

Fiscalização a serviço da sociedade

# REVISTA do TCU

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 48 • número 136 • Maio/Agosto 2016



**Fiscalização e desenvolvimento sustentável**



*Fiscalização a serviço da sociedade*

# REVISTA do TCU

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 48 • número 136 • Maio/Agosto 2016

© Copyright 2016, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

**www.tcu.gov.br**

### Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável



Revista do Tribunal de Contas da União. - v.1, n.1 (1970) - . - Brasília : TCU, 1970- .

v.

De 1970 a 1972, periodicidade anual; de 1973 a 1975, quadrimestral; de 1976 a 1988, semestral; 1989, quadrimestral; 1990 a 2005, trimestral; 2006, anual; a partir de 2007, quadrimestral.

ISSN 0103-1090

1. Controle de gastos públicos – Brasil. 2. Controle externo – Brasil. I. Tribunal de Contas da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### FUNDADOR

Ministro Iberê Gilson

### SUPERVISOR

Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira

### CONSELHO EDITORIAL

Ministro-substituto Augusto

Sherman Cavalcanti

Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin

Eduardo Monteiro de Rezende

Rainério Rodrigues Leite

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

### RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Instituto Serzedello Corrêa

Centro de Documentação

### COLABORADORES

Biblioteca Ministro Ruben Rosa

### TRADUÇÃO

Secretaria de Relações Internacionais

### Projeto Gráfico

Pablo Frioli

### Imagens

iStock

### Diagramação, capa e fotomontagens

Vanessa Vieira - ISC/ Seducont

### Centro de Documentação

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício Anexo III - Sala 21

Brasília-DF

70.042-900

revista@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam



# Carta ao Leitor

Bruno Spada



**Aroldo Cedraz de Oliveira**

é ministro do Tribunal de Contas da União e supervisor do Conselho Editorial da Revista do TCU.

**P**rezado leitor,

O Tribunal de Contas da União une-se aos esforços da Organização das Nações Unidas (ONU) para ampliar a divulgação de um tema essencial aos debates sobre o futuro do nosso Planeta. Trata-se da “**Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**”, compromisso assumido com a participação de chefes de Estado e de Governo de 193 países.

De acordo com a ONU, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável busca fortalecer a paz universal, com mais liberdade. Para tanto, foram traçados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas integradas e indivisíveis, que, durante os próximos 15 anos, irão estimular áreas de grande relevância para a humanidade.

A implementação, entretanto, de tais Objetivos requer uma parceria global com a participação ativa de governos, da sociedade civil, do setor privado e da academia. Entre esses atores, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), considerando a sua posição nos sistemas nacionais e os mandatos de que dispõem, podem contribuir efetivamente para o alcance dessa agenda global.

Não foi por outra razão que a ONU, objetivando maximizar os esforços dos governos, tem buscado apoio dos entes de controle para auxiliá-la no atingimento dos ODS, que incluem um conjunto de metas para orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional nos próximos 15 anos, sucedendo e atualizando os propósitos de desenvolvimento do milênio.

Para Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), as EFS deverão buscar garantir, por intermédio de trabalhos de auditoria, monitoramento e avaliação, o progresso do desenvolvimento sustentável e inclusivo de pessoas e regiões.

Nesse sentido, iniciativas importantes já estão sendo desenvolvidas no âmbito dessa Organização, com vistas a contemplar os 17 Objetivos e as correspondentes metas nos trabalhos de fiscalização das EFS e, para tanto, possibilitar a transformação desses em realidade. Entre essas ações, tem-se medidas para assegurar a confiabilidade dos dados produzidos pelos diversos órgãos de governo, auditoria de desempenho com foco nos programas governamentais que dialogam com os objetivos e as metas fixados, e apoio à implementação do ODS 16, que abrange a paz, a justiça e a manutenção de instituições eficazes.

O Tribunal de Contas da União (TCU), como membro da Intosai, está inteiramente alinhado com esse propósito capitaneado pela ONU. Nesse contexto, tem adotado iniciativas estratégicas para acompanhar e monitorar as ações governamentais e avaliar a coerência da execução dos programas federais com o compromisso de crescimento sustentável assumido pelo Governo brasileiro perante as Nações Unidas e os demais países.

Para bem cumprir essa importante missão, o Tribunal tem utilizado novas formas de auditoria, com o emprego de modernos métodos de fiscalização e inovações tecnológicas. Por meio de técnicas avançadas de análise e de cruzamento de dados, o TCU pode estabelecer com precisão os riscos

orçamentários e na execução dos grandes projetos e, ao final, produzir informações mais amplas e consistentes em relação às políticas públicas.

Em termos práticos, o Tribunal tem implementado outras medidas importantes, a exemplo do Guia de Auditoria, elaborado em parceria com a Iniciativa para o Desenvolvimento da Intosai (IDI), que tem por objetivo apresentar metodologia para que as EFS avaliem a preparação dos governos nacionais para a implementação dos ODS, de forma a comunicar aos diferentes atores a evolução da Agenda estabelecida pelos países-membros da ONU.

Foi elaborado, também, o *Framework* de comunicação de resultados de auditorias operacionais em temas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a ser utilizado no âmbito da Intosai. Esse material poderá ser empregado como ferramenta por meio da qual esta Organização possa dar ciência às Nações Unidas dos progressos e dos desafios em relação aos objetivos selecionados, agregando de forma estruturada os resultados de auditorias realizadas pelas EFS em níveis regional e global.

