em aderência ao autor, esta pesquisa aplicou entrevistas e realizou pesquisa documental. Os dados foram organizados e realizada “leitura flutuante”, com posterior seleção de documentos: o “corpus” — “conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 1977, p. 96). Esse “corpus” foi definido e explorado a partir de regras, de forma a conferir confiabilidade à pesquisa, conforme Bardin (1977) e Franco (2005): regra da exaustividade; não-seletividade; representatividade; homogeneidade e pertinência.

Desta forma, os documentos selecionados procuram englobar o ciclo da política e foram realizados a partir de uma ampla pesquisa. Conforme Marconi e Lakatos (2017, p. 193): “documentos oficiais constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados”. Os

documentos do Conselho de Controle Social foram obtidos na página oficial do conselho, conforme segue: relatório de atividades 2020, único relatório disponibilizado pelo conselho, atas 2018, 2019 e 2021 considerando o período de vigência do conselho selecionado; regimento interno do conselho e entrevista com conselheiro. Foi procedida a leitura dos documentos para identificação dos assuntos relacionados ao PAR e no caso das atas, aquelas que não mencionavam o programa foram desconsideradas, restando das atas 18 documentos para serem analisados. A relação dos documentos dos conselhos está descrita no quadro 11.

Para as entrevistas foi usada a técnica da entrevista semiestruturada, de forma a permitir um roteiro a ser seguido, mas que seja flexível para que outras perguntas possam ser levadas aos entrevistados na medida da necessidade.

Este trabalho adotou o protocolo de pesquisa de Creswell (2010, p. 216), que estabelece de quatro a cinco questões, além de uma abordagem introdutória para contextualizar os entrevistados acerca da pesquisa ("quebrar o gelo"), e uma questão de fechamento que o autor transcreveu como se segue: "quem devo procurar para aprender mais sobre minhas perguntas?". Para cada pergunta, conforme o mesmo protocolo, foram elaboradas sondagens que orientaram a condução da entrevista de forma a permitir um maior aprofundamento no assunto abordado, conforme a orientação do autor, os anexos II e III trazem a abordagem que foi usada no trabalho.

As entrevistas foram realizadas conforme protocolo de entrevista definido por Creswell (2010), que traz a necessidade de se escolher os envolvidos diretamente com o problema, realizando uma seleção intencional, sendo que elas devem ser realizadas individualmente com os responsáveis e indicados dentro do FNDE e CACS/FUNDEB DF. Por ser entrevista semiestruturada, Creswell (2010) orienta que sejam gravadas e transcritas, procedimento que foi adotado após autorização dos participantes, garantindo ainda o sigilo, conforme o protocolo, por esse motivo opta-se por não indicar os cargos dos indicados, apenas a coordenação geral.

Quadro 11. Relação dos documentos usados para análise da participação dos conselhos no PAR

Tipo	Data	Ementa
Relatório de Atividade – RA 2020	19 de fevereiro de 2021	Documento em que são apresentadas as atividades dos conselhos para o exercício de 2020.
Atas: 2018 – 5ª, 6ª, 8ª 9ª, 10ª, 11ª e 12ª 2019 – 1ª, 2ª; 4ª a 12ª 2021 – 3ª	2018 – maio; junho; agosto; setembro; outubro; dezembro 2019 – janeiro; fevereiro; abril; maio; junho; julho; agosto; setembro; outubro; novembro; dezembro 2021 – março	Tratam das discussões do conselho em suas reuniões ordinárias mensais
Regimento Interno - RI: Portaria nº 328/2017	07 de agosto de 2017.	Dispõe sobre as diretrizes para ação do Conselho de Controle Social CACS-FUNDEB do DF
Entrevista com o conselheiro	Julho de 2022	Abordadas questões da política e da participação do conselho especialmente quanto ao FNDE

Fonte: Elaboração própria.

O relatório de 2020 das atividades do conselho foi o único selecionado, tendo em vista que era o único disponível, desta forma foi necessário abordar os demais anos pelas atas das reuniões dos conselhos que estavam disponíveis para consulta. A seleção das atas, reuniões ordinárias e extraordinárias, foi realizada em duas fases: a primeira seleção considerou o período do conselho de 12/03/2018 a 12/03/2020 e de 14/04/2020 a 31/03/2021, então apenas as atas deste período foram consultadas, sendo que o conselho do Distrito Federal se reúne uma vez por mês; a seleção envolveu a leitura da íntegra de todas as atas selecionadas e posteriormente foram escolhidas aquelas que tratavam do PAR, já que o conselho trata de outras políticas de forma concomitante e nem todas as reuniões envolviam o assunto PAR.

Quanto aos documentos do FNDE foram considerados o decreto de governança; o regimento interno do FNDE; Portaria de indicadores; resoluções do PAR, relatório de gestão do FNDE, além da entrevista realizada com representantes da CGPES e CGIMP. O Quadro 12 traz o detalhamento dos documentos que compõem o corpus referente à autarquia.

Quadro 12. Relação dos documentos usados para análise da participação do FNDE no PAR.

Tipo	Data	Ementa
Decreto nº 9203/2017	22 de novembro de 2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal
Regimento interno FNDE 629/2017 e alterações	3 de agosto de 2017	Trata da natureza, sede e finalidade; da organização; da direção e nomeação; das competências comuns às unidades do FNDE; das competências específicas das unidades; das atribuições dos dirigentes; do patrimônio; dos instrumentos decisórios e atos do presidente, diretores e demais autoridades do FNDE; das correspondências; e disposições gerais
Portarias nº: 90/2021; 577/2021; 209/2022	26 de fevereiro de 2021; 25 de outubro de 2021; e 1º de abril de 2022	Tratam das metas institucionais com respectivos indicadores e responsáveis
Resoluções CD/FNDE: 3/2020; 14/2012; 24/2012 alterada pela 34/2012 12/2018		Resoluções que regulamentam o PAR
Relatório de Gestão 2018	18 de janeiro de 2019	Instrumentos de transparência e prestação de contas de todo o trabalho desenvolvido pela Autarquia
Entrevistas	Julho de 2022	Entrevistas com representantes da diretoria DIGAP sobre a política do PAR

Fonte: Elaboração própria

Para seleção das portarias de indicadores foi realizada pesquisa no Diário Oficial da União pelo termo “indicadores”, selecionando o período de 2018 até 2021 publicados pelo FNDE/MEC. A partir desse primeiro levantamento foi realizada a leitura de todas as portarias, identificadas e selecionadas aquelas que se referiam ao PAR.

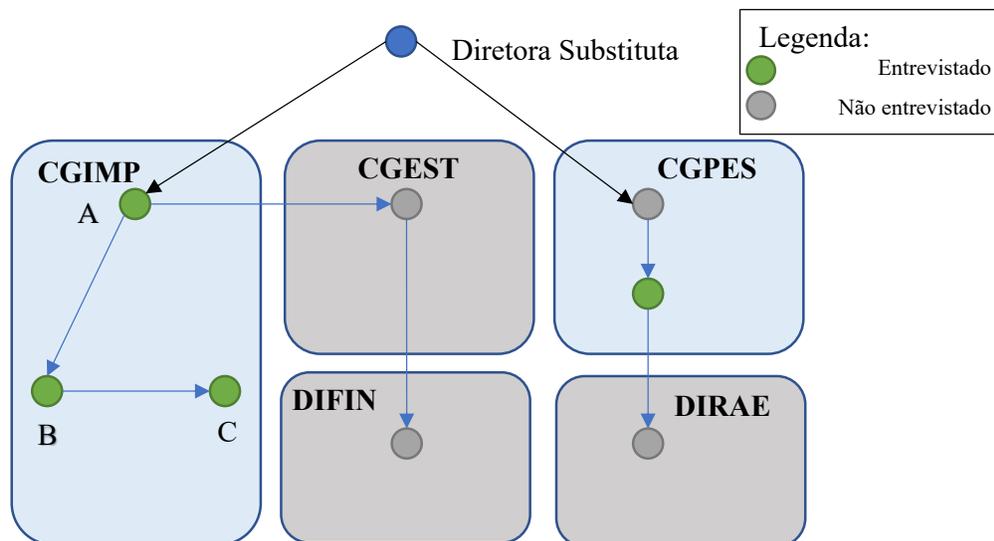
As resoluções do programa foram realizadas a partir do acesso ao Portal do FNDE onde são encontrados todos os termos de compromissos firmados com o GDF, a primeira seleção foi relacionada aos termos com vigência entre 2018 e 2021, depois foi realizada leitura para identificar as resoluções que eram descritas no termo. Como o estudo se refere ao PAR, os termos de compromisso relacionados ao PAC não foram considerados, e, portanto, seus normativos.

Os Relatórios de Gestão consideraram o mesmo período do parágrafo anterior e foram localizados no Portal do FNDE, a partir de uma leitura foi selecionado aquele com informações que podiam ser usadas para o estudo.

As entrevistas do estudo foram realizadas com os responsáveis do FNDE envolvidos com a fase de implementação, monitoramento e Prestação de Contas do PAR e com o Conselho do Distrito Federal considerando os mandatos 12/03/2018 a 12/03/2020 e 14/04/2020 a 31/03/2021, de forma a pegar mandatos completos, inclusive que envolvessem a situação excepcional da pandemia de Covid-19. Neste caso, os mesmos conselheiros estavam presentes em ambos os mandatos, o que implicou a necessidade de que um representante fosse entrevistado.

Foram indicados inicialmente dois entrevistados pela Diretora Substituta, a partir dos quais outros foram recomendados, totalizando ao final oito indicações. Ao final foram realizadas cinco entrevistas, conforme justificado a frente. O mapa de indicações abaixo (Figura 12) mostra os indicados e suas respectivas áreas no FNDE.

Figura 12. Mapa de entrevistados e indicados no FNDE



Fonte: Elaboração própria.

Foi realizada uma apresentação aos entrevistados individualmente do objetivo do trabalho, procedendo depois a entrevista. No caso da CGEST, após a apresentação e conversa com o responsável por fornecer as informações, chegou-se à conclusão de que não havia informações a mais a serem repassadas para além das entrevistas realizadas com A e B sobre obras e, conforme ele, não há contato com os conselhos de controle social no âmbito da Prestação de Contas de infraestrutura. Portanto, a entrevista com esse ator não foi realizada, contudo foi indicado outro ator na DIFIN, mas como estava fora do *locus* do trabalho não se buscou realizar a referida entrevista.

O indicado para a entrevista na CGPES não estava disponível, encontrando-se de férias, contudo ele próprio indicou outro ator para que pudesse ser realizada a entrevista na mesma área procedendo-se dessa forma à entrevista gravada, este por sua vez indicou outro ator que estaria na DIRAE, contudo pela razão já exposta não se encontrava dentro da área de estudo proposta, ademais a referida área não se relaciona com os conselhos no contexto do estudo realizado, sendo uma área responsável pelo cadastramento das informações dos conselheiros.

As entrevistas realizadas consideraram duas coordenações da DIGAP e com o representante do Conselho Social CACS-Fundeb-DF de acordo com a tabela 2 abaixo. As perguntas realizadas encontram-se no apêndice, anexos II e III respectivamente. A

solicitação da entrevista foi realizada para a DIGAP no que se refere ao FNDE e ao Conselho do DF para entrevista com o conselheiro responsável, conforme anexos IV e V.

Tabela 2. Número de representantes conforme local de pesquisa

Local da pesquisa	Unidade	Representantes
DIGAP	CGIMP	3
	CGPES	1
CACS-FUNDEB-DF	-	1

Fonte: Elaboração própria.

Ao longo da análise, houve a necessidade de busca de material para preenchimento de lacunas, que foi o caso do Manual elaborado pelo FNDE para os conselhos sociais do CACS-FUNDEB para o PAR. Foi inserido pontualmente e por isso não foi considerado como elemento do corpus para fins de análise por meio dos códigos.

A pesquisa realizada pretendeu traçar a forma como a política do PAR se desenvolve a partir de quando o termo de compromisso é gerado, ou seja, quando começa a atuação do conselho social. Para tanto, os elementos da política foram considerados com base no referencial para se estabelecer a relação dos conselhos dentro da política pública, balizando-se pelo conceito de governança pública adotado.

A análise das entrevistas e demais informações documentais foi realizada com base na codificação descrita por Rossman e Rallis (1998, p. 171 apud CRESWELL, 2010, p. 219) como “processo de organização do material em blocos ou segmentos de texto antes de atribuir significado às informações”, já Creswell (2010) ressalta que é possível fazer a codificação “à mão”, mas salienta que o uso de programas de computador pode auxiliar nesse processo. Foi realizada codificação à mão por conta do prazo e toda a necessidade de apropriação de conhecimento a respeito da ferramenta computacional a ser usada.

A codificação foi realizada com base nos objetivos específicos a partir dos quais se realizou perguntas que seriam respondidas pelo referencial. A partir das perguntas se extraiu as unidades de registro e de contexto, classificando-as em categorias, já demonstradas.

O tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação é uma etapa que pressupõe o tratamento dos dados brutos, de forma que se tornem significativos e válidos (BARDIN, 1977). Creswell (2010) postula que o passo final, passo 6, da análise dos dados

coletados é a interpretação, podendo ser “derivado de uma comparação dos resultados com informações coletadas da literatura ou de teorias” (CRESWELL, 2010, p. 224), ou ainda, da legislação relacionada, como no caso do presente estudo. Bardin (1977) menciona que a análise de conteúdo permite propor inferências e antecipar interpretações.

A partir da análise das entrevistas e dos documentos que foram confrontados com o disposto no levantamento bibliográfico, verificou-se os resultados dentro da governança pública e dessa forma foi possível a proposição de melhorias. Um relatório foi produzido com a análise por unidade de registro e categoria com 52 páginas, parte desse relatório compõe o Capítulo IV a seguir.

O quadro 13 abaixo é um exemplo da forma como foi realizada a análise em Excel e em seguida o texto da análise do relatório:

Quadro 13. Extrato de análise produzida em Excel, onde 0 significa avaliação ausente e 1 presente

Referencial	Categorias	Objetivo	Código	resultado textual
BRASIL, 2018 - COSO ICIF, 2013	Avaliação	compreender se as informações obtidas pelos gestores durante o ciclo são discutidas com os avaliadores	Articulação de gestores e avaliadores	avaliação: 0 - decreto; 0 entrevistas; 1 res; 0 portaria; 0 RG; 0 RA; 0 ATAS; 0 Entrevista; 0 RI

Fonte: Elaboração própria.

Abaixo, a partir da síntese acima, foi produzido o trecho abaixo que compõe o relatório de 52 páginas:

1.4. Avaliação

1.4.1 Articulação de gestores e avaliadores: Articulação de gestores com avaliadores ocorre de forma a ter uma avaliação da política pública

De acordo com Rua (2014) e Frey (2000) a avaliação é uma etapa integrante do ciclo da política pública, Silva e Melo (2000) e Mendes e Sordi (2013)

A avaliação do PAR é de responsabilidade do MEC, conforme resolução do PAR:

Art. 6º Aos agentes cabem as seguintes responsabilidades:

I - Ministério da Educação, por intermédio de cada Secretaria:
c) acompanhar tecnicamente e avaliar a execução do PAR; e

...

Os entrevistados do FNDE informaram que não são chamados a contribuir com o processo de avaliação do PAR...

CAPÍTULO IV: ANÁLISE E DISCUSSÃO

A análise da relação do conselho social CACS-FUNDEB no âmbito do PAR com o FNDE considerou (1) as entrevistas realizadas com a equipe do PAR no FNDE e com o Conselho Social do Distrito Federal e (2) documentos, como portarias que disciplinam indicadores e metas do programa, além de disciplinar a estrutura da autarquia, resoluções que disciplinam o programa e o decreto de governança.

A análise dos dados considerou quatro aspectos do estudo que são abordados conforme segue: Identificação das etapas PAR; relacionamento dos conselhos com o FNDE; caracterização do Conselho Social dentro da governança pública do PAR; e Proposição de melhorias para gestão do PAR. Os dois primeiros são discutidos dentro de um mesmo tópico, já que possuem relação próxima, os demais tópicos são discutidos em separado.

4.1 O PAR e sua múltipla visão da política pública: identificação das etapas, conforme o objeto de financiamento e relacionamento dos conselhos

Ao FNDE cabe, no que se refere ao PAR, conforme Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, a prestação de assistência técnica e financeira à educação básica pública de forma a melhorar a estrutura física ou pedagógica das escolas. O PAR não possui um único ciclo dentro da Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais - DIGAP. Isso posto, depreende-se que a partir da documentação e análise das entrevistas é que a etapa de monitoramento da política não está presente, para todos os objetos financiados pela política. Adicionalmente, desde 2019 em decorrência da pandemia de Covid-19, o monitoramento existente tornou-se deficitário, ressaltando, conforme Rua (2014), Silva e Melo (2000), Gorgens e Kusek (2009) e Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) que essa etapa é de extrema importância para o desenvolvimento da política pública.

A partir dessa contextualização é preciso dividir o PAR entre aquelas ações que possuem monitoramento e aquelas que não possuem. Até 2019 todas as ações dentro da dimensão IV do PAR (infraestrutura física e recursos pedagógicos) eram monitoradas inclusive com visitas in loco, mas a partir do surgimento da Pandemia de Covid-19 apenas mobiliário passou a ser monitorado e apenas via sistema no FNDE. No que se refere aos

conselhos, o acompanhamento no período ocorreu por meio de ofícios para secretaria de educação. As demais dimensões de “gestão educacional; formação de profissionais de educação; e práticas pedagógicas e avaliação” não são monitoradas, portanto, seguem um ciclo de política diferente, desta forma é preciso realizar essa distinção. O que será estabelecido é o desenho do ciclo da dimensão IV e as outras dimensões serão pontuadas individualmente, quando necessário para marcar essa diferenciação. Registra-se que a CGIMP não trabalha com as dimensões I a III e dentro da IV, atualmente apenas com obras e mobiliário.

O Relatório de Gestão do FNDE do ano de 2018 resume as etapas do PAR, disciplinado nas resoluções nº 14, de 8 de junho de 2012, nº 12, de 6 de junho de 2018 e nº 24, de 2 de julho de 2012, as quais foram revogadas pela resolução nº 03, de 29 de abril de 2020, como “cadastro no simec, diagnóstico da situação educacional, elaboração do plano, pactuação e repasse de recursos”. O Relatório de Atividade do Conselho de Controle Social do DF, CACS-FUNDEB DF de 2020 corrobora mencionando que as etapas do PAR, compreendem o “planejamento, monitoramento das ações, assinaturas dos termos de compromisso, sistematização da prestação de contas, dentre outros”, essas são medidas que estão coerentes com a definição de implementação de Rua (2014). E embora a aparente diferença com relação a descrição do processo tanto na visão do FNDE como na visão do conselho são descrições complementares, mas não divergentes que fazem parte da implementação.

O que existe hoje é uma visão consolidada da política pública no que se refere à implementação, ao monitoramento e à avaliação quando são vistas em conjunto às resoluções do PAR, mas que não necessariamente é uma prática a partir dos dados coletados nas entrevistas, conforme será discutido.

A partir dessa contextualização inicial é preciso considerar como ocorrem as três etapas deste estudo a partir da ação dos conselhos, ou seja, a partir da emissão do termo de compromisso, conforme Lei do PAR. A descrição de momentos anteriores ao Termo de Compromisso não foi considerada. Ficou demonstrada duas etapas: implementação e monitoramento da política, já a etapa de avaliação como etapa do órgão setorial, o MEC, não ficou demonstrada como prática exercida pelo ministério, conforme será discutido. Passando para uma análise lógica a partir da linha temporal da política, conforme Rua (2014), Silva e Melo (2000) e Frey (2000) começa-se pela implementação, em seguida

para o monitoramento e depois para a avaliação, sem desconsiderar as implicações de cada etapa umas nas outras.

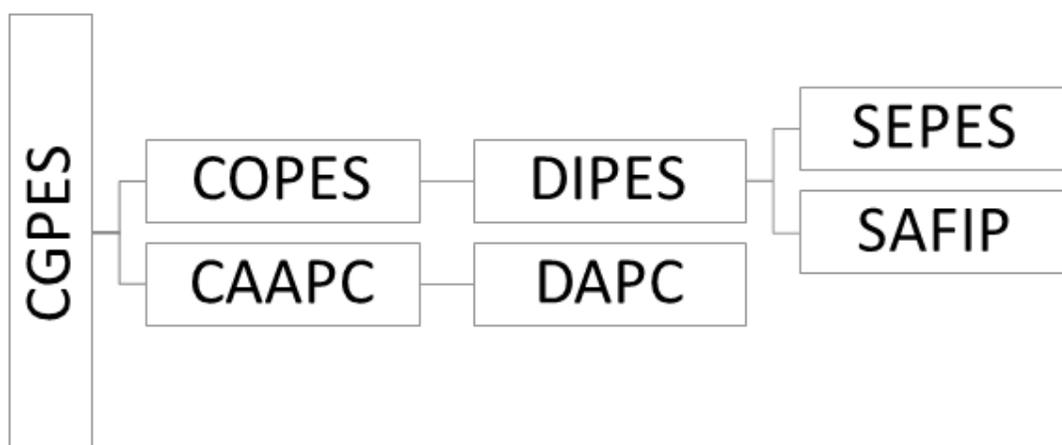
A etapa de implementação da política, definida como “o conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos” (RUA, 2014, p. 89), é realizada na DIGAP e nas suas coordenações. Ressaltando que às coordenações são atribuídas responsabilidades de gestoras responsáveis pelos programas e de áreas meio, aquelas que prestam suporte; conforme entrevista com o Entrevistado A da CGIMP “temos aqui uma CGDEN que é a área meio da DIGAP”.

Ademais, sob o ponto de vista dos responsáveis, é possível confirmar pelo RI do FNDE já que alguns setores são responsáveis pela implementação no âmbito da autarquia.

O início da política ocorre de forma semelhante independente do objeto, conforme Resolução nº 3/2020 e entrevistados. Os entes incluem suas solicitações em iniciativas ou subações a depender de qual ciclo do PAR se trata, portanto, depende da resolução considerada, tendo em vista que as denominações são diferentes de acordo com o ciclo do PAR, mas se referem ao mesmo momento da política. A depender do objeto, áreas diferentes são responsáveis pela análise e emissão de parecer de aprovação para dar prosseguimento no ciclo.

Inicialmente a CGPES é responsável por parte da implementação naquilo que não se refere à infraestrutura (obra) na autarquia. Abaixo, conforme o RI da autarquia, está a estrutura da CGPES:

Figura 13. Estrutura da CGPES, conforme Regimento Interno

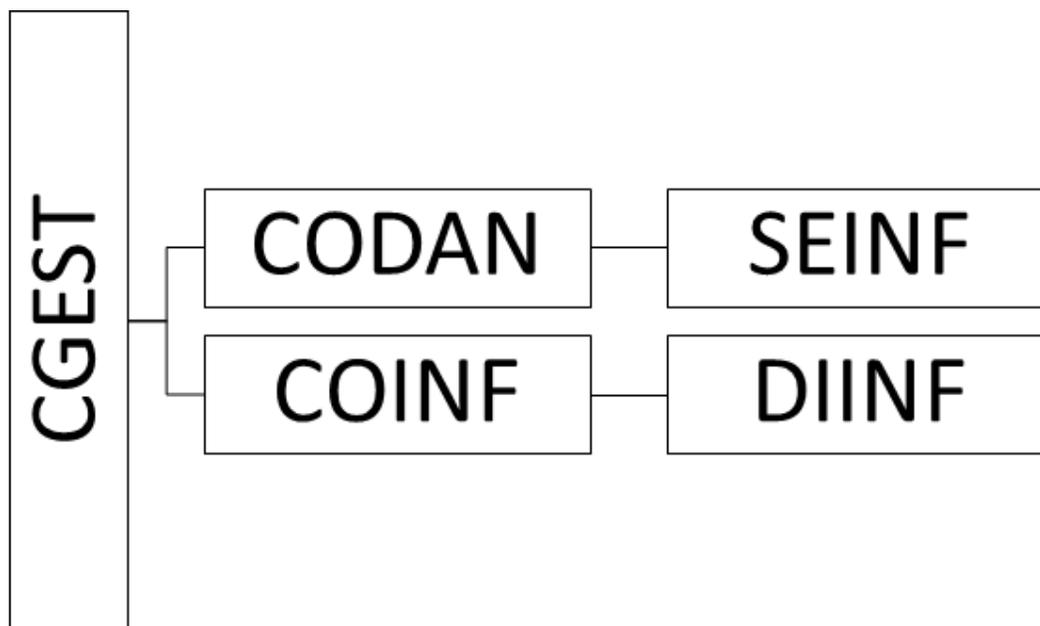


Fonte: Elaboração própria.

A implementação dentro da CGPES é demonstrada especificamente pelo Serviço de Apoio ao Acompanhamento Financeiro – SAFIP – do PAR, ao qual, entre outras atividades, compete, conforme inciso III, do art. 151 do RI do FNDE, “acompanhar a execução financeira, por meio de saldos de empenho, geração de termos de compromisso e liquidação do pagamento, relacionadas às atividades da CGPES”. Por atividades da CGPES compreende-se o PAR genérico que é a denominação de todos os objetos que não se referem à obra e que são financiados por transferências voluntárias exercidas em função do PAR, conforme entrevistado da CGPES.

A CGEST, outra coordenação, também se relaciona a implementação de ações, mas de infraestrutura, de acordo com o regimento interno em seu art. 142, inciso V, o qual deve “prestar assistência técnica às entidades beneficiadas quanto à adequação dos projetos-padrão à realidade local e quanto à execução das ações projetadas” e conforme art. 143, inciso V, “coordenar a análise de verificação do cumprimento do objeto pactuado no âmbito dos projetos de infraestrutura educacional”. O organograma abaixo permite a visualização dessa parte da estrutura da DIGAP:

Figura 14. Estrutura da CGEST, conforme Regimento Interno



Fonte: Elaboração própria.

Com a aprovação dos termos de compromisso, cada área de monitoramento passa a exercer seu papel. Considerando a complexidade das obras existe um tipo de acompanhamento diferente em relação aos outros objetos que são monitorados.

De acordo com o entrevistado A, da CGIMP, depois que o gestor assina eletronicamente o termo de compromisso, essa ação leva uma comunicação entre o SIMEC PAR e o SIMEC obras 2.0, de modo que este cria uma identificação para a obra, um código chamado ID, a partir de então, “desde o planejamento da licitação, até a fase de conclusão física da obra, a CGIMP monitora”, comenta o entrevistado.

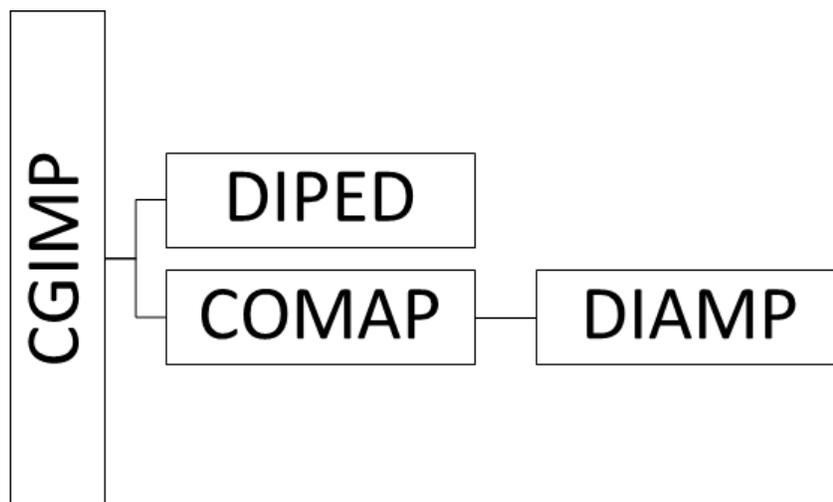
O entrevistado menciona especificamente o monitoramento da CGIMP, coordenação que não é apenas responsável por esta etapa do ciclo, como se observa pelo próprio o nome da coordenação, é possível perceber que a ela cabem atividades de implementação: Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais (CGIMP). Dentro da referida coordenação, a Divisão de Apoio à Execução de Projetos Educacionais – DIPED –, possui a atribuição de “emitir parecer técnico visando à liberação de recursos financeiros” e “prestar assistência técnica aos executores dos projetos educacionais”, por exemplo, portanto dentro do conceito adotado no que se

considera implementação essa coordenação geral exerce como as outras, função de implementadora da política dentro das atribuições do FNDE.

No entanto, sua implementação se refere às obras, os pagamentos realizados pela coordenação se referem aos percentuais a serem pagos, conforme determinada obra evolui no sistema SIMEC Obras 2.0, de acordo com entrevistados A e B. O que leva o pagamento de determinada obra é o monitoramento realizado acerca de sua evolução, já que o pagamento das demais ações é solicitado pela CGPES, conforme mencionado anteriormente.

Os dados inseridos no sistema, que devem ser feitos mensalmente pelos fiscais da obra, permitem que a área analise e tome uma decisão quanto ao pagamento de determinada ação de infraestrutura, conforme entrevistas da CGIMP. Alguns problemas relatados pelo entrevistado B se relacionam a informações intempestivas e equivocadas pelos entes. Outra questão relacionada à implementação da política é a ação realizada pela Coordenação-Geral no sentido de análise de solicitação de prorrogação dos termos de compromisso de obras quando necessário, com a finalidade de prolongar o prazo para conclusão da ação. O organograma abaixo, na figura 15, permite a visualização da estrutura da CGIMP:

Figura 15. Estrutura da CGIMP de acordo com o Regimento Interno



Fonte: Elaboração própria.