Adotou-se, ainda, de forma pioneira no planejamento anual de fiscalização do Tribunal a conexão das ações de controle a cada um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nesse sentido, 146 das fiscalizações previstas para serem realizadas no exercício de 2016 estão diretamente relacionadas aos ODS. Para 2017, espera-se que 30% de todo esforço de fiscalização desta Corte de Contas inclua temas vinculados a tais Objetivos.

O TCU tem-se feito, também, presente nos fóruns internacionais mais relevantes, realizados com o propósito de examinar a questão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nesse sentido, participou do 3º *Global Audit Leadership Forum* (GALF), conduzido pela Intosai, na cidade de Durnstein, Áustria, o qual teve por objeto discutir o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores na implementação dos ODS. De igual sorte, esteve presente no 1º Encontro dos Líderes das Entidades de Fiscalização Superior dos Países membros do Grupo dos Brics, cujo tema foi o papel das EFS na verificação da aderência das políticas públicas nacionais de cada Nação aos Objetivos definidos pela ONU. Por fim, participou da reunião do High-level Political Forum on Sustainable Development 2016, realizada pelas Nações Unidas, em Nova York, EUA, oportunidade em que foi reconhecido como ator importante nos esforços desenvolvidos para o alcance dos ODS, atuando no monitoramento das ações de implementação de tais Objetivos no âmbito nacional.

Mais recentemente, o Tribunal, ao hastear a bandeira dos ODS em sua Sede, em Brasília, reforçou o seu compromisso em trabalhar pelo bem comum e fez um convite ao setor privado, às demais instituições públicas e à sociedade como um todo para que abracem a agenda pela sustentabilidade.

Merece destaque, a propósito da temática desta edição da Revista do TCU, a entrevista concedida pelo Senhor Khalid Hamid, Diretor Executivo na Corte de Contas dos Emirados Árabes Unidos, na qual ele compartilha essa mesma visão do Tribunal, a respeito da importância dos ODS para o desenvolvimento da humanidade e da grande contribuição que as Entidades Fiscalizadoras Superiores podem oferecer na consecução de tais Objetivos. Conforme pode ser visto da sua manifestação, está-se diante de um mecanismo que pode ajudar a melhorar a vida dos cidadãos e que vai influenciar na definição das prioridades e das estratégias das instituições de controle.

Os artigos que compõem esta edição da Revista do TCU confirmam a relevância da temática ora abordada e demonstram que o desenvolvimento sustentável vai muito além de cuidados com o meio ambiente. A leitura desses trabalhos não deixa dúvidas de que se está diante de questão complexa, que abrange áreas, como inclusão digital, governança e licitações, para citar apenas algumas.

Ao mesmo tempo em que se reconhece a elevada contribuição de cada um dos oito articulistas que compartilham as suas obras com os leitores, destaca-se a valiosa colaboração do Senhor Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e supervisor da Política de Acessibilidade no TCU, Sergio Ricardo Costa Caribé. No artigo "*Reflexões sobre a governança na política pública para a promoção dos direitos da pessoa com deficiência*", o eminente Procurador, ao tratar da inclusão social da pessoa com necessidades especiais, demonstra a inegável importância desse tema, tanto no Brasil como em outros países, a ponto de essa questão está presente em diversos dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Boa Leitura!

Entrevista 09



Entrevista

**Khalid Hamid**

**Diretor Executivo no Departamento de Serviços Profissionais da Corte de Contas dos Emirados Árabes Unidos**

- 09** As EFS estão comprometidas com a promoção global do desenvolvimento sustentável

Opinião 13



Opinião

**Marcelo Barros**

**Coordenador Geral de Controle Externo**

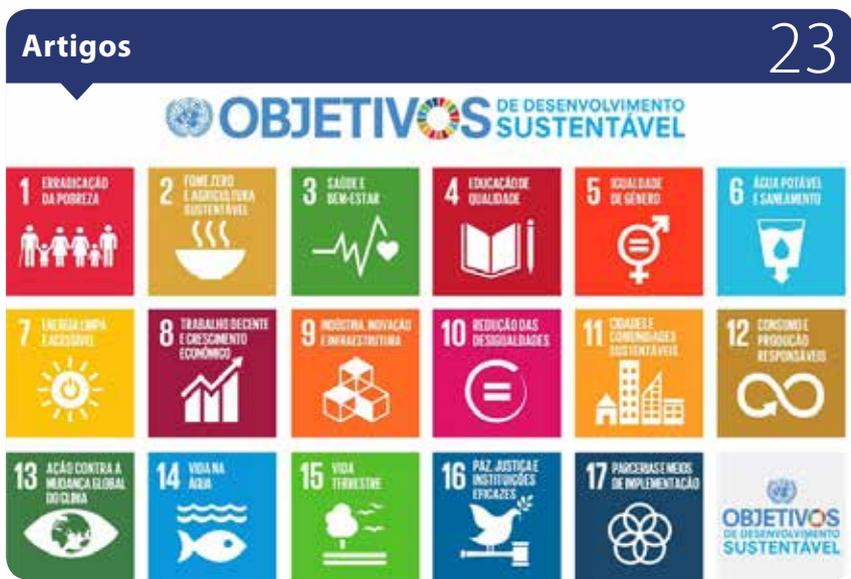
- 13** O papel do TCU na implementação da Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Destaques 17



Destaques

- 17** Universidade de Auditoria de Nanjing concede título *honoris causa* a ministro Aroldo Cedraz
- 19** 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
- 20** A Agenda 2030 no TCU
- 21** TCU: Ações voltadas para o cumprimento do PNE e do ODS 4