Nesse sentido, a implementação é confirmada tanto pela presença de um processo definido como pela definição dos responsáveis pela condução do processo no Regimento Interno.

Ao final da execução pelo ente das ações ocorre a prestação de contas, que a partir da Resolução nº 12/2018 passou a ser realizada diretamente no SIMEC PAR, sendo este momento considerado *accountability*, de acordo o RBG do TCU. Nas ações que não envolvem infraestrutura, o entrevistado da CGPES esclarece que existe uma aba onde as informações da execução são inseridas, a entrevista C também menciona essa aba, embora não diretamente, quando menciona as pendências encontradas no município quando o monitoramento é realizado conforme segue “falta de, de, sim é colocar no SIMEC a documentação comprobatória do gasto do recurso”.

É neste momento que é possível perceber a atuação da sociedade por meio do Conselho de Controle Social do CACS-FUNDEB, que emite o parecer de prestação de contas conforme a Resolução nº 3/2020 e a 14/2012. A participação da sociedade no âmbito das políticas públicas é de sobremaneira importante. De acordo com a ideia de governança compreendida por Denhardt (2015), é “a maneira como são tomadas as decisões na sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos e na implementação das políticas públicas”, portanto, dentro da política pública, os cidadãos ganham mais importância. Considerando os cidadãos como partes interessadas de uma política, Thomson e Perry (2066) e Denhardt (2015) trazem como uma das dimensões dessa governança a administração, onde é possível desenvolver aspectos de gestão organizacional que incluam as partes interessadas como em um sistema de gestão de riscos com uma estrutura de comunicação e consulta (ISO 31.000, 2018). Portanto, o cidadão, assim como a estrutura ao qual pertence como os conselhos sociais, deve ser considerado dentro das etapas de uma política pública.

Esta atuação do conselho é evidenciada pela Resolução 3/2020 que repetiu a disposição da Resolução nº 14/2020, coerente com a Lei do PAR e com o RI do Conselho em seu art. 2º. O parecer do conselho é importante não só pelo aspecto formal, de se obedecer a uma lei, como também pela importância material de acordo com o entrevistado na CGPES já que as informações do parecer são consideradas para subsidiar a análise técnica da autarquia. Outros documentos demonstram esse aspecto, como o RA 2020 e as atas do CACS-FUNDEB DF e, adicionalmente, a entrevista realizada com o conselheiro.

O acompanhamento exercido no âmbito do conselho é *input da accountability*, mas não é compreendido como atividade de monitoramento, já que carece de critérios técnicos, conforme discutido anteriormente no referencial teórico, em especial quanto à Rua (2014), que delimita a diferenciação de monitoramento e acompanhamento. Mas, por seu parecer, pode ser usado dentro da análise do PAR, dentro da CGPES, como elemento norteador. De acordo com o entrevistado, o acompanhamento exercido pelo conselho tem maior peso sobre a administração pública que o estabelecido por Rua (2014) em sua conceituação de acompanhamento.

O contato FNDE e conselhos no âmbito do PAR ocorre por meio de uma plataforma de comunicação, que é o SIMEC PAR, e existe uma eventualidade no uso de e-mails e de reuniões nas assembleias, conforme demonstrado anteriormente; os contatos telefônicos também ocorrem, mas, conforme o entrevistado da CGPES, com menos frequência: “Então volte meia a gente atende ‘entrei aqui agora tô sem acesso como é que faz?’”. Há, contudo, uma demanda de melhorar essa comunicação, apesar da boa avaliação que o conselheiro faz do SIMEC, ele menciona “que pode melhorar ainda, mas não só no sentido do sistema só, mas no sentido de dialogar mais com os conselhos”. Contudo, essa plataforma de interação dos conselhos com o FNDE apenas foi normatizada a partir da Resolução 12/2018, até então conforme a Resolução 14/2012 e a 24/2012, eram realizadas em outra plataforma.

Conforme CGEST, em situação mencionada na metodologia, não há relação com os conselhos no âmbito da PC, embora as resoluções não façam essa distinção. O RA do conselho também menciona que cabe ao conselho o parecer de obras relacionadas às suas atribuições. Não há, portanto, uma definição se os conselhos atuam com parecer dentro de obras, o manual para os conselhos, por exemplo remete em caso de dúvidas ao CAAP (e-mail), esta coordenação se refere à CGPES, que não possui atribuição de análise de obras. Dessa forma, esta não é uma questão claramente definida do papel dos conselhos dentro da *accountability* de objetos de infraestrutura, embora o RA demonstre que a participação do conselho deve ocorrer também nesta etapa, conforme trecho a seguir a partir de questionamento realizado à coordenadora-geral da CGPES em reunião específica com os conselheiros do DF:

2. Todos os termos de compromisso que estão no SIMEC serão objeto de emissão de Parecer pelo CACS/FUNDEB? Resposta: sim. Ressaltou que, para os termos de obras do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, a Lei

não exige Parecer do CACS/ FUNDEB, mas os termos de obras do PAR e demais iniciativas desse plano necessitam de parecer do conselho.

É interessante observar que três áreas se articulam dentro do ciclo de desenvolvimento da política, quando se considera uma visão mais macro, é perceptível o nível de articulação que é necessária no contexto da federação brasileira, conforme Anderson (2009), associando-se a isso as diferentes partes interessadas dentro desse processo, dessa forma é possível perceber a complexidade dessa política educacional.

Considerando esse processo de implementação dentro do FNDE, Silva e Melo (2000) desenvolvem a ideia de que é impulsionada pela presença de nós críticos caracterizados pela conjugação do processo de sustentação política dos programas, com a coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilização dos recursos institucionais. O termo “nós críticos” merece atenção, tendo em vista que um de seus elementos, a “sustentação política de programas”, pressupõe a participação das partes interessadas, os conselhos inseridos como elementos de sustentação podem ser compreendidos como espaço de exercício do “protagonismo de sujeitos democráticos populares”, conforme menciona Sposati e Lobo (1992). Dessa forma, “os nós críticos” permitem que o conselho possa se aproximar de cumprir sua função de controle social dentro de uma sociedade democrática.

Para avaliação da presença de nós críticos dentro da política três conjuntos de informações foram consideradas, cada uma como requisito para a outra, o que pressupõe identificação de partes interessadas, interações dessas partes e a partir dessas interações a capacidade de influenciar a política.

Foi possível observar a partir da análise das entrevistas e pesquisa documental que existem partes interessadas, especificamente observado o objeto de análise entre a relação FNDE e conselhos, citados diretamente na Resolução nº 3/2020 e 14/2012, no Relatório de Gestão 2018 do FNDE, no Relatório de Atividades 2020 do Conselho, no Regimento Interno do Conselho e na Entrevista com a CGPES, cabendo menção ao Decretos de Governança 9.203 e entrevistado A, que mencionam respectivamente a sociedade e o cidadão. Pelo exposto anteriormente, é de se esperar que o entrevistado A não perceba o conselho como parte, já que essa organização atua na prestação de contas, contudo os conselhos são compostos por cidadãos; já o decreto menciona a sociedade, embora a sociedade seja o principal beneficiário e aqueles que demandam a política, os conselhos,

são constructos específicos para acompanhamento da política cuja organização remonta desde antes do Regime Militar, com progressiva demanda por participação no governo, sendo consolidado na Constituição Federal de 1988 e em demais leis em várias políticas, não só educacionais, portanto seria de se esperar que o decreto abordasse essa forma de organização da sociedade especificamente.

Conforme mencionado anteriormente, a interação dos conselhos com a autarquia ocorre na PC, sendo mediada pelo sistema SIMEC PAR. É no sistema que os conselhos possuem acesso aos documentos produzidos pelos entes durante a execução do PAR genérico, para que possam elaborar o parecer, conforme o RA 2020 do Conselho de Controle Social e que conforme a Resolução nº 3/2020, em seu inciso I do artigo 28 e entrevista na CGES, será onde o conselho irá inserir o parecer.

No que se refere a esse momento, há uma interação, porém não é crítica, essa interação é mediada pelo sistema, em que pese este seja disponibilizado pelo FNDE, não há criticidade nesse momento.

Além da interação formalizada, existe uma interação eventual que depende como quando eventualmente o conselho possui dúvidas e entra em contato com o FNDE, embora os conselhos entrem prioritariamente com o respectivo ente federativo, de acordo com a entrevista realizada na CGPES. Ademais, o relatório de atividades menciona que o conselho do DF e o FNDE na pessoa da coordenadora se reuniram. Essa reunião, conforme mencionado anteriormente, pode implicar em conflito, conforme se segue a partir do diálogo do conselho com a coordenadora.

6. Mas e a liberação para iniciar a emissão do parecer pode ser feita com mais antecedência?

Resposta: essa é uma questão que posso levar para análise do FNDE.

Contudo, ressalta-se que é uma questão eventual, não sendo previsto no desenho da política, ou seja, são questões que não foram previstas dentro do Regimento Interno do FNDE, já que não há menção a articulação desses partícipes ou mesmo nas resoluções do programa, desta forma o mecanismo de participação social previsto é restrito à Prestação de contas e este, por ser mediado por sistema, não confere a criticidade capaz de impelir o programa. Essa questão é evidenciada pelas entrevistas na CGIMP, que declarou a inexistência de interação com os conselhos, conforme será discutido a seguir.

Ressalta-se que o Decreto 9.203/2017 traz que o processo decisório seja orientado pela participação da sociedade, mas é pouco claro sobre quando a administração deverá se apoiar na sociedade para editar e revisar atos normativos, já que estabelece consultas públicas sempre que conveniente. Esse “conveniente”, por ser um termo vago, pode não trazer a concretude que se busca para a formalização desse processo junto aos conselhos. Visando à busca pela legitimidade e sustentação da política, uma visão que seja mais democrática na implementação pode ser mais interessante para a política pública.

Não há que se falar em estímulo ao exercício da cidadania, de acordo com o estabelecido por Denhardt (2015) por meio de um regime colaborativo (THOMSON; PERRY, 2006; e DENHARDT, 2015), já que não há interação com a Prestação de Contas do PAR que leve ao protagonismo dos cidadãos, ressaltando que este é o único ponto formalizado previsto de interação entre esses atores, tendo em vista que sua participação é para atender ao requisito do parecer.

Não existe, portanto, um canal aberto permanente normatizado para uso dos conselhos exercerem o papel de cidadãos como partes interessadas da política pública e tão pouco estímulo ao exercício da cidadania. A Governança pode proporcionar um espaço de discussão mais objetivo para discutir problemas e implementar soluções mais eficazes, por incluir os grupos interessados. As autoras Trujillo e Renée (2015) defendem que os *stakeholders* participem desse processo de desenvolvimento de políticas de tal forma que, de acordo com o defendido por Sposati e Lobo (1992), permita aos sujeitos sejam levados a um protagonismo maior.

Em que pese a carência de maior articulação entre FNDE e conselho do DF, a questão não se repete no quesito transparência das informações para uso dos conselhos. A transparência é um importante quesito para a participação da sociedade e para ação do conselho, sendo disciplinada pela Lei de Acesso à Informação. O conselheiro informa que existe informação suficiente para sua atuação quanto ao controle social, contudo apesar desse posicionamento foi informado que precisam de informações do GDF, portanto, nem toda informação está disponível para uso do conselho. Adicionalmente, de acordo como o conselheiro não ficou claro na época quais termos seriam objeto de parecer.

As entrevistas do FNDE mostram que informações sobre a política são disponibilizadas em outros canais, como Portal da Transparência, mas este não foi

comentado pelo conselho, o que pode demonstrar que essa não é uma fonte de informação prioritária, sendo o SIMEC PAR pelo menos a principal fonte.

A etapa seguinte, o monitoramento, é exercido pela CGIMP, sendo considerada uma etapa importante para Rua (2014), Silva e Melo (2000), Gorgens e Kusek (2009) e Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), realizada em paralelo à etapa de implementação da política (GORGENS; KUSEK, 2009; RUA, 2014; VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006; SILVA; MELO, 2000).

O monitoramento dessa coordenação é constatado por trechos do Regimento Interno e das entrevistas realizadas, como já mencionado, refere-se à dimensão IV do PAR. O Regimento Interno, conforme artigo 140, determina que “à Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas - COMAP compete: I - coordenar as ações de monitoramento dos programas no âmbito de sua área de atuação”, ressalta-se que esta atividade se relaciona ao monitoramento de programas que não dizem respeito às obras de engenharia, conforme inciso IV do mesmo artigo, já que o monitoramento de obras não é realizado por esta coordenação.

Contudo, a entrevista de B demonstra que o Regimento Interno não está coerente com a prática administrativa, tendo em vista que a COMAP realiza monitoramento de obras e sua divisão DIAMP realiza o acompanhamento de mobiliário escolar. O entrevistado menciona que futuramente a DIAMP irá virar uma coordenação para realizar esse tipo de monitoramento. Como o regimento será alterado no futuro, o monitoramento independente do objeto será considerado nesta análise uma atividade relacionada à coordenação geral, sem atribuir responsabilidades específicas dentro da estrutura regimental da CGIMP.

Outro trecho em que é mencionada a atividade de monitoramento, confirmada por entrevistas A e B, relaciona-se a obras:

Art. 138 À Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais - CGIMP compete:
VI - propor diretrizes e estratégias que contribuam para a melhoria contínua do monitoramento dos programas e projetos sob sua responsabilidade.
VII - coordenar as ações de monitoramento de projetos de engenharia;
IX - coordenar as ações de monitoramento realizadas por empresas contratadas;

A partir das entrevistas foi possível constatar que não existe monitoramento para todas as dimensões do PAR, questão não evidenciada pelo Regimento Interno, e o foco da coordenação está em obras, criando uma disparidade na condução dos diferentes programas que compõem a política, ou seja, os programas que estão inclusos dentro do PAR não seguem o mesmo ciclo da política, pois dependem do objeto, conforme entrevistado A:

...os instrumentos pactuados seja obra, seja mobiliário são monitorados no âmbito da CGIMP, a sua execução físico-financeira é monitorada na CGIMP [e as outras ações?] ela monitora só mobiliário PAR genérico, Proinfancia e as obras, deveriam ter as outras ações, mas não está regulamentado tá? tendo todo esse monitoramento a CGIMP fica isso aqui, gigante, só que a CGIMP ainda tá pequena, então a gente tem que crescer nisso aos poucos, mas o carro-forte é obra.