## Artigos

**23** Metodologia para Fiscalização de Programas de Inclusão Digital com foco na Avaliação Independente de seus Resultados

- *Marcelo Barros da Cunha*
- *André Guilhon Henriques*
- *Paulo Sisnando Rodrigues de Araújo*
- *Ricardo Araújo Malachias*

**33** *Framework* de Resultados de Auditorias nos Temas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

- *Paula Hebling Dutra*

**39** Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável

- *Paulo Henrique Castro G. de Arruda*
- *Saulo Maurício Silva Lobo*

**49** A Aplicabilidade da Teoria da Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público em Instituições Públicas de Ensino Médio do Estado de Pernambuco

- *Gustavo Farina*
- *James Anthony Falk*

**59** Políticas Públicas, Desestatização e Desenvolvimento

- *Cristiano Aparecido Quinaia*
- *Paulo Henrique de Souza Freitas*

**67** Desenvolvimento Nacional, Licitações e Fiscalização pelos Tribunais de Contas

- *Crislayne Moraes*

**77** Accountability e Transparência na Implementação da Agenda 2030: As Contribuições do Tribunal de Contas da União

- *Marcelo Barros Gomes*
- *Leonardo Rodrigues Albernaz*
- *Arlene Costa Nascimento*
- *Felício Ribas Torres*

**93** Reflexões sobre a Governança na Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência

- *Sérgio Ricardo Costa Caribé*



## As EFS e o Desenvolvimento Sustentável Global

**O senhor está indicado para ser o Presidente da INTOSAI para o período de 2016 a 2020. Qual é sua opinião sobre a importância dos ODS?**

Os ODS são um facilitador importante e uma evidência adicional do compromisso global para com um futuro compartilhado e melhor para todos. É um conceito abrangente, agora, estamos introduzindo um mecanismo que pode ajudar a melhorar a vida dos cidadãos por meio da cooperação nacional, regional e global. Os ODS irão influenciar as prioridades, as estratégias e a elaboração de relatórios nacionais e, desse modo, influenciarão também as estratégias das EFS.

**O que as Nações Unidas podem esperar das EFS com respeito a essa matéria (ODS)?**

Há várias possibilidades sendo discutidas atualmente em um nível operacional, incluindo a avaliação dos dados subjacentes, que são fornecidos nos relatórios do país às Nações Unidas. Inicialmente, isso pode ter relação com a avaliação da prontidão dos países em informar; em longo prazo, existe a possibilidade da asseguuração dos conjuntos de dados-chave (por exemplo, informação de saúde ou de educação) começar a ser fornecida. Ainda pode

### ***Khalid Hamid***

*Diretor Executivo no Departamento de Serviços Profissionais da Corte de Contas dos Emirados Árabes Unidos*

O Sr. Khalid Hamid tem ampla experiência profissional como auditor. Sua carreira começou no Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido, onde trabalhou por uma década, desde 1989. Também trabalhou para a Auditoria Geral da África do Sul, na área técnica, por sete anos. O Sr. Hamid será anunciado Presidente da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) durante o Congresso da INTOSAI (INCOSAI), que acontecerá em Abu Dhabi em dezembro de 2016. Ele terá muitos desafios em um período de intensas mudanças, e uma de suas tarefas mais demandantes será incentivar as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) ao redor do mundo e estabelecer diretrizes sobre como agir para promover a implementação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e de suas 169 metas.

Os Objetivos consistem em um conjunto intergovernamental de aspirações definidas pelas Nações Unidas durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, realizada em setembro de 2015, em Nova Iorque. A iniciativa, também conhecida como "Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", pretende lidar com áreas de importância crucial para a humanidade. Durante esta entrevista à *Revista do TCU*, o Sr. Hamid falou da importância dos ODS e de como as EFS devem lidar com essas prioridades, a fim de tornar seu trabalho mais relevante e benéfico para a sociedade. Para ele, garantir um bom fluxo de informações entre as esferas e os níveis do governo é elemento-chave para alcançar o sucesso na implementação dos ODS.

haver alguma forma de indicação dos desafios fundamentais que os países enfrentam com respeito aos controles internos e à suscetibilidade a fraude e corrupção. Finalmente, podemos começar a avaliar a eficácia da formulação de políticas, analisando como os países usam a informação vinda de sua gestão financeira pública e de outros sistemas-chave.

**Os mandatos dos formuladores de políticas (como presidente, vice-presidente) nas diversas EFS existentes ocorrem em períodos diferentes. O senhor acredita que essa falta de sobreposição pode impedir a avaliação da execução de ODS?**

Uma questão importante com a qual deparei durante minha carreira é que, com frequência, as estratégias são escritas e formuladas tecnicamente, sendo a implementação, normalmente, decidida de acordo com prioridades políticas. Portanto, para empreender os ODS em longo prazo (mesmo 2030 não é um tempo tão curto!), a coordenação é questão crucial, mas difícil de ser estabelecida.

**Como o senhor acredita que as EFS podem incentivar o equilíbrio entre os interesses ambientais, econômicos e sociais e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento sustentável?**

Alguns dizem que desenvolvimento sustentável é um oxímoro. Os três aspectos (econômico, social e ambiental) são frequentemente uma troca e, como a pergunta precedente, decididos por meio de uma lente política. Por exemplo, a geração de postos de trabalho pode conduzir à industrialização de ecossistemas frágeis. Algumas vezes, o papel da EFS fica compro-

*“ Estamos introduzindo um mecanismo que pode ajudar a melhorar a vida dos cidadãos por meio da cooperação nacional, regional e global. Os ODS irão influenciar as prioridades, as estratégias e a elaboração de relatórios nacionais e, desse modo, influenciarão também as estratégias das EFS. ”*

metido, porque só analisamos a implementação da política após o fato. Para ser inserido nesse espaço, uma área fundamental, acredito, que podemos ajudar é a da transparência, ou seja, é necessário garantir que a informação certa e em formato compreensível esteja à dis-

posição das pessoas responsáveis pela tomada de decisões.