Sobre o monitoramento das ações que não se referem à obra, a entrevista C na CGIMP demonstrou que o monitoramento é restrito aos mobiliários a partir de 2019, com o surgimento da pandemia de COVID-19, e é realizado a distância pelo sistema SIMEC PAR. Ressalta-se que até 2019 o monitoramento era *in-loco* e envolvia outros equipamentos da dimensão IV: “as ações que a gente mais acompanha é a aquisição de mobiliário e equipamentos, tanto escolar quanto do pró infância, um pouco dessa compra de equipamentos de *tablets* e Projetores”, foi relatado ainda acompanhamento de “um pouco de formação de professores”. As demais ações do PAR encontram-se descobertas de monitoramento, aquelas relacionadas às demais dimensões e as que não se referem a obra e mobiliário.

Não há qualquer contato com os conselhos nessa etapa do ciclo, qualquer que seja o objeto monitorado, conforme entrevistados A, B e C. Contudo, ressalta-se que existe uma relação com o FNDE que não diz respeito ao monitoramento, mas é algo incipiente, já que o SIMEC possui uma aba de acompanhamento da política para o ente inserir documentação sobre a implementação, permitindo aos conselhos acompanhar, quando se refere ao SIMEC-PAR.

É importante mencionar que para além da prestação de contas e do acompanhamento dos conselhos, na aba execução e monitoramento do SIMEC PAR os conselhos fazem acompanhamento a posteriori da prestação de contas, de acordo com o conselheiro, sendo esta a última etapa para o FNDE.

No caso do Proinfância, esse é um programa do PAC II, cujo marco legal é a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, e não a Lei nº 12695/2012 que criou o PAR, portanto não é objeto de estudo.

Essa ausência metodológica na condução da política pode ser devido ao orçamento da autarquia, essa foi uma questão levantada em geral pelos entrevistados. Contudo, essa questão não foi objeto de investigação mais profunda. O que resta demonstrado é que não existe um único ciclo desenhado para o PAR, mas ciclos diferentes, conforme o objeto, o que implica uma ausência de definição de metodologia a ser usada para a política, o que justifica essa disparidade.

A importância do monitoramento é demonstrada por Rua (2014) quando o define como análise realizada de maneira constante de processos, produtos, resultados e impactos das atividades realizadas que permite a tomada de decisão no curso da política, ou seja, em paralelo à implementação, de modo que esta é uma etapa que não pode ser desconsiderada, sob o risco de a política não atingir o objetivo a que se propõe, que é a solução de um problema que foi selecionado, quando da definição da agenda.

De acordo com Rua (2014), o monitoramento é a análise realizada de maneira constante de processos, produtos, resultados e impactos das atividades realizadas; devendo ser breve para ações serem tomadas durante a implementação. Já Vaitsman, Rodrigues, Paes-Sousa (2006, p. 21) especificam o que ocorre em relação aos objetivos e metas, enquanto Görgens e Kusek (2009) e OCDE (2010) agregam ao monitoramento a coleta de dados que alimentam indicadores, e estes se prestam a acompanhar o progresso e o atingimento dos objetivos e dos processos na alocação de recursos.

O monitoramento desta forma possui esse conjunto de critérios objetivos, dados, indicadores e metas. Já foi mencionado que o PAR não tem uma visão única de política, pois depende dos objetos. Essa questão se reflete nos critérios de monitoramento. O objetivo geral da política está definido conforme parágrafo 1º do artigo 1º da Resolução nº 3, que é “promover a melhoria da qualidade da educação básica pública”. Os dados estão registrados no SIMEC obras 2.0, de acordo com os entrevistados A e B, quando são obras e os demais objetos de infraestrutura no SIMEC PAR, de acordo com o entrevistado C.

Desta forma, cabe aqui uma diferenciação: para obras existe um sistema específico com funcionalidade específica para coletar esse tipo de dado, já para os equipamentos e

mobiliários o sistema é o mesmo em que o ente inseriu suas iniciativas/sub-ações, assim como o mesmo onde ocorre a PC e são as mesmas informações que o conselho pode usar para elaborar seu parecer, de acordo com entrevistado da CGPES.

Os dados são informações coletadas a partir das quais podem ser criados indicadores, o qual é compreendido por Januzzi (2005, p. 138) como “medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático” e suas fórmulas são provenientes dos dados previamente coletados ou dados primários (GÖRGENS; KUSEK, 2009; VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006). Ele permite acompanhar o desempenho da política pública de forma a medir os objetivos e aferir se as metas previamente estabelecidas estão sendo alcançadas (VAITSMAN, RODRIGUES, PAES-SOUSA, 2006). Sendo necessário o estabelecimento de medida, fórmula, número, padrão de comparação e meta (BRASIL, 2009)

Dito isto, não existem indicadores para o monitoramento dos equipamentos e mobiliários, conforme entrevistado C “é infelizmente não existem indicadores, se não existe indicadores, não tem como você monitorar”.

Para as obras existem indicadores estabelecidos para o monitoramento, mas estes ainda são rudimentares, com exceção dos estabelecidos nas portarias 570 e 90/2021, os demais mencionados pelos entrevistados carecem dos requisitos de indicadores, alguns sem fórmula de cálculo, outros sem metas, ou correlação direta com o objetivo da política, sendo tratados como indicadores de desempenho da unidade. Contudo, não é objetivo avaliar a adequação desses indicadores, apenas identificar a existência deles. Desta forma, pela unidade ter classificado como indicadores e por ter um propósito para a implementação e para o monitoramento da política, entende-se por indicador rudimentar, ou seja, precisam ser revistos para que possam contribuir para a política pública de forma mais apropriada.

A título de ilustração, foi mencionado pelo entrevistado A, assim como definido em resolução, indicador para pagamento em que são estabelecidos os momentos para pagamento, chamado de indicador de desembolso pelo entrevistado A. Foi mencionado por ele também o indicador de obras concluídas, “quantas obras concluíram no mês”; há ainda o indicador que leva ao monitoramento in loco. O entrevistado B mencionou um indicador de desempenho para denominar o indicador usado para responder

requerimentos dos entes. Esses indicadores demonstram o que Silva e Melo (2000) criticam, a política pública vista como um ciclo perfeito na qual a implementação é apenas o resultado do planejamento.

A periodicidade de coleta dos dados e a atualização dos indicadores precisam ser estabelecidas para fins de monitoramento, conforme, respectivamente, Görgens e Kusek (2009) e Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006).

Para a coleta de dados de obras, existe uma periodicidade estabelecida em que todo mês o ente deve inserir fotos, conforme o entrevistado B, apesar de nem sempre o ente atualizar dentro do prazo, e outras informações necessárias para o adequado acompanhamento. Como é uma implementação coordenada com outros entes, é uma questão que o FNDE não tem pleno controle, está dentro da complexidade definida por Anderson (2009) por conta do regime federal.

Como os dados são coletados periodicamente para compor indicadores usados durante o processo de condução da política pública, esses indicadores são considerados de rotina, de acordo com Görgens e Kusek (2009). Contudo, existem obras que não serão acompanhadas mesmo que existam dados gerados e indicadores atualizados, pois dependerão de gatilhos, de acordo com o entrevistado B. O entrevistado afirma que existem vários gatilhos: solicitação de desembolso, resposta a alguma restrição ou inconformidade ou ainda contato por e-mail ou telefone em caso de dúvidas dos entes, há ainda as auditorias dos órgãos de controle em alguma obra ou ainda no caso de denúncia. Esses gatilhos acionam o monitoramento e caso não sejam acionados essas obras não serão 'percebidas' pelo setor, caso em que poderão ficar paradas em licitação, por exemplo. O entrevistado A complementa, se não houver movimentação, o FNDE age: "ah passou o recurso e o recurso sumiu e não executou, alguma coisa tem, 'vamos conversar com o município' então essa é a execução físico-financeira".

Outros indicadores como aqueles estabelecidos nas portarias 90 e 577/2021 trazem para o Índice de Monitoramento de Obras as metas anuais. A primeira portaria traz a atualização das metas, a segunda o seu resultado, e a partir delas compreende-se que a periodicidade de atualização é anual.

Considerando todos esses critérios de monitoramento, não foi identificada participação dos conselhos, conforme entrevistas e análise documental, em que pese produzam dados que poderiam ser incorporados pelo FNDE, entre os quais alguns já estão

no sistema e outros precisariam ser auferidos. A adequação das obras poderia ser avaliada a partir de informações dos conselhos, pois poderia coletar informações a partir do uso dos espaços pela comunidade, por exemplo a situação do parquinho do Centro de Educação da Primeira Infância (CEPI) de Araçá-Mirim, relatada na Ata de 12 de dezembro de 2018, em que o parquinho do CEPI estava interditado por recomendação da vigilância sanitária, apesar de estar dentro do padrão FNDE de construção. Outra questão levantada é que o conselho poderia contribuir com informações a respeito da obra, de acordo com o entrevistado A:

Eu acho que falta o FNDE desenhar uma forma de participação da sociedade por meio desses conselhos de fazer esse monitoramento *in loco* por meio dos conselhos, por exemplo tá tendo roubo, tá tendo furto, a obra tá parada o FNDE tem que fazer uma forma de coletar essas informações pra a partir da coleta da chegada das informações transformar em mecanismo de monitoramento

O monitoramento depende da periodicidade da coleta de dados (GÖRGENS; KUSEK, 2009) e da frequência em que os indicadores são atualizados (VAITSMAN, RODRIGUES, PAES-SOUSA, 2006). Sendo o último dependente do primeiro, ou seja, dos dados. Rua (2014) ainda estabelece que o exame do monitoramento deve ser realizado de forma contínua e por meio do qual alguma decisão será tomada. Os dados são gerados continuamente a partir do registro em um banco de dados do SIMEC PAR e Obras 2.0 à medida que os entes executam.

Para as obras, alguns indicadores foram mencionados, o entrevistado A menciona que um dos indicadores de execução da obra tem 4 percentuais que quando atingidos geram monitoramento *in loco* a ser realizado por empresas contratadas pelo FNDE, contudo não há uma frequência de atualização do dado definida, isso ocorre na medida em que o ente executa, e o sistema, quando alimentado, atualiza esses indicadores. Portanto, são indicadores para as obras que indicam o momento em que o monitoramento *in loco* será realizado, carecendo de indicação de periodicidade, pois depende de gatilho que levará a esse tipo de monitoramento.

Além desses indicadores que levam ao monitoramento *in loco* de obras, há o indicador de monitoramento de obra na Portaria nº 577/2021, em que há a aferição do resultado do indicador para 2021, mas não há indicativo de periodicidade em que é medido.

Foi ainda constatada pela Resolução nº 3/2020 indicadores de dispêndio de recursos estabelecidos para duas situações distintas: quando não há contingenciamento financeiro e quando existe contingenciamento financeiro.

O monitoramento tem sua frequência dependente de gatilhos, isto pode ser devido ao orçamento para obras já que esta questão foi mencionada pelos entrevistados, o que leva um monitoramento dependente de desembolso ou da indicação de danos ao erário. Ressaltando que os momentos de desembolso devem considerar o que disciplina cada resolução considerando o seu respectivo período de vigência. Na verdade, os gatilhos levam a atenção do FNDE para determinada obra. Essa forma de monitoramento não encontra respaldo no referencial teórico usado, contudo o Power Bi criado pela CGIMP possui atualização mensal, de acordo com entrevistado B, contudo uma ação mais específica em uma obra específica depende dos gatilhos mencionados.

Sobre o monitoramento de equipamentos da dimensão IV do PAR até 2019 o monitoramento era *in loco* uma vez por ano a partir da visita de locais previamente determinados. Embora de acordo com a entrevista C em que afirma a importância de se estar junto fisicamente aos entes seja importante, ele por si só não é suficientemente abrangente, usando os dados disponíveis a partir de uma amostra realizada de entes a serem monitorados. De acordo com C, “deveria ser uma coisa sistemática e contínua, mas, infelizmente, não é. A gente chega lá e verifica”. Sobre a forma de monitoramento atualmente que ocorre apenas para mobiliário da dimensão IV do PAR, esta ocorre via sistema, de acordo com a entrevista C.

Além da produção dos indicadores, conforme mencionado anteriormente entre os produtos do monitoramento, existem a elaboração dos relatórios que, conforme Rua (2014), devem partir de informações sumarizadas e parciais para permitir decisões no curso da política. Da análise documental e das entrevistas, constatou-se relatórios para obras, não de forma formalizada, mas que fazem parte da rotina, conforme entrevistado B sobre o Obras 2.0: “a gente consegue puxar muitos relatórios diferentes a partir deles eu acho que é saber trabalhar os dados... a gente trabalha principalmente para os nossos processos internos”. Já até 2019 existiam relatórios para equipamentos e mobiliários elaborados a partir de monitoramento *in loco*, conforme entrevistado C, mas que em virtude do fim do monitoramento *in loco* não são mais produzidos.

Ressalta-se que apesar de não existir relatórios do monitoramento *in loco*, o monitoramento a distância também gera relatórios, conforme entrevista C. Apesar de existir menção de áreas dentro da estrutura da DIGAP responsáveis pela elaboração de relatórios gerenciais no RI do FNDE, não se confirmou pelas entrevistas esse tipo de produto. Há ainda o Relatório de Gestão da Execução do Programa de 2018, cujo foco é a execução financeira com a relação empenho x pagamento, mas que não foi citado pelos entrevistados como elemento usado para condução da política pública.

O monitoramento é um instrumento de operação de política que serve tanto ao público interno quanto ao externo, como os conselhos. Como instrumento para o público externo é preciso que exista transparência dessas informações.

No que se refere ao monitoramento do PAR, pela análise realizada, das entrevistas A, B e C e do Decreto de Governança existe transparência dos dados gerados estando de acordo com Lei de acesso a Informação. Existe acesso público ao Obras 2.0, o conselho tem acesso ao SIMEC PAR no que se refere ao acompanhamento das outras ações. Contudo de acordo com o entrevistado B essa transparência é insuficiente:

Um outro sabe que existe um canal na CGU, e-ouv, Fala Brasil, a nossa ouvidoria, mas infelizmente eu acho que a sociedade não, não, participa mais porque eu acho que a principal interessada de ter ali o par funcionando, ela não está nos ajudando muito, ela não está muito interessada por falta de convite, por falta de acesso que poderiam ser melhor fomentado acho que o governo que o governo federal tem a lei de informações tem algumas legislações que falam do Portal de Transparência de participação mas na prática ainda não funciona

Sobre os indicadores essa é uma questão ainda parcialmente atendida no que se refere a transparência: existe no Diário Oficial da União na versão online onde há a disponibilização das portarias de indicadores e o acesso a resolução onde existem os indicadores de desembolso, outros indicadores da unidade de monitoramento são internos, conforme entrevistados A e B.

O que se percebeu ainda sobre o tema transparência é que a resolução do programa que trata do assunto o faz apenas no preâmbulo carecendo de definição de normas específicas para concretizar o que dispõe a legislação, essa falta de orientação em resolução pode implicar nessa carência de maior transparência.