**O senhor tem conhecimento de EFS que já tenham adicionado os ODS nas suas estratégias de trabalho? Em caso positivo, que tipo de resultados elas alcançaram até o momento?**

Somente em um nível preparatório. Essencialmente, muitas EFS que empreendem sua estratégia de auditoria de desempenho baseada na avaliação de risco do país podem adaptar seus resultados para relacioná-los aos ODS.

**Quais EFS estão envolvidas na elaboração de metodologias focadas nos ODS?**

O Tribunal de Contas da União (TCU), o Government Accountability Office (GAO) – Estados Unidos –, o Tribunal de Contas Europeu (ECA) e o Tribunal de Contas dos Países Baixos. Estamos trabalhando, também, com parceiros externos, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações



Unidas (ONU) e a Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

**O senhor pode mencionar um caso prático no qual um trabalho de auditoria tenha tido efeito positivo ou levado à promoção do desenvolvimento sustentável?**

Há muitos exemplos dos nossos colegas envolvidos com o Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental. Com frequência, vemos áreas ambientais fundamentais – por exemplo, de proteção de água ou da qualidade do ar – cobertas pela legislação sem a capacidade necessária para implementar essa legislação. Diversas auditorias, incluindo auditorias conjuntas, foram realizadas nessas áreas. Uma complexidade cerca a maneira de mostrar o compromisso com o desenvolvimento sustentável e medir os resultados das políticas.

**A esfera executiva dos governos tem a maior responsabilidade sobre a implementação e o monitoramento dos ODS, mas quantas EFS contribuem para a incorporação dos ODS nas rotinas e objetivos estratégicos dos governos?**

O alinhamento da esfera executiva com a administração é uma questão complexa. Em minha opinião, são fundamentais os fluxos de informações entre as esferas de governo, bem como entre os níveis de governo (por exemplo, como a informação é compartilhada entre governo local e central). Isso está relacionado à transparência da informação e, também, sua confiabilidade. Acredito ser fundamental a iniciativa de olhar mais e mais para as auditorias de aplicação e para a integração de dados através do sistema de tecnologia da informação. O movimento para abranger avaliações de

*“ Com frequência, vemos áreas ambientais fundamentais – por exemplo, de proteção de água ou da qualidade do ar – cobertas pela legislação sem a capacidade necessária para implementar essa legislação. Diversas auditorias, incluindo auditorias conjuntas, foram realizadas nessas áreas. Uma complexidade cerca a maneira de mostrar o compromisso com o desenvolvimento sustentável e medir os resultados das políticas.”*

informação não financeira junto com nossa avaliação anual de despesas do orçamento será muito importante.

**Há uma norma internacional de auditoria que possa ser usada por todas as EFS para beneficiar o desenvolvimento sustentável?**

Nessa etapa, o Grupo de Trabalho em Auditoria Ambiental (WGEA) está preparando uma nova Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), mas essa não é uma norma de auditoria. Anteriormente, houve uma discussão para determinar se a auditoria ambiental (em inglês, *environmental auditing*) seria o quarto

‘E’ (depois de economia, eficiência e eficácia), mas creio que, dentro da estrutura da ISSAI 100, usando auditoria financeira, de conformidade e de desempenho, temos as ferramentas das quais precisamos. O que não temos é a especialização suficiente em “como”. Conforme mencionado pelos colegas do TCU, não temos grupos de trabalho em educação ou saúde para os quais é direcionada a maioria dos recursos.

**Qual é o seu ponto de vista sobre “auditoria com o uso de uma lente de desenvolvimento sustentável” e qual seria seu conselho para os auditores sobre esse assunto?**

Como indicado em resposta anterior, significa aplicar as normas profissionais que nós já temos e usá-las no contexto dos ODS. Acho que um elemento realmente interessante é a pergunta “precisamos de especialistas técnicos para quem ensinaríamos auditoria ou precisamos ensinar os auditores a se tornarem especialistas técnicos”? Com os recursos limitados, trazer especialistas, como sugerido pelas normas, nem sempre é factível. Da mesma forma, os especialistas podem estar muito mais inclinados a oferecer consultoria do que a fornecer observações de auditoria.





**O senhor tem alguma sugestão sobre como relacionar os Indicadores Nacionais-Chave (KNI) com os ODS? Alguma opinião sobre como um governo deve estabelecer prioridades?**

Acredito ser algo fundamental. Estamos nos comunicando com o grupo de trabalho de KNI para ajudar nessa questão. Como indicado anteriormente, quanto mais expandirmos nosso espectro para auditar informação não financeira em uma base cíclica similar à da auditoria financeira, melhor será o resultado.