De acordo com Denhardt (2015) a concepção de governança voltada às partes interessadas, especialmente aos cidadãos deve se embasar no estímulo à cidadania, da mesma forma Trujillo e Renée (2015) estabelecem que se deve incluir as partes

interessadas na política pública, promovendo e avaliando a participação mais democrática. Os conselhos são um colegiado que por lei tem a incumbência de realizar o acompanhamento e controle social como representativos de grupos da sociedade. Em que pese o monitoramento seja considerado importante para o desenvolvimento da política em sua etapa de implementação, conforme autores Rua (2014); Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa (2006); Görgens e Kusek, (2009); OCDE (2014); Silva e Melo (2000) , em especial para os conselhos que acompanham a política pública, conforme Lei do PAR, não se evidenciou qualquer estímulo para o desenvolvimento da cidadania de acordo com Denhardt (2015) para os conselhos; não há diretriz na Resolução nº 3 e nos demais documentos, assim como as entrevistas não demonstram esse aspecto.

Ressalta-se a importância para os conselhos desse estímulo ao exercício à cidadania, o Conselho Social do Distrito Federal do FUNDEB demonstrou, de acordo com o Relatório de Atividades que “a participação das representações do CACS precisa melhorar muito, em especial o segmento de pais e estudantes”, portanto, o FNDE pode cooperar nesse sentido, aumentando a participação social.

Do que se percebe é que as informações do monitoramento são usadas para implementação de obras dentro da própria CGIMP, não havendo informações referentes aos demais objetos da dimensão IV, conforme preceitua os autores Rua (2014); Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa (2006); Görgens e Kusek, (2009); OCDE (2014); Silva e Melo (2000) sobre a importância do monitoramento para implementação.

O ambiente em que se desenvolvem as políticas públicas é diverso, conforme Silva e Melo (2000) o que exige da administração pública desenvolver competências que permitam o adequado acompanhamento desse ambiente. Da forma como a política do PAR encontra-se hoje, não contempla esse ambiente diverso, já que os indicadores atuais são gatilhos que implicam em processos financeiros de pagamento de obras ou outras atividades inerentes da coordenação no âmbito de construção e reforma implicando uma visão weberiana da política. Relembrando que não existem indicadores de monitoramento para as demais ações. Acompanhar esse ambiente pode ser possível, inclusive a administração antecipar-se a eventos que podem impactar na condução da política, nesse sentido a ISO 31000 (2018) e o COSO ICIF (2013) podem fornecer mecanismos para inclusão das partes interessadas como elementos de informação desse ambiente de incertezas em que a administração pública opera.

O próprio decreto de governança traz orientações nesse sentido de acordo com o artigo 4º inciso VI, compreendendo gestão de riscos como “atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização” estabelecendo ainda a necessidade de se considerar o "alinhamento entre... partes interessadas”.

A ausência de indicadores ou outros mecanismos que traduzam o acompanhamento que o conselho, faz desse ambiente, como por exemplo o entrevistado A mencionou que poderia ter reporte de roubo, furto em obra, ou mesmo que esteja paralisada antes mesmo dessa informação ser percebida pela autarquia pelos atuais mecanismos de acompanhamento. A ausência de contato com os conselhos durante o monitoramento impossibilita substancialmente esse monitoramento do ambiente.

Como não há indicadores que monitorem o ambiente externo no âmbito das incertezas inerentes a condição externa, embora existam dados coletados, o ambiente de incertezas ele é percebido, mas não monitorado, portanto não é possível ao implementador discernir tendências, conforme preceitua (ŠIUGŽDINIENĖ et al, 2019). A ausência do monitoramento do ambiente externo relacionado a risco é reforçada pela ausência de especificação em todas as resoluções que tratam do PAR, portanto em nenhum momento a partir da análise das resoluções foi possível constatar que esse tipo de monitoramento tenha sido normatizado mesmo associado aos conselhos.

Quanto à avaliação como etapa do ciclo de acordo com Rua (2014) e Frey (2000) e definida por processo que compara o observado com o esperado (VIELDMAN, 1996). O guia *ex-post* não estabelece uma obrigação aos órgãos que não sejam os setoriais, embora conforme o guia não há impeditivos para que uma autarquia avalie sua política. Contudo, foi considerada a avaliação da política exercida pelo MEC por este ser o órgão setorial da política educacional um dos pilares da avaliação.

A resolução nº 3, e de forma semelhante a resolução 14/2012, também menciona que a avaliação do PAR é de responsabilidade do MEC:

Art. 6º Aos agentes cabem as seguintes responsabilidades:
I - Ministério da Educação, por intermédio de cada Secretaria:
c) acompanhar tecnicamente e avaliar a execução do PAR; e

A referida avaliação realizada pelo órgão setorial deve se apoiar nos responsáveis pela política da autarquia de acordo com o guia ex-post. Apesar de não ser o objeto do estudo, existem setores dentro da DIGAP que possuem atribuição de avaliação de acordo com o RI, contudo esta é uma avaliação limitada, conforme discutido no referencial teórico e não foi objeto de estudo como foi mencionado. Contudo entende-se a pertinência de mencionar a existência dessas atribuições dentro da diretoria, apesar da entrevistada C mencionar que “nosso setor é um setor de monitoramento e avaliação dos projetos, entretanto... não nunca vi fazer uma avaliação nunca, nunca, nunca teve”, “mas é nunca teve essa, essa, preocupação, eu digo com a avaliação”.

As entrevistas na CGPES e na CGIMP revelam que os entrevistados não têm conhecimento a respeito da avaliação que se faz no MEC e tão pouco foram chamados a contribuir com o tema no órgão setorial, apesar da entrevista com membro da CGIMP afirmar que a avaliação da política no MEC ocorre conforme a seguir “eles [MEC] veem bem”.

Não é objeto de estudo o MEC, portanto o processo de avaliação no ministério não foi avaliado em profundidade, mas pelo exposto é possível concluir que os responsáveis pela política não participam da possível avaliação no órgão setorial, indicando uma fragilidade no processo.

4.2 O Conselho do Distrito Federal exerce seu papel de agente transformador?

Caracterização do Conselho Social dentro da governança pública do PAR junto ao FNDE

Esse tópico busca a partir da discussão no tópico anterior à luz do conceito de governança pública adotado, compreender qual a característica da articulação CACS-FUNDEB-DF com o FNDE.

De acordo com Denhardt (2015, p. 271), governança pública é a “maneira como são tomadas as decisões na sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos e na implementação das políticas públicas”, a partir dessa definição, o autor defende que o governo tenha participação no desenvolvimento da cidadania numa estrutura de governança que supera o ideal burocrático de hierarquização

das relações do Estado e da Sociedade e também é preciso afastar a governança da compreensão mercadológica que é aplicada ao setor privado, cuja compreensão de usuários não deve se confundir com a compreensão de cidadãos.

A noção de cidadania é demonstrada pelo conselheiro entrevistado quando ressalta a importância do conselho: “...para mim, o conselho de acompanhamento e controle social, qualquer conselho, e não só do FUNDEB, ele é um elemento da democracia”. Dessa forma, conforme Sposati e Lobo (1992) a qual defende que os conselhos devam ser elevados a um status de ‘sujeitos democráticos populares’ e tal qual Denhardt (2015) defende o maior envolvimento dos cidadãos na política pública, inclusive no que se refere à implementação da política pública.

A participação cidadã dos conselhos pode ser compreendida pelos seguintes aspectos a partir do referencial teórico: publicização das informações para uso dos conselhos; capacidades dos conselhos de influenciarem a implementação da política pública; e, por fim, a colaboração do conselho do DF e FNDE na condução da política pública.

Com relação à publicização das informações, já discutido no tópico anterior é formalizada pela Lei de Acesso à Informação que define como direito de qualquer cidadão o acesso à informação referente “à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”. Desta forma, o que se percebe é que apesar de existir acesso dos conselhos às informações da política do PAR, conforme mencionado pelo entrevistado B, por meio do Portal da Transparência, canal na CGU, *e-ouv*, Fala Brasil e ouvidoria do FNDE, e até mesmo ao Diário Oficial da União - DOU uma das fontes dessa pesquisa e o painel público do Obras 2.0, o conselheiro mencionou que usa como instrumentos de informação apenas o SIMEC PAR e contato com a Secretaria de Educação do DF quando necessário.

Ressalta-se que nem todas as informações produzidas no curso da política estão disponíveis à sociedade e aos conselhos, alguns indicadores são internos, apesar da determinação da LAI, discussão já realizada no tópico anterior. Portanto, apesar do conselheiro ter informado que no quesito transparência é “ok”, a realidade é que a transparência ativa não é exercida em plenitude, já que existem informações não disponibilizadas pelo FNDE e que as informações que o conselho do DF acessa não são

suficientes para atender suas necessidades precisando recorrer ao GDF, o qual por vezes não fornece informações compreensíveis ao conselho, ou seja informações sem o mínimo de tratamento que permita que as análises sejam realizadas pelos conselheiros por ocasião da PC de acordo com o conselheiro entrevistado

O conselheiro ainda menciona a carência de clareza na transparência do critério usado para seleção do TC para Prestação de Contas:

A gente não conhece qual é o critério de escolha do FNDE para quais os termos a gente vai emitir o parecer, em uma das reuniões que a gente fez, que eu não me lembro agora qual era a pessoa, nós perguntamos sobre isso e aí uma das pessoas disse não, que serão todos os termos né (rs) termos de compromisso que tem que emitir o parecer e aí outra pessoa também do FNDE disse que não, que eram alguns pareceres, então sinceramente eu por exemplo eu não sei se hoje tá...

A transparência pode ser considerada um primeiro passo para exercício da atuação dos conselhos dentro da política pública. O próximo passo é a partir da capacidade da transparência a capacidade de influenciar a política, conforme Silva e Melo (2000) sob a ótica dos nós críticos, ainda a existência de indicadores de monitoramento de acordo com Görgens e Kusek especialmente no que se refere aos conselhos respeitando a disposição de Denhardt (2015) quando se refere a participação na implementação de políticas, e ainda a presença de um fluxo de informações a partir das partes interessada de acordo com ISO 31000 e COSO ICIF .

Do que se percebe é que está formalizada no âmbito da implementação da política mecanismo de participação dos conselhos, mas que não é crítico, conforme defende Silva e Melo (2000), já que é mediada por sistema de acordo com a discussão anterior, houve ainda a participação dos conselhos sociais, mas de forma pontual em reunião apontada pelo relatório de atividades do conselho do DF e na entrevista com o conselheiro, mas por seu caráter esporádico não foi considerada como uma criticidade capaz de impelir o programa.

Sobre indicadores, conforme discutido, eles existem, mas como o monitoramento não possui contato com os conselheiros, conforme entrevistas na CGIMP e análise de documentação, não há que se falar em indicadores que sejam capazes de acompanhar a política a partir de informações dos conselhos, e, portanto, não é um mecanismo usado para influenciar a política pública pelo conceito cidadania dos “nós críticos”.

A falta de contato dentro do monitoramento com os conselhos ainda é evidenciada pela inexistência de estabelecimento de fluxo de informações entre as partes interessadas, em que pese existir um fluxo estabelecido na implementação no âmbito da CGPES pelo que se depreende do entrevistado, especialmente com o parecer do conselho usado para aprovar ou não aprovar a prestação de contas do ente, mas por ser uma etapa final não é usada com o objetivo de interferir na implementação da política, é um mecanismo de *accountability* da implementação no âmbito do ente, e no caso do estudo do GDF. Eventualmente os conselhos podem ter dúvidas, mas pela sua característica de comunicação eventual pode não ser um instrumento capaz de absorver percepção e transformá-la em influência da política. O relatório de atividades do conselho de 2020 trouxe uma solicitação por parte do conselho de alteração de protocolo de disponibilização do questionário do FNDE que é usado. Esse questionário de acordo com o entrevistado da CGPES é de preenchimento do controle social para que seja um documento objetivo de todos os pontos a serem abordados para emissão do parecer da análise realizada pelo conselho para fim de PC do recurso do PAR.

O trecho a seguir traz excerto do RA do conselho, o qual transcreveu a conversa a respeito com a responsável pelo FNDE e que já foi mencionada anteriormente: “6. Mas e a liberação para iniciar a emissão do parecer pode ser feita com mais antecedência? Resposta: essa é uma questão que posso levar para análise do FNDE”. Contudo da análise do corpus, essa influência não ficou demonstrada. Dessa forma o fluxo de informações em que pese exista de forma não formalizada, não é capaz de influenciar no curso da implementação da política pública. Desta forma carecendo do estabelecimento de um fluxo de informações formalizado podendo-se considerar o que estabelece a ISO 31000.

A carência de elementos que impliquem no foco que se dá na implementação das políticas a partir de grupos e cidadãos, conforme defende Denhardt (2015), aqui com o destaque aos conselhos sociais, demonstra a ausência de colaboração com os conselhos sociais, apesar da existência de a partir da análise documental e das entrevistas realizadas com o conselho do DF demonstrar algum grau de colaboração, mesmo que incipiente, não existe dentro do corpus que exista uma relação amparada pela intenção de incluir os conselhos a partir de uma visão de governança da política pública. Desta forma no que se refere ao CACS-DF, embora possivelmente para outros conselhos, já que a sistemática de articulação com o FNDE não foi demonstrada diferente conforme o conselho a ser estudado, não há um papel transformador da política junto ao FNDE.

Como existe participação dos conselhos dentro do ciclo da política incipiente ao longo de todo da implementação, apenas na etapa final da PC; e sem presença no monitoramento que implica em retorno de informações para alteração da política no momento de sua implementação, a avaliação como etapa final que pode de fato transformar a política se tornam deficiente dessa articulação dos conselhos.

Desta forma apesar da governança de Denhardt (2015) e Thomson e Perry (2006) estabelecerem 5 dimensões para a colaboração na governança pública, não é cabível a avaliação por dimensão já que os conselhos participam da política de forma formalizada na PC e de forma incidental quando em reunião, conforme entrevista com o conselheiro e RA. Desta forma não se caracteriza dentro do relacionamento FNDE e CACS-FUNDEB DF estímulo para o exercício da cidadania. O quadro 14 abaixo demonstra as três características da governança, a partir de uma ótica de evolução, partindo do que se considerou mais básico a transparência até o mais avançado que seria a colaboração.

Quadro 14. Classificação do grau da característica da governança, conforme análise realizada

Característica da governança	Grau	Justificativa
Transparência	Deficiente	Depende do conselho conhecer outros instrumentos de transparência além do SIMEC Necessário que outras informações tenham transparência ativa
Capacidade de influenciar	Deficiente	Carece de formalização de mecanismos capazes de permitir influência na política pública (nós críticos)
Colaboração entre as partes interessadas	Inexiste	Tem característica incidental e não formalizada, carecendo de uma nova visão de relacionamento com os conselhos

Fonte: Elaboração própria.