**Que lições aprendidas da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) podem ser valiosas para o novo desafio da execução dos ODS?**

Essa era a intenção original do nosso “caldeirão de ideias” para os ODS. Contudo, há o risco de forçarmos resultados prévios e de os fazermos parecer autoritários. Não

*“ Acho que um elemento realmente interessante é a pergunta: precisamos de especialistas técnicos para quem ensinariam auditoria ou precisamos ensinar os auditores a se tornarem especialistas técnicos? ”*

acredito que tenhamos analisado sistemicamente a informação ou o relatório dos ODMs. Portanto, alegar qualquer percepção seria usar a análise retrospectiva de maneira imprópria. O engajamento de autoridades externas, como a ONU, nessa etapa inicial é uma das inovações que criamos.

**Em que aspectos transparência e accountability podem influenciar a execução dos ODS?**

Na informação de desempenho (ou não financeira); na avaliação de ambientes internos de controle; e na transparência de prioridades do país.

**Considerando seu conhecimento sobre o trabalho realizado pelo TCU, o senhor diria que o Tribunal está no caminho certo? Qual seria seu conselho para o Tribunal sobre a questão dos ODS?**

Durante o Fórum Global de Liderança em Auditoria (GALF), houve uma apresentação particularmente expressiva com respeito à estratégia do TCU. Minha única preocupação está no fato de que o auditor, para ser relevante, deve ser um espelho do país. Até que ponto o Brasil (o país como um todo, não somente o Executivo) está alinhado com essa estratégia?

# Opinião

## O Papel do TCU na Implementação da Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Em setembro de 2015, o Estado brasileiro firmou compromisso para implementar a agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), denominada “Transformando Nosso Mundo”, de forma a empreender ações e iniciativas que visem ao atendimento dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), consignados em 169 metas.

Em fevereiro de 2016, o Conselho Diretivo da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) comunicou oficialmente ao Secretário-Geral da ONU a intenção da referida organização das Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) em trabalhar conjuntamente para atendimento dos ODS por meio da multiplicação de ações transformadoras, de iniciativas que conduzam à melhoria da governança pública dos países membros e da disseminação de boas práticas globais de fiscalização e controle. Na ocasião, a Intosai ressaltou que as EFS buscarão garantir, por intermédio de trabalhos de auditoria, monitoramento e avaliação, o progresso do desenvolvimento sustentável e inclusivo de pessoas e regiões.

Nesse sentido, a Intosai propôs quatro abordagens integradas para direcionar a atuação das EFS na busca pelo alcance dos ODS:

1. Avaliar o grau de preparação dos sistemas nacionais para reportar sobre o progresso no alcance dos ODS e, posteriormente, auditar seu funcionamento e confiabilidade dos dados que produzem.
2. Realizar auditorias de desempenho que examina a economia, eficiência e eficácia dos principais programas governamentais que contribuem para aspectos específicos dos ODS.
3. Avaliar e apoiar a implementação do ODS 16, que diz respeito, em parte, a instituições transparentes, eficientes e responsáveis.
4. Ser modelos de transparência e accountability em suas próprias atividades, incluindo auditorias e relatórios.

A cristalina intenção de engajamento declarada pela Intosai encontra eco na forte liderança que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem empreendido no cenário nacional e no âmbito da comunidade internacional. O TCU tem dedicado esforços no desenvolvimento de metodologias e na realização de fiscalizações-piloto na temática de forma a oferecer apoio irrestrito à Intosai e às instituições congêneres para que cada país e a comunidade internacional de auditores de controle externo possam se preparar para atender aos preceitos dessa agenda global.

Alexandre Araújo



**Marcelo Barros**

Coordenador  
Coordenação-Geral de Controle  
Externo da Área Social e  
da Região Nordeste  
Tribunal de Contas da União

Com efeito, o TCU tem contribuído para a construção de todas as quatro abordagens propostas pela Intosai:

- » Abordagem 1: O Tribunal realiza auditoria-piloto no Brasil e na América Latina para contribuição e elaboração de guia internacional da Intosai sobre o tema;
- » **A b o r d a g e m 2**: O desenvolvimento de quadro de referência para avaliação de programas foi liderado pelo Brasil e será aplicado em diversos países para catalogar os inventários de avaliação e auditoria e desenvolver estratégias futuras de acompanhamento;
- » Abordagem 3: O TCU lidera, juntamente com os Estados Unidos, a Inglaterra, a Holanda e os Emirados Árabes Unidos, a construção de modelos avaliativos e de auditoria que possam atender aos ODS que preveem **desenvolver instituições efetivas, responsáveis e transparentes em todos os níveis e aumentar a coerência das políticas públicas e a visão sistêmica dos governos**; e
- » Abordagem 4: O TCU está desenvolvendo ferramentas de autodiagnóstico e autoavaliação, além de revisões de pares com outras EFS para atender plenamente aos requisitos e padrões internacionais de funcionamento de EFS.

No âmbito interno, somente neste ano, mais de cento e quarenta fiscalizações previstas no planejamento do TCU têm vinculação às metas dos ODS. Em 2017, espera-se que 30% de todo o esforço de fiscalização do tribunal esteja diretamente relacionado a temas relacionados aos ODS.



As vantagens de adoção de agenda tão abrangente são muitas, mas cito o fato de propiciar uma linguagem comum entre os países e seus interesses, de buscar práticas inovadoras que possam ser replicadas e de dar ao país uma direção construtiva.

A intenção declarada do governo federal de ser signatário do alcance dos ODS da ONU gera implicações nas agendas de diversos entes, exigindo maior integração entre as ações dos governos federal, estaduais e locais e de organismos multilaterais, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, bem como do sistema de controle.

Atualmente a participação mais sistemática na discussão sobre os ODS concentra-se em poucas instituições – destacando-se aqui os relevantes papéis do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE); mas é necessário incluir a participação efetiva de outros atores nessa agenda.

Para atender de forma plena à agenda dos ODS, são necessários sistemas e processos capazes de atuar com eficiência e eficácia, gerando os resultados necessários com o melhor aproveitamento dos recursos públicos, alinhados, imprescindivelmente, a uma perspectiva integrada do conjunto de governo e à visão estratégica de longo prazo, que deve nortear as intervenções estatais em um dado contexto social e econômico. Em conjunto, essas perspectivas permitirão alinhar os pontos de uma nova agenda para o aperfeiçoamento do aparelho do Estado. É necessária uma nova geração de reformas, dentro do ciclo democrático, que permita, com segurança, a manutenção de legados institucionais dos últimos trinta anos. Num primeiro ciclo de reformas, o Estado Brasileiro enfrentou as demandas constitucionais de 1988,

paralelamente à profissionalização pública. Num outro ciclo, o foco foi a maior eficiência e disciplina fiscal e monetária do Estado. A nova geração de reformas consistiria na garantia de aumento significativo dos resultados e da qualidade do gasto público.

Essas reformas devem englobar as estruturas de governança, de longo prazo e de inovação como garantias fundamentais para boa formulação, implementação e entrega de políticas públicas.

Nesse novo ciclo, considerando o contexto que decorre da integração dos dezessete objetivos que compõem os ODS, a administração pública deve buscar eficiência e honestidade em seus processos. Além disso, um Estado apto a lidar com questões trazidas no bojo dos ODS pressupõe a adoção de diretrizes e medidas fundamentais para cumprimento pleno dessa agenda, como:

1. Construir coletivamente uma estratégia nacional integrada, com indicadores-chave de longo prazo e visão coerente de desenvolvimento sustentável.
2. Aperfeiçoar a estrutura e os mecanismos de funcionamento dos centros de governo na União e em todos os níveis da federação (unidades de coordenação e eficiência), com melhoria relevante da capacidade de articulação, priorização e acompanhamento de atividades, apoiando-se em indicadores-chave legitimados, críveis e mensuráveis.
3. Aprimorar as decisões alocativas de recursos públicos, por meio de sistema orçamentário dotado de capacidade para contemplar o planejamento governamental de médio prazo com base em resultados, e para fortalecer a estrutura de governança

fiscal, tendo em vista a sustentabilidade da dívida e do financiamento das políticas públicas em geral.

4. Consolidar a capacidade regulatória do Estado, com a criação de estruturas de análise de impacto regulatório, com centrais de projetos robustas e com a manutenção de entes reguladores que tenham autonomia decisória e financeira, independência e capacidade técnica efetiva.
5. Implantar sistemas e estruturas para análise de riscos sistêmicos e avaliação de controles internos, capazes de garantir a eficácia dos resultados e a eficiência dos processos de entrega e regulação estatais.
6. Desenvolver capacidade avaliativa consistente das ações, dos programas e das políticas públicas,

em todas as estruturas da administração pública, com o objetivo de aprimorar seu sistema decisório, sua transparência, seu aprendizado e a responsabilização governamental.

7. Promover ações de transparência e de abertura de dados, visando à participação cidadã efetiva para aprimorar o controle social e a democracia participativa.
8. Promover a integração e a coordenação federativa por meio de planos de ação integrados e articulados com estados e municípios.
9. Melhorar a qualidade da implementação de políticas públicas descentralizadas, por meio do aperfeiçoamento dos quadros de indicadores e de maturidade de governança que considerem



a eficiência das políticas públicas nos territórios, com suas potencialidades, especificidades e ainda as desigualdades entre regiões, microrregiões e pessoas.

10. Estabelecer parcerias de caráter nacional que priorizem monitoramentos e acompanhamentos de políticas públicas de caráter sistêmico transversal e com recorte territorial, com potencial impacto de otimizar a apresentação dos resultados de ações, reduzindo a fragmentação das abordagens de problemas que se repetem em estados com macrocondições físicas e socioeconômicas similares.

Em síntese, esse é o ciclo necessário de reformas para se alcançar o desenvolvimento sustentável e inclusivo, que somente poderá se dar por meio de um Estado estratégico, aberto, íntegro e ágil. Para construção desse contexto, o papel das instituições de controle externo é de máxima relevância, não somente para atuar repressivamente e após os fatos, mas também com medidas preventivas, antecipativas e corretivas, para cumprir de forma plena sua missão de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

Mas os desafios não estão restritos aos poderes executivos. A participação das EFS nesse contexto também é desafiadora, inclusive no que concerne à atuação a priori e concomitante à construção da visão de longo prazo e da coordenação das políticas públicas.

O TCU se legitimou no cenário internacional e nacional para ser ator-chave no auxílio para a construção dessa agenda. As condições estão postas. Os pilares de especialização e

coordenação do controle externo no Brasil trouxeram inegáveis avanços e maior impacto aos produtos de controle. Além dessa visão, a inovação, o uso intensivo de dados e os trabalhos coordenados com tribunais de contas dos estados e municípios têm permitido alcançar padrões de fiscalização mais céleres, sinérgicos, coerentes e com resultados para o cidadão.

Considerando que os ODS sucederam a Agenda 2015 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que tratava basicamente da área social e de sustentabilidade ambiental, o controle externo dos ODS, de certa forma, inicia-se a partir dos legados daquela agenda.