4.3 Proposição de melhorias para gestão do PAR

A partir da análise realizada, foi possível entender como melhorar a atuação do PAR a partir do aumento da participação do conselho, dentro dessa ótica, é preciso que sejam chamados a contribuir para a política. Este pode ser um momento propício já que o PAR possui deficiências, especialmente com relação ao ciclo de cada dimensão e objeto de financiamento do PAR.

O que inicialmente foi proposto foi compreender a política e seus aspectos mais básicos, aplicando dentro do ciclo do PAR as regras de governança pública existentes. O que se depreende é que existem carências que são básicas dentro de uma política pública.

Chamar o conselho para participar desse processo de (re)construção da política, já que, conforme relatado a partir da discussão dos pontos anteriores há carência no desenho da política como um todo e não somente no que tange o relacionamento com os conselhos, pode ser um passo importante para superar essas deficiências e elevar o grau de participação social como defende Denhardt (2015).

Entre as deficiências estão relacionadas à implementação, monitoramento e avaliação. No que se refere a implementação é importante que esse modelo a ser construindo reconheça a existência de nós críticos, conforme Silva e Melo (2000) e que deste tipo de relacionamento seja possível construir a cidadania como defende Denhardt (2015), sem desconsiderar a transparência da implementação da política como mecanismo apropriado para o exercício do Controle Social de acordo com a LAI e do estabelecimento de canais de articulação com os conselhos sociais.

Sobre o monitoramento cabe a menção ao estabelecimento de critérios com a definição de metas, dados operacionais e indicadores como insuficientemente adequados ao PAR a partir da análise dos autores Vaitsman, Rodrigues, Paes-Sousa; Gorgens e Kusek, 2009; OCDE 2010; Rua 2014 e ao se pensar essa etapa pelo conceito de governança pública de Denhardt (2015) tais critérios devem considerar a participação das partes interessadas, especialmente os conselhos.

Ademais, deve-se estudar se a inclusão de gatilhos, os quais não se mostraram como instrumentos no referencial, já que conforme entrevistado B, se não há acionamento do gatilho não há efetivo monitoramento. Não ficou demonstrada ainda o monitoramento do

ambiente externo, a partir da ótica que a política pública sofre influências externas que não foram inicialmente previstas e precisam ser acompanhadas, conforme Silva e Melo (2000) IN CGU 01/2016; ISO 31000 (2018) e COSO ICIF (2013).

Ainda ficou demonstrada a existência de outros elementos produzidos a partir do monitoramento, além dos indicadores como os relatórios, para ambos não há transparência ativa, exigindo do FNDE proatividade nesse sentido, apesar de outras informações serem disponibilizadas tais como dados operacionais de acordo com entrevistados A e B em plataformas próprias para isto, mas que não foram citadas pelos conselheiros.

Do que se percebeu é que há uma fragilidade no monitoramento e que esta fragilidade implica em uma implementação deficiente, já que conforme os autores estudados Rua (2014); Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa (2006); Görgens e Kusek, (2009); OCDE (2014); Silva e Melo (2000) o monitoramento provê a implementação informações para o seu adequado desenvolvimento, some-se a isso a baixa participação dos conselhos na política, percebe-se uma fragilidade ainda mais acentuada.

O modelo proposto por Denhardt (2015) e Thomson e Perry (2006) pode se configurar em um balizador importante desse redesenho da política, sendo capaz de fornecer elementos para a formalização e institucionalização de aspectos capazes de guiar, tanto o seu redesenho como sua posterior aplicação no que tange às competências do FNDE e MEC em relação ao aumento de relacionamento com os conselhos.

O modelo de governança proposto considera 5 dimensões de governança para o desenvolvimento da política os quais são: governança; administração; autonomia; mutualidade; confiança e reciprocidade que têm repercussão mais ampla, para além do CACS-FUNDEB DF.

Dimensão governança, a partir de Denhardt (2015) e Thomson e Perry (2006), em que o conselho com o FNDE se organizarão para em conjunto para definir as regras desse relacionamento e as estruturas para desenvolvimento da política, tal qual defende o RBG quando menciona a importância de se envolver os cidadãos, nesse caso os conselhos sociais, na Governança da organização. Deve-se considerar o arcabouço normativo imposto à administração pública federal, contudo a articulação das partes também pode ser uma força suficiente capaz de alterar essa estrutura normativa, desde que exista a vontade.

Sÿiugzÿdiniene et al. (2019) defendem o papel das lideranças nessa capacidade de organização das partes de forma que sejam engajadas em um diálogo, na busca de um consenso e ainda capacitem e envolvam as partes interessadas. O consenso, conforme os autores, por si só já é um elemento que ajuda a construção da política e que na sua ausência pode implicar em abalo no relacionamento entre as partes que podem não ter compreensão compartilhada dos problemas, daí a importância da capacitação. Aqui ressalta o papel do FNDE como liderança na promoção da capacitação, já que é a organização com mais recursos, apesar do entrevistado B mencionar que para o monitoramento há restrição orçamentária, enquanto os conselhos dependem do aporte orçamentário dos entes que nem sempre é suficiente como apontou o conselheiro do CACS-FUNDEB DF. O FNDE possui interesse direto na promoção de suas políticas públicas, já que esta é sua função social.

Para que seja possível essa organização FNDE e conselho ocorrer em função do PAR é preciso que sejam estabelecidos o tipo de plataforma colaborativa como os grupos de trabalho e comitês, seguindo o que estabelece Sÿiugzÿdiniene et al. (2019).

A política também deverá considerar a “clareza de papéis e responsabilidades, capacidade para estabelecer fronteiras, presença de objetivos concretos atingíveis e comunicação” sendo esta considerada a dimensão administração (THOMSON; PERRY, 2006, p.25). Dentro desta dimensão podem ser estabelecidas sistemas de gestão de riscos e controle interno, de acordo com o RBG, tomando como referência os referenciais ISO 31000 (2018) e COSO ICIF (2013) os quais ainda mencionam como importante que sejam capazes de prover o FNDE de informações relevantes para tomada de decisão, como implementador dentro do contexto federal.

O sistema de gestão de riscos e controle internos organizacionais podem se utilizar das informações que constam das mídias sociais, já que, conforme Sideri et al (2018) costumam ser usadas por organizações governamentais, num modelo de governança chamado de *e-governance*. As mídias sociais podem fornecer informações, de acordo com os autores, sobre a política governamental, necessidades sociais, problemas e ações sugeridas dos conselhos. Tal ferramenta tem a vantagem de ser acessível a um amplo público, não carecendo de treinamento particular. Contudo, independente das formas usadas para acessar as informações do conselho, o seu uso permite o aperfeiçoamento da gestão da política no âmbito do FNDE a partir de informações externas provenientes do conselho, o qual deve ser formalizado (COSO ICIF, 2013). Apesar das informações serem

essenciais no âmbito da gestão, é importante considerar que elas sejam também adequadas ao objetivo de uso proposto a eles e que a coleta de dados e de processamento deles sejam adequadamente desenvolvidos (COSO ICIF, 2013).

O desenvolvimento de uma estrutura que tenha contato com informações diversificadas dos conselhos permitirá desenvolver nos líderes a inteligência contextual, o que levará a eles demonstrar capacidade de discernir tendências diante de complexidade, adaptando e capitalizando. (ŠIUGŽDINIENĖ et al., 2019). Este é um ponto interessante já que também é capaz de agregar coesão a rede por meio da autonomia e mutualidade, conforme discutidos à frente.

Apesar de não ser possível avaliar aspectos de governança pública a partir dos conselhos tendo em vista um relacionamento entre as partes é pouco desenvolvida, de acordo com a discussão já realizada, foi possível constatar que não é possível ao gestor discernir tendências, conceito de Šyiuğzÿdiniene et al. (2019), já que inexitem mecanismos capazes de perceber o ambiente externo no que se refere a sua volatilidade conforme já demonstrado, apesar de existir uma limitada inteligência contextual para obras.

Dentro dessa articulação entre as partes para criação da política e mesmo depois no desenvolvimento do PAR sob as estruturas definidas será necessária empregar a dimensão autonomia já que é o processo de conciliação dos interesses individuais e coletivos, ou seja, estabelecer um acordo entre partes (THOMSON; PERRY, 2006; DENHARDT, 2015) nesse mesmo sentido Šyiuğzÿdiniene et al. (2019) também defendem a importância do consenso. O FNDE tem especial atribuição nessa articulação pelo consenso já que é a instituição com a incumbência no âmbito federal pela Lei nº 5.537/1968, conforme a atribuição constitucional para desenvolver a política no âmbito federal e a quem cabe ao dispêndio de recursos conforme Resolução nº 3/2020; ademais em decorrência disto é ela quem tem o conhecimento de execução da política. Considerando que a busca do consenso pode ser utópica, e portanto, capaz de engessar esta dimensão é ao menos importante que o FNDE busque atender ao maior número de partes interessadas, conforme RBG do TCU em sua prática E 1.4.

Para a criação da política é importante ainda a dimensão mutualidade que permitirá a identificar pontos em comum do FNDE e dos conselhos, de forma a permitir que todos possam colher benefícios desse tipo de relação (THOMSON; PERRY, 2006 e

DENHARDT, 2015). Isso permitirá que a política se desenvolva em uma base mais sólida em que os conselhos se sintam impelidos a cooperar já que os benefícios a serem colhidos são claramente identificáveis. Os líderes devem facilitar a colaboração das partes interessadas a partir dos benefícios comuns identificados, o que permitirá agregar a coesão da rede.

Por último, a dimensão confiança e reciprocidade se relaciona a necessidade de se estabelecer as condições objetivas para confiança entre o FNDE e os conselhos sociais e contribuir para a reciprocidade de curto e de longo prazo, uma disposição para contribuir considerando que o outro também irá contribuir (THOMSON; PERRY, 2006; DENHARDT, 2015). Esse elo é importante considerando que se constitui em um reforço positivo entre as partes se for de fato seguida. Ao formalizar essa dimensão cria-se uma relação de confiança mais efetiva, já que não se esvai sendo um elemento mais propício para a cobrança de ambas as partes.

Um dos elementos dessa confiança se refere, conforme Sýiugzýdiniene et al. (2019), ao fato de que as partes interessadas devem possuir representantes reconhecidos e formalmente instituídos para representar, os stakeholders. Reconhecer os responsáveis é importante, na medida em que permite o exercício da confiabilidade entre os atores da rede. Dentro do relacionamento com o FNDE e conselhos, as responsabilidades são formalmente definidas, conforme a Resolução nº3/2020, mas que por se relacionar a PC é um relacionamento superficial não implicando necessariamente num eixo de colaboração para a implementação da política pública, já que a PC é uma etapa final de *accountability*, ou seja ela ocorre, após a execução físico-financeira, não sendo capaz de pegar algumas nuances da política como o impacto após a PC, conforme já discutido anteriormente.

Ao se avançar na inter-relação com os conselhos é preciso não se perder de vista a confiabilidade e reciprocidade entre os atores já que são importantes para que a política seja implementada a partir desse reforço positivo. Canais de comunicação podem ser importantes para o estabelecimento dessa confiabilidade e reciprocidade e existem algumas disposições nesse sentido: A LAI estabelece obrigações do ente público e direitos dos cidadãos em obter informações e o RBG considera que as características e capacidades de acesso devem ser estabelecidas conforme o público-alvo, ou seja, os conselhos sociais devem ser capazes de reconhecer a adequação desses canais. Desta

forma, Sýiugzýdiniene et al. (2019) estabelecem a necessidade que a administração tem de estruturar uma forma de absorver feedbacks dos conselhos sociais.

Esses canais de comunicação também devem ser usados para a institucionalização da confiança e reciprocidade por meio da *accountability* pública, já que é a capacidade de prestação de contas. Nesse caso específico por estarmos tratando da relação FNDE e Conselhos é importante que esse relacionamento seja pautado pela prestação de contas entre as partes de forma a garantir a disposição para contribuir considerando que o outro também irá contribuir (THOMSON; PERRY, 2006; DENHARDT, 2015).

A partir dessas diretrizes gerais, a baliza de ação, compreende-se dessa forma que há a necessidade de se formalizar uma política que contemple a solução das fragilidades encontradas e sobretudo aumente e engaje de forma mais profunda os conselhos sociais dentro da política pública. O estabelecimento de uma política de monitoramento e avaliação que não foi demonstrada a partir do presente estudo, considerando Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), pode-se configurar em um mecanismo formal que tem a capacidade de dar concretude a uma nova visão dos conselhos sociais, atendendo de forma mais apropriada às demandas dessas organizações sociais.

Ao se adotar o modelo dos autores, é importante ter a colaboração dos conselhos que considerem especialmente não só aspectos de transparência e influência, mas um regime colaborativo de participação do controle social com a autarquia, conforme Denhardt (2015) e Thomson e Perry (2009), compreendendo a governança pública como o elo de aumento do exercício da cidadania.

O modelo de política de monitoramento e avaliação proposto pelos autores Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) é assegurado conforme os seguintes itens e deve considerar as ações como um todo olhando as particularidades de cada programa ou ação:

- I – plano Anual de Monitoramento e Avaliação;
- II – sistema de Monitoramento;
- III – relatório de Acompanhamento da Execução Física e Financeira;
- IV – relatórios das Avaliações Específicas;
- V – relatórios Semestrais dos Indicadores de Monitoramento;
- VI – relatório Anual de Financiamento da Assistência Social no Brasil;
- VII – relatório Anual das Ações de Monitoramento e Avaliação.

Conforme já discutido anteriormente, os conselhos devem ter participação ativa na construção da política, e segundo Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) a política deve possuir, com base no modelo adotado:

- I – definição do conjunto mínimo de indicadores que devem ser monitorados por programa ou ação;
- II – definição do conjunto mínimo de dados que devem ser coletados por cada programa ou ação;
- III – acompanhamento sistemático da execução física e financeira dos programas e ações;
- IV – construção e implantação de sistemas de informações dos programas e ações;
- V – coleta ou recebimento sistemático dos dados referentes aos programas e ações;
- VI – supervisão in loco dos programas e ações executados pelo MDS ou por seus parceiros, governamentais e não-governamentais;
- VII – produção de indicadores referentes aos programas e ações;
- VIII – análise dos indicadores referentes aos programas e ações.

Para tanto, nesse ambiente colaborativo, os gestores devem ser capacitados para manterem a coesão da rede e é importante também que os conselhos sejam preparados para esse tipo de relacionamento diferenciado.

A partir disso, sugere-se a adoção de uma política de monitoramento e avaliação e adicionalmente formalização da etapa de implementação no FNDE que seja capaz de atender às necessidades de participação dos conselhos sob a ótica da construção da cidadania. Considerando a ideia de que é um regime colaborativo, esse não é um modelo fechado, mas apenas para início de um olhar que permita a formalização e maior inserção dos conselhos.