O TCU, consolidando sua posição de liderança na comunidade internacional, está realizando fiscalizações relativas à área de educação e ao combate à fome e à pobreza, sendo a primeira uma auditoria coordenada e a segunda realizada em paralelo com outras EFS, ambas no âmbito da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). No caso específico do tema educação, o Acórdão 795/2016 TCU Plenário já determina a necessidade de integração de estratégia de acompanhamento do Plano Nacional de Educação nas metodologias a serem adotadas para os ODS.

De forma semelhante, os ODS têm se mostrado imprescindíveis para a construção de visão sistêmica nas demais áreas sociais, como as de saúde, previdência, trabalho e emprego.

Destaca-se ainda o ocorrido no recente diálogo público Nordeste 2030, coordenado pelo TCU, com foco no desenvolvimento sustentável para a região, realizado em junho de 2016 em Fortaleza, onde se demonstrou de forma inequívoca que a proposta

de criar ambiente de diálogo para o desenvolvimento sustentável não é apenas viável, mas urgente e necessária. De fato, os resultados preliminares do relatório sistêmico territorial do TCU e as discussões preparatórias aos documentos técnicos, que serão produzidos por ampla rede de governança interinstitucional, demonstram que ações com perspectiva de longo prazo, visão sistêmica, coordenada e orientada a resultados podem melhorar de forma significativa as desigualdades regionais e o desenvolvimento sustentável da região Nordeste.

Por fim, os ODS devem ser vistos não apenas como uma agenda de desafios, mas como uma oportunidade para que todos tenhamos uma agenda integrada de Estado a ser seguida por governos e suas instituições, inclusive as de controle.



# Universidade de Auditoria de Nanjing concede título *honoris causa* a ministro Aroldo Cedraz

Durante visita de trabalho à China, ocorrida no mês de junho, o presidente do Tribunal de Contas da União, ministro Aroldo Cedraz, recebeu o título de Professor Honorário (h.c.) da Universidade de Auditoria de Nanjing. Fundada em 1983, a Universidade, uma das mais renomadas do mundo na área de fiscalização de recursos públicos, concedeu apenas 23 títulos honoríficos a pessoas que se destacaram em determinada área de atuação. Na relação dos agraciados constam dois prêmios Nobel de Economia e o controlador-geral do Government Accountability Office, Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) dos Estados Unidos.



**Figura 1:**

A rocha exposta nos jardins da NAU significa determinação e perseverança, qualidades que a Universidade busca despertar nos alunos tanto na vida acadêmica quanto na profissional.



## Embaixador da China destaca a importância do Título

Fundada em 1983, a Universidade de Auditoria de Nanjing (NAU) é a única instituição financeira e econômica de ensino superior na China que leva “auditoria” em seu nome. É um dos berços da educação superior chinesa com ênfase em auditoria. Atualmente, a NAU possui um total de 15.000 estudantes e um forte grupo de 881 professores. Nos últimos cinco anos, a NAU apoiou 82 projetos de ciências naturais e de ciências sociais, bem como 156 projetos de investigação científica municipais. Também participou na importante revisão da política de auditoria e regulamentação, bem como de projetos de consultoria na EFS da China.

A NAU oferece o título de Professor Honorário para os maiores especialistas e estudiosos do mundo. Entre os estudiosos que visitaram a NAU e receberam esse título honorário estão os senhores Reinhard Selten, ganhador do Prêmio Nobel de Economia, Margit Kraker, secretário Geral da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) e presidente do Tribunal de Contas da Áustria, Gene Dodaro, controlador-geral dos Estados Unidos, Didier Migand, presidente do Tribunal de Contas da França, Richard F. Chambers, presidente e CEO do Instituto Global de Auditores Internos, entre outros. Todos eles desempenharam papéis importantes na promoção da cooperação internacional e internacionalização das práticas de auditoria.

Ademais, a NAU tem estabelecido uma cooperação extensiva e troca de contatos com organizações internacionais, tais como a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), a Organização Asiática de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Asosai), o Instituto de Auditores Internos (IIA), entidades fiscalizadoras superiores de mais de 10 países do mundo, incluindo os Estados Unidos, o Reino Unido e a França, bem como faculdades e universidades da Europa, América, Austrália e África. A NAU foi reconhecida como a única universidade parceira do programa IAEP (Parceria de Educação de Auditoria Interna) na China, e uma das 39 universidades mundialmente reconhecidas pelo IIA.

Portanto, acreditamos que uma cooperação entre o Tribunal de Contas da União e a NAU irá facilitar, mutuamente, a troca de informações acadêmicas e a colaboração em pesquisas e visitas de especialistas, se tornando, assim, um importante componente da cooperação multifacetada entre Brasil e China.

*“Título é concedido a quem desempenha papéis importantes na promoção da cooperação internacional e internacionalização das práticas de auditoria.”*



Crédito: Divulgação

**Li Jinzhang**

Embaixador da China no Brasil

### O que é *honoris causa*:

Trata-se de expressão em latim, usada atualmente como título honorífico, que significa literalmente “por causa da honra”.



# OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

17 OBJETIVOS PARA TRANSFORMAR NOSSO MUNDO



### O que são

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um conjunto de prioridades globais, compreendidos por 17 objetivos e 169 metas, focados nas três dimensões de desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Esses objetivos e metas integram o documento **"Transformando nosso mundo: a Agenda 2030"**, proposta que deve orientar as políticas públicas e as atividades de cooperação internacional até 2030.

### Origem

A construção dos ODS baseou-se em um processo de negociação global, transparente e inclusivo, iniciado em 2013. Os resultados dessas tratativas foram discutidos e aprovados durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, realizada em setembro de 2015, na sede da ONU, em Nova York. Os ODS foram baseados nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, além de apresentarem natureza global e serem universalmente aplicáveis, possuem a vantagem de dialogar com as políticas e ações das esferas regional e local de cada país.