CONCLUSÃO

Este estudo se relaciona especificamente em relação ao FNDE e ao Conselho do DF no ciclo do PAR pela ótica da governança pública, desta forma não se pretendeu esgotar o assunto frente aos outros conselhos estaduais e municipais que certamente têm a capacidade de contribuir sobremaneira ao desenho do PAR para atender às necessidades da sociedade de modo geral. Portanto, estudos mais amplos podem ser feitos com o objetivo de entender como se dá a dinâmica e, sobretudo, como esses conselhos podem contribuir na política e como o FNDE pode auxiliar dentro das atividades dos conselhos.

Foram identificadas fragilidades ao longo da política, que se relacionam ao tipo de objeto financiado, que possui visões diferentes, especialmente a partir de 2019, quando houve significativa mudança na forma de monitoramento de equipamentos.

Foram identificadas dificuldades preliminares dentro do ciclo que não necessariamente se referem à participação dos conselhos, cabendo destaque a:

1. Desenho do ciclo da política: monitoramento inexistente ou inadequado a depender do objeto.
2. Ausência de participação dos gestores do FNDE na avaliação da política no órgão setorial.
3. Aprendizado para implementação deficiente tendo em vista etapas de monitoramento e avaliação não condizentes com sua funcionalidade.

Outras fragilidades localizadas dentro do monitoramento, como os indicadores e seus atributos, transparência das informações, foco em obras, enquanto outros objetos são deixados de lado. Existência de gatilhos associados a indicadores que não são previstos no referencial, como metodologia de monitoramento, o que prejudica o adequado monitoramento da política.

Dentro da análise, especificamente a respeito da relação dos conselhos, foram constatados transparência ativa insuficiente ou desconhecimento do CACS-FUNDEB-DF sobre os canais de informações e ausência de “nós críticos”, que de acordo com Silva e Melo (2000) são capazes de impelir o programa e inexistência de colaboração com os conselhos na condução da política conforme Denhardt (2015).

O estudo permitiu concluir que inexistente um desenho que permita a participação ativa dos conselhos dentro do FNDE. Atualmente o conselho do Distrito Federal se utiliza das informações do FNDE para elaboração do parecer, em que pese façam um acompanhamento mais amplo que poderia devolver dados importantes para o

aperfeiçoamento da política, como, por exemplo, alteração do projeto padrão, conforme demonstrado pelo CEPI de Araçá Mirim, sobre a inadequação do parque infantil.

É necessário primeiramente redesenhar o PAR indicando todas as fases necessárias para o desenvolvimento da política, como os requisitos do monitoramento, definição de metodologia para se acompanhar o ambiente de incertezas, o fluxo de informações para gerar aprendizado e inteligência contextual, entre outros elementos. Ademais, como parte interessada pela política, é importante para o FNDE ser um ator proativo na avaliação da política pelo órgão setorial. Para Denhardt (2015), é importante incluir a sociedade dentro desse processo de estabelecimento do ciclo da política, e para isso é importante a participação dos conselhos a partir das regras de governança pública definidas pelo autor que são mutualidade, governança, administração, autonomia e confiança e reciprocidade, elevando o status do conselho para uma ação participativa e não meramente burocrática, como critica Sposati e Lobo (1992).

Surgiu recentemente uma janela de oportunidade com a mudança de estrutura de cargos do FNDE por meio do Decreto nº 11.196, de 13 de setembro de 2022, ademais o governo que se inicia pode ser um bom momento para incluir os conselhos sociais dentro da estrutura de governança do PAR.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, George. Introdução Geral ao Federalismo. In: ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 17-22.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 31000: gestão de riscos: diretrizes**. Rio de Janeiro. 2018.

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. **Tempo Social**. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 105-119, 1989.

BACELAR, Tânia. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo. Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GOVERNOS.pdf p.158-171.

BATALHA, Claudio. Breve História do Movimento Operário In: BATALHA, Claudio. **O Movimento Operário na Primeira República**. Rio de Janeiro, Descobrindo o Brasil, 2000. p, 37 - 63.

BATICH, Mariana. Previdência do Trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo Perspec**. São Paulo, vol.18 no.3. p. 33 -40, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000300004>. Acesso em: 14 de nov. 2020.

BERLE, Adolf; MEANS, Gardiner. **The modern corporation and private property**. New York: Macmillan, 1932.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos Conselheiros do FUNDEB**. 2011. 176 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília. 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.180**, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 102**, de 7 de abril de 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22668940/do1-2016-04-08-portaria-interministerial-n-102-de-7-de-abril-de-2016-22668893. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.988**, de 27 de novembro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9588.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.834**, de 12 de junho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas**: Guia prático de análise ex post. volume 2. Casa Civil da Presidência da República [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.378**, de 23 de fevereiro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.253**, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. **Informações Complementares – Relatórios Individuais**: Levantamento de Governança Pública. Tribunal de Contas da União. 32 p. 2014.

BRASIL. **Instrução Normativa CGU nº 01**, de 10 de maio de 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal**. Controladoria Geral da União, Brasília, 2017, p. 9-23.

BRASIL. **Lei nº 10.880**, de 9 de junho de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm. Acesso em: 3 de jul de 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.695**, de 25 de julho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112695.htm. Acesso em: 2 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.113**, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica – FUNDEB. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.913**, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18913.htm#:~:text=LEI%20No%208.913%2C%20DE%2012%20DE%20JULHO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20municipaliza%C3%A7%C3%A3o%20da,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20lei. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 3 de jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19424.htm. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. **Portaria MEC nº 952**, de 08 de outubro de 20107. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3556-portaria-mec-n%C2%BA-952-de-08-de-outubro-de-2007>. Acesso em: 3 jul. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.372**, de 27 de agosto de 2020. Proposta de regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica– FUNDEB. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261121>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Instrumento para avaliação da Gestão Pública**: 250 e 500 pontos. Secretaria de Gestão Ministério do Planejamento. Brasília. 116p. 2009.

BRASIL. O papel da avaliação de políticas públicas no governo federal. In: BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas Guia prático de análise ex post**. Brasília, Presidência da República, 2018, p. 13-35.

BRASIL. **Produto 4**: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. MPOG, 2009. 113 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. 95 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013. 57 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001: 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

BUTLER, J. K.; KANE, R. G.; COOLIGAN, F. R. The Closure of Rideau High School: A Case Study in the Political Economy of Urban Education in Ontario. **Canadian Journal of Educational Administration and Policy**, Saskatoon, n. 191, 2019.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Fiocruz, 2000. 160p.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Arcabouço Histórico Institucional de Conselhos Municipais de Políticas Públicas. **Educar**, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12021>. Acesso em: 16 ago. 2020.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Internal. Estrutura e anexos In: COSO ICIF. **Control Integrated Framework**, 2013. 190p.

DENHARDT, Robert B. Administração Pública e o Novo Serviço Público. In: DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2015. p. 215-283.

FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de excelência em gestão pública. Brasília. **Revista Eixo** n. 1, v.1, p. 31-43. 2012.

FONTAINE, G; GURZA-LAVALLE, A. Controles democráticos y cambio institucional en América Latina Presentación del dossier. Íconos. **Revista de Ciencias Sociales**, Montevideo, n. 65, p. 7-28, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.4041>. Acesso em: 17 ago. 2020.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** nº 21. p. 211-259. 2000.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Good Governance: The IMF's Role**. Washington. FMI. 1997. 20p.

GARELLI, Franco. Controle social (verbete) In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, Universidade de Brasília, P, 283-285. 1998.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 2006, 40.2: 201-234.

GOMES, João Salis. Interesse Público, Controle Democrático do Estado e Cidadania. In: MADUREIRA, César; ASENSIO, Maria. **Handbook de Administração Pública**. Lisboa: Ina, 2013. p. 15-34.

GORGENS, Marelize; ZALL KUSEK, Jody. **Making monitoring and evaluation systems work: a capacity development toolkit**. The World Bank. 2009. p. 530.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 2, p. 05-22, 1996.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. 23p.

IBCG. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. 1999. 15p.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília nº 56, v.2. p. 137-160. 2005.

KEITA, Kady; LEON, Gene; LIMA, Frederico. Do Financial Markets Value Quality of Fiscal Governance? **Open Economies Review**. v. 32, n. 5, p. 907-931, 2021,

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

REGONINI, Gloria. Estado do bem-estar. In: BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 674, 1998.

MALLOY, James. Política Econômica e o Problema da Governabilidade nos Andes Centrais. In: SOLA, Lourdes (org.). **Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada**. São Paulo, Paz e Terra, 1993. p. 99-126.

MARTINS, Humberto Falcão; MOTA, João Paulo. **Mensuração do Desempenho: O Modelo dos 6Es do Desempenho**. In: XV IRSPM Conference, 2011, Dublin. p. 1-17.

MENDES, Geisa do Socorro Cavalcanti Vaz; DE SORDI, Mara Regina Lemes. Metodologia de avaliação de implementação de programas e políticas públicas. São Paulo. **EccoS–Revista Científica**, n. 30, p. 93-111, 2013.

MERGEL, Ines. A framework for interpreting social media interactions in the public sector. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 327-334, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.015>. Acesso em: 16 ago. 2020.

MERGEL, Ines; BRETSCHEIDER, Stuart I. A three-stage adoption process for social media use in government. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 390-400, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12021>. Acesso em: 16 ago. 2020.

MIRANDA, Luciana de Oliveira. **Governança Pública**: Novo Marco para as Relações entre Estado e Sociedade? In: II Colóquio de Governança Pública do Estado do Pará 2019, Pará. p. 10 – 14.

OECD. **Fostering Innovation in the Public Sector**. Publishing, Paris, 2017. 254p. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264270879-en>. Acesso em: 12 fev. 2022.

OECD. **Good Practice Principles for Data Ethics in the Public**. Organisation for Economic Co-operation and Development. SEM DATA. 16p.

RAMIRES, Elida Maia; DAVID, Marcus Vinícius. Governabilidade, governança e Accountability. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José; DAVID, Marcos Vinícius (orgs). **Administração Pública Contemporânea**: Política, Democracia e Gestão, Juiz de Fora: UFJF, 2013. p. 57- 84.

REGONINI, Gloria. ESTADO DO BEM-ESTAR. In: BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**, vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 674, 1998.

RODRIGUES, Hugo Thami; DE OLIVEIRA, Antonio Furtado. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, 2018, 19.1: 51-71.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Manuscrito elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

_____. **Especialização em Gestão Pública Municipal**, modulo básico. Florianopolis. PNAP, 2014. 130 p.

SANTISO, Carlos. Governance conditionality and the reform of multilateral development finance: the role of the group of eight. **G8 governance**, n. 7. 2022. 36p.

SANTOS, José Albano. As Políticas Públicas: uma Perspectiva histórica. In: MADUREIRA, César; ASENSIO, Maria. **Handbook de Administração Pública**. Lisboa: Ina, 2013. p. 251 – 275.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, v. 40, p. 335-376, 1997.

SIDERI, Maria; KITSIOU, Angeliki; FILIPPOPOULOU, Ariadni; KALLONIATIS, Christos; GRITZALIS, Stefanos. E-Governance in educational settings: Greek educational organizations leadership's perspectives towards social media usage for participatory decision-making. **Internet Research**, vol. 29, n. 4, p. 818-845, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IntR-05-2017-0178>. Acesso em: 14 jun. 2020.

SILVA, José Afonso da. Dos Princípios Constitucionais da Administração Pública. In: SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 675-685.

SILVA, Maria do Socorro Araújo; CRUZ, Rosana Evangelista. O plano de ações articuladas: desafios para a gestão educacional. **Revista Fundamentos**, Piauí, v.2, n.2, 2015.

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. Unicamp, 2000.

ŠIUGŽDINIENĖ, J; GAULĖ, E; RAULECKAS, R. In search of smart public governance: the case of Lithuania. **International Review of Administrative Sciences**, v. 85, n. 3, p. 587-606, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852317707814>. Acesso em: 14 jun. 2020.

SOUTO, L. R. F; OLIVEIRA, M. H. B. Movimento da Reforma Sanitária Brasileira: um projeto civilizatório de globalização alternativa e construção de um pensamento pós-abissal. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 108, p. 204-218, 2016. Disponível em: DOI: 10.1590/0103-1104-20161080017. Acesso em: 20 set. 2020.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 66-87.

SPOSATI, A; LOBO, E. Controle social e políticas de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 366-378, 1992.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 1, p. 400-417, 1985.

THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management**. OECD. 2010. p.27-28.

THE THINK7-G7. **Quebec Declaration on Global Governance and the Challenges of Complexity and Inclusiveness**. Quebec, Canadá. 2018 Université Laval.

TOMSON, A. M; PERRY, J. L. Collaboration Processes: Inside the Black Box. **Public Administration Review**. 2006.

TRUJILLO, T; RENÉE, M. Irrational exuberance for market-based reform: How federal turnaround policies thwart democratic schooling. **Teachers College Record**, Berlim, v. 117, n. 6, p. 1-34, 2015.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto WS; 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. UNESCO, 2006, p. 74.

VIEDMA, Cesareo Amezcua. **Introducción a la evaluación.** In: VIEDMA, Cesareo Amezcua.; LARA, Antonio Jiménez. Evaluación de programas sociales. Madrid, Espanha: Diaz de Santos, 1996.

WERLE, F. O. C. Conselhos Municipais de Educação: Estudo Genético-Histórico. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 103, p. 123-135, 1998.

WORLD BANK, **Making Monitoring and Evaluation (M&E) Systems Work - a capacity development toolkit.** Washington: World Bank, 2009, 530 p.

WORLD BANK, **Managing Development: The Governance Dimension, a Discussion Paper.** Washington: World Bank, 1991, 76 p.

WORLD BANK, **Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs: Indicative Principles and Standards** Indicative Principles and Standards. Washington: World Bank, 2007, 148 p.

ANEXOS

ANEXO I

Relação de obras usadas conforme tópico, autores conforme o ano da publicação e nome da revista conforme o caso.

Tópico	Autor	Obra	Ano	Tipo	Revista	Fator de Impacto
Governança	TCU	Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública	2014	Livro	Não se aplica	
Governança	World Bank	Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs: Indicative Principles and Standards Indicative Principles and Standards	2007	Livro	Não se aplica	
Governança	World Bank	Managing Development: The Governance Dimension, a Discussion Paper	1991	Livro	Não se aplica	
Governança	World Bank	Making Monitoring and Evaluation (M&E) Systems Work - a capacity development toolkit	2009	Livro	Não se aplica	
Governança	FMI	Good Governance: The IMF's Role	1997	Livro	Não se aplica	
Governança	Thomson; Perry	Collaboration Processes: Inside the Black Box	2006	Artigo	Public Administration Review	5.257
Governança	Keita et al	Do Financial Markets Value Quality of Fiscal Governance?	2021	Artigo	Open Economies Review	1.173
Governança	OCDE	Fostering Innovation in the Public Sector	2017	Livro	Não se aplica	

Governança	OCDE	Good Practice Principles for Data Ethics in the Public	sem data	Livro	Não se aplica	
Governança	Santiso	Governance conditionality and the reform of multilateral development finance: the role of the group of eight	2002	Artigo	G8 governance	-
Governança	IBCG	Código das melhores práticas de governança corporativa. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa	1999	Livro	Não se aplica	
Governança	TCU	Referencial básico de governança	2013	Livro	Não se aplica	
Governança	Diniz	Governabilidade, Governance e Reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma	1996	Artigo	RSP	2,772
Governança	Bresser-Pereira; Spink	Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.	1998	Livro	Não se aplica	
Governança	Bresser-Pereira	Um Século de Transformações	2001	Livro	Não se aplica	
Governança	Denhardt	Administração Pública e o Novo Serviço Público	2015	Livro	Não se aplica	
Governança	ABNT	gestão de riscos: diretrizes	2018	Livro	Não se aplica	
Governança	Santos	Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente	1997	Artigo	Dados	-
Governança	Trujillo; Renée	Irrational exuberance for market-based	2015	Artigo	Teachers College Record	1.519

		reform: How federal turnaround policies thwart democratic schooling				
Governança	Gomes	Interesse Público, Controle Democrático do Estado e Cidadania	2013	Livro	Não se aplica	
Governança como prática para a cidadania	Denhardt	Administração Pública e o Novo Serviço Público	2015	Livro	Não se aplica	
Governança	Thomson; Perry	Collaboration Processes: Inside the Black Box	2006	Artigo	Public Administration Review	5.257
Governança como prática para a cidadania	Congresso Nacional	Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	2011	Norma	Não se aplica	
Governança como prática para a cidadania	ABNT	gestão de riscos: diretrizes	2018	Livro	Não se aplica	
Governança como prática para a cidadania	TCU	Referencial básico de governança	2013	Livro	Não se aplica	
Governança como prática para a cidadania	Sideri et al	E-Governance in educational settings: Greek educational organizations leadership's perspectives towards social media usage for participatory decision-making	2019	Artigo	Internet Research	6.353
Governança como prática para a cidadania	Šiugždinienė et al	In search of smart public governance: the case of Lithuania	2019	Artigo	International Review of Administrative Sciences	2.53
Governança como	CGU	Instrução Normativa CGU nº	2016	Norma	Não se aplica	

prática para a cidadania		01 de 10 de maio de 2016				
Governança como prática para a cidadania	COSO	Estrutura e anexos - COSO ICIF	2013	Livro	Não se aplica	
Governança como prática para a cidadania	CGU	Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal	2017	Livro	Não se aplica	
Governança como prática para a cidadania	Mergel	A framework for interpreting social media interactions in the public sector	2013	Artigo	Government Information Quarterly	7.279
Governança como prática para a cidadania	Mergel; Bretschneider	A three-stage adoption process for social media use in government.	2013	Artigo	Public Administration Review	5.257
Políticas Públicas	Anderson	Introdução Geral ao Federalismo	2009	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	Augusto	Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate	1989	Artigo	Tempo Social	
Políticas Públicas	Brasil	Constituição Federal	1988	Norma	Não se aplica	
Políticas Públicas	Presidência da República	O papel da avaliação de políticas públicas no governo federal	2018	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	MPOG	Produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores	2009	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	Frey	Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões	2000	Artigo	Planejamento e Políticas Públicas	-

		Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil				
Políticas Públicas	Gorgens; Kusek	Making monitoring and evaluation systems work: a capacity development toolkit	2009	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	Januzzi	Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil	2005	Livro	Revista do Serviço Público	
Políticas Públicas	Lotta; Favareto	Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil	2016	Artigo	Revista de Sociologia e Política	-
Políticas Públicas	Martins; Mota	Mensuração do Desempenho: O Modelo dos 6es do Desempenho	2011	Congresso	Não se aplica	
Políticas Públicas	Mendes; Sordi	Metodologia de avaliação de implementação de programas e políticas públicas	2013	Artigo	EccoS–Revista Científica	-
Políticas Públicas	Ramires; David	Governabilidade, governança e Accountability	2013	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	Rua	Análise de políticas públicas: conceitos básicos	1997	Manuscrito	Não se aplica	
Políticas Públicas	Rua	Especialização em Gestão Pública Municipal	2014	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	Santos	As Políticas Públicas: uma Perspectiva histórica	2013	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	Silva	Dos Princípios Constitucionais da Administração Pública	2014	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	Silva; Melo	O processo de implementação de políticas públicas	2000	Congresso	Não se aplica	

		no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos				
Políticas Públicas	Souza	Estado da arte da pesquisa em políticas públicas	2007	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	OCDE	Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management	2010	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	Vaitsman et al	O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil	2006	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	Viedman	Introducción a la evaluación	1996	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	MPOG	Portaria Interministerial nº 102 de 7 de abril de 2016	2016	Norma	Não se aplica	
Políticas Públicas	Presidência da República	Decreto nº 9988 de 27 de novembro de 2018.	2018	Norma	Não se aplica	
Políticas Públicas	Presidência da República	Decreto nº 9834 de 12 de junho de 2019	2019	Norma	Não se aplica	
Políticas Públicas	Congresso Nacional	Lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001	2001	Norma	Não se aplica	
Políticas Públicas	Ferreira	Modelo de excelência em gestão pública	2012	Artigo	Revista Eixo	-
Políticas Públicas	TCU	Relatórios Individuais: Levantamento de Governança Pública.	2014	Livro	Não se aplica	
Políticas Públicas	MPOG	Instrumento para avaliação da	2009	Livro	Não se aplica	

		Gestão Pública: 250 e 500 pontos				
Políticas Públicas	Presidência da República	Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005	2005	Norma	Não se aplica	
Políticas Públicas	Presidência da República	Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	2011	Norma	Não se aplica	
Conselhos sociais	Werle	Conselhos Municipais de Educação: Estudo Genético-Histórico	1998	Artigo	Caderno de Pesquisa	-
Conselhos sociais	Côrtes	Arcabouço Histórico Institucional de Conselhos Municipais de Políticas Públicas	2005	Artigo	Educar	-
Conselhos sociais	Batalha	Breve História do Movimento Operário	2000	Livro	Não se aplica	
Conselhos sociais	Batich	Previdência do Trabalhador: uma trajetória inesperada	2004	Artigo	São Paulo Perspec	-
Conselhos sociais	Bresser-Pereira	Do Estado Patrimonial ao Gerencial	2001	Livro	Não se aplica	
Conselhos sociais	Souto; Oliveira	Movimento da Reforma Sanitária Brasileira: um projeto civilizatório de globalização alternativa e construção de um pensamento pós-abissal.	2016	Artigo	Saude Debate	-
Conselhos sociais	Brasil	Constituição Federal	1988	Norma	Não se aplica	
Conselhos sociais	Congresso Nacional	Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996	1996	Norma	Não se aplica	
Conselhos sociais	Congresso Nacional	Lei nº 8.913 de 12 de julho de 1994	1994	Norma	Não se aplica	
Conselhos sociais	Congresso Nacional	Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007	2007	Norma	Não se aplica	

Conselhos sociais	Presidência da República	Decreto nº 6.253 de 13 de novembro de 2007	2007	Norma	Não se aplica	
Conselhos sociais	Congresso Nacional	Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020	2020	Norma	Não se aplica	
Conselhos sociais	Congresso Nacional	Projeto de Lei nº 4.372 de 27 de agosto de 2020	2020	Norma	Não se aplica	
Conselhos sociais	Correia	Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento	2000	Livro	Não se aplica	
Conselhos sociais	Garelli	Controle social (verbete)	1998	Livro	Não se aplica	
Conselhos sociais	Fontaine; Gurza-Lavalle	Controles democráticos y cambio institucional en América Latina Presentación del dossier	2019	Artigo	Revista de Ciencias Sociales	2.021
Conselhos sociais	Sposati; Lobo	Controle social e políticas de saúde	1992	Artigo	Cadernos de Saúde Pública	1.632
Conselhos sociais	Butler et al	The Closure of Rideau High School: A Case Study in the Political Economy of Urban Education in Ontario	2019	Artigo	Canadian Journal of Educational Administration and Policy	-
Conselhos sociais	Trujillo; Renée	Irrational exuberance for market-based reform: How federal turnaround policies thwart democratic schooling	2015	Artigo	Teachers College Record	1.519
Conselhos sociais	Carneiro	Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização.	2002	Artigo	Revista de Administração Pública	0,719
Conselhos sociais	Gomes	Interesse Público, Controle Democrático do Estado e Cidadania	2013	Livro	Não se aplica	

Conselhos sociais	Denhardt	Administração Pública e o Novo Serviço Público	2015	Livro	Não se aplica	
--------------------------	----------	--	------	-------	---------------	--

ANEXO II

FICHA DA ENTREVISTA FNDE

Meu nome é Pricila Dourado de Aragão Santos, sou aluna do Mestrado Profissional em Gestão Pública do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília. Estou realizando uma investigação sobre interação dos Conselhos Sociais do CACS-FUNDEB com o FNDE no ciclo do PAR sobre a ótica da governança, sob orientação da Professora Luciana de Oliveira Miranda.

Solicito autorização para gravação, para facilitar a posterior transcrição e análise. Informo que será mantido seguido o protocolo de ética da pesquisa e ressalto o caráter sigiloso de sua participação nessa entrevista. Após a utilização das informações a gravação será extinta.

Desde já agradeço sua participação, ao mesmo tempo em que reforço a importância desta pesquisa para a construção do conhecimento sobre o assunto.

1. Em breves linhas quais são as etapas do plano de ações articuladas considerando a primeira ação do FNDE?

Objetivo: identificar as etapas do ciclo do PAR dentro da autarquia

-Ciclo da política (a partir das ações do FNDE)

2. Como ocorre a implementação (execução)?

Objetivo: identificar forma da implementação

- implementação

- aprendizado

- Stakeholders: identificação (verificar especialmente os conselhos)

- Stakeholders: transparência as partes (verificar conselhos)

- Stakeholders: interação permite discernir tendências

- Stakeholders: capacidade de influenciar curso da política

3. como ocorre o monitoramento?

Objetivo: identificar forma do monitoramento

- Monitoramento
- Critérios do monitoramento (objetivos, metas, dados operacionais, indicadores)
- Critérios do monitoramento consideram informações dos conselhos
- Critérios do monitoramento (acessibilidade online e painel de controle da gestão)
- Periodicidade do monitoramento
- Produtos do monitoramento: ações corretivas na implementação
- Produtos do monitoramento: informações do conselho são usadas nos produtos do monitoramento
- Ambiente de incertezas (riscos e controles internos): acompanhamento do ambiente
- Transparência do resultado do monitoramento, por exemplo, indicadores:
disponibilização online
- Ferramentas usadas para o monitoramento para registro e análise de dados
- Equipe do monitoramento: capacitação em especial quanto a interação com as partes interessadas
- Comunicação do monitoramento e avaliação
- Política de monitoramento

4. como as informações do monitoramento são usadas para avaliação no órgão setorial?

Objetivo: compreender se as informações obtidas pelos gestores são discutidas com os avaliadores

- Integração do monitoramento a avaliação
- Existe avaliação e considera informações do monitoramento

- Participação dos técnicos/gestores da autarquia

5. qual a avaliação que se faz da participação dos conselhos e se tem conhecimento sobre a avaliação do conselho sobre o FNDE especificamente o CACS df?

- Avaliação que se faz dos conselhos em especial do DF

- Avaliação dos conselhos em relação a autarquia

6. Há algo mais a acrescentar que ache importante ou ainda documentos que podem subsidiar a análise? Há mais alguém que eu deva procurar para maiores esclarecimentos?

ANEXO III

FICHA DA ENTREVISTA CACS-FUNDEB - DF

Meu nome é Pricila Dourado de Aragão Santos, sou aluna do Mestrado Profissional em Gestão Pública do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília. Estou realizando uma investigação sobre interação dos Conselhos Sociais do CACS-FUNDEB com o FNDE no ciclo do PAR sobre a ótica da governança, sob orientação da Professora Luciana de Oliveira Miranda.

Solicito autorização para gravação, para facilitar a posterior transcrição e análise. Informo que será mantido seguido o protocolo de ética da pesquisa e ressalto o caráter sigiloso de sua participação nessa entrevista. Após a utilização das informações a gravação será extinta. Desde já agradeço sua participação, ao mesmo tempo em que reforço a importância desta pesquisa para a construção do conhecimento sobre o assunto.

1. quais são as etapas do plano de ações articuladas considerando a primeira ação do conselho? descrever

Objetivo: identificar as etapas do ciclo do PAR e onde o conselho atua dentro da política

- Etapas

- Etapa que o conselho atua

- Relacionamento conselhos FNDE com qual unidade o conselho se relaciona (se for possível informar)

3. Como ocorre a publicização das informações para uso dos conselhos?

Objetivo: compreender como se dá a transparência das informações para o conselho

-Existência de canais instituídos para uso do conselho

-Verificar se esses canais instituídos são usados para publicização (disponibilização da informação pelo FNDE) das informações relevantes para atuação do conselho

- Verificar se esses canais estão de acordo com as necessidades dos conselhos

- Verificar quais canais a disposição dos conselhos sociais (inclusive informacionais e mídias sociais) para a comunicação com a autarquia verificar se esses canais estão relacionados a qual coordenação

2. Como os conselhos são capazes de influenciar a política pública durante a fase de implementação por intermédio do monitoramento?

Objetivo: identificar se os conselhos entendem que podem influenciar o curso da política pública

- Capacidade de influenciar decisões
- Verificar em que ambiente (comitê, grupo de trabalho, mídias sociais) ocorre essa interação ou de que forma
- Se ocorre interação ela é natural ou mediante requisição de uma das partes.
- Verificar se essa interação ocorre com o setor de monitoramento ou com o de implementação

4. como ocorre a colaboração com o FNDE?

Objetivo: saber se há colaboração e como é realizada

- Capacidade dos responsáveis do FNDE de lidar em colaboração com os conselhos
- Que tipo de articulação/colaboração é realizada
- Capacidade de engajar partes interessadas num diálogo
- Responsabilidades exercidas pelo conselho dentro da política pública

5. qual a avaliação que se faz da participação dos conselhos no âmbito da política pública tanto no que se refere ao monitoramento quanto a implementação e se tem conhecimento sobre a avaliação do conselho por parte do FNDE?

6. Há algo mais a acrescentar que ache importante acrescentar ou outras pessoas que podem ajudar com mais informações ou ainda documentos que podem subsidiar a análise?