### Finalidade

Os ODS fixam ações nas áreas de erradicação de pobreza, segurança alimentar, agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção ao uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura, industrialização e a formação de parcerias para a implementação dos objetivos.

## A Agenda 2030 no TCU

O Tribunal de Contas da União está atuando para desenvolver capacidades, métodos e ferramentas que permitam acompanhar a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.



## TCU: ações voltadas para o cumprimento do PNE e do ODS 4

Uma das atribuições do Tribunal de Contas da União é fiscalizar a implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) em todo o Brasil. Trata-se de política de Estado que traça diretrizes, metas e estratégias para o sistema educacional durante um período de 10 anos, iniciado em 2014.

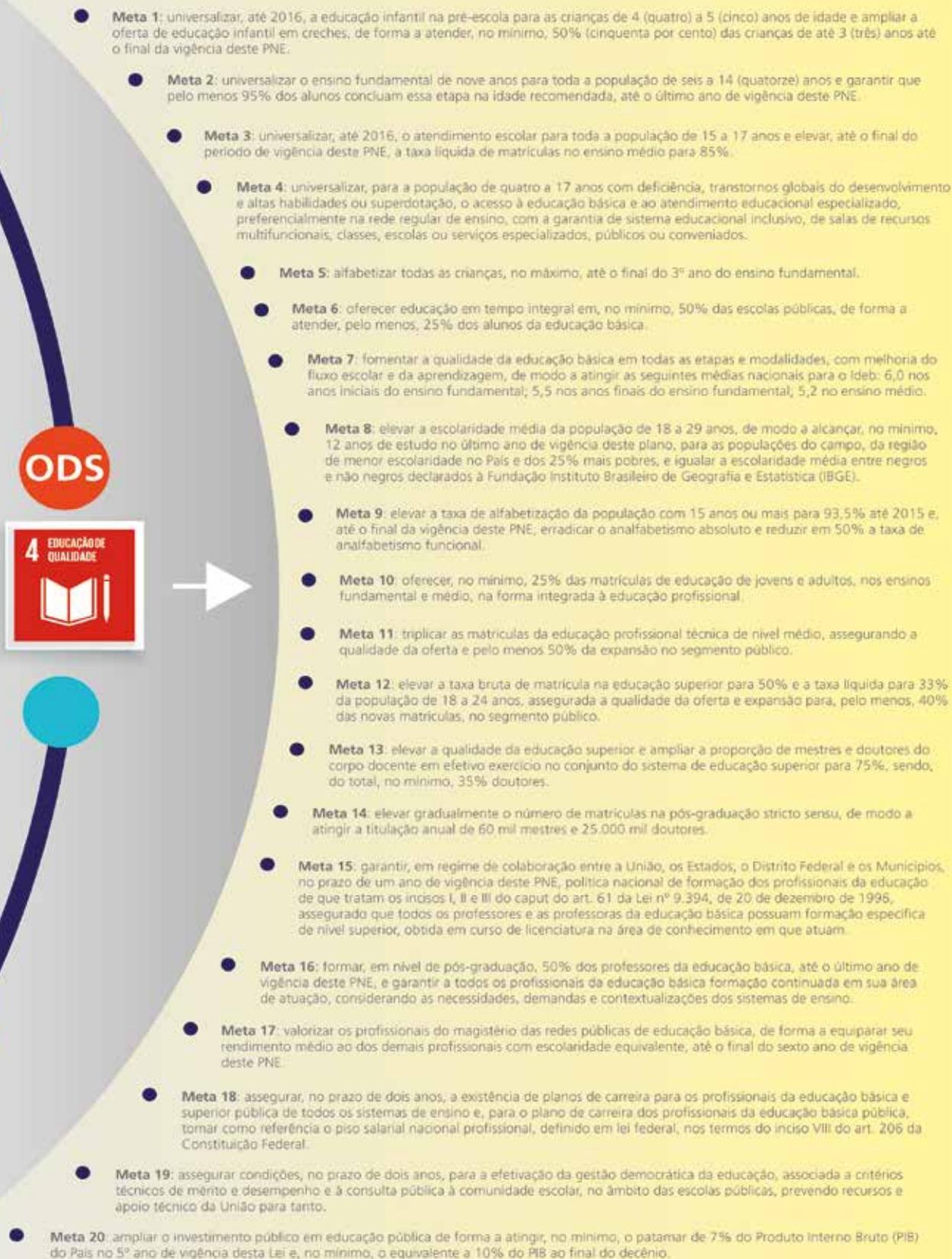
O PNE está diretamente ligado ao ODS 04 (Educação de Qualidade) e prevê a garantia de direito à educação básica de qualidade, de ampliação das oportunidades educacionais, de redução das desigualdades e de valorização dos profissionais de educação, dentre outros objetivos.

### Áreas de fiscalização



Transporte escolar  
Gestão da educação superior  
Infraestrutura da educação infantil  
Acesso à educação superior  
Alimentação escolar  
Gestão de programas educacionais  
Produção de informações educacionais  
Ensino médio  
Financiamento estudantil  
Financiamento da educação

## PNE - 20 metas

- 
- **Meta 1:** universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
  - **Meta 2:** universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
  - **Meta 3:** universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.
  - **Meta 4:** universalizar, para a população de quatro a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.
  - **Meta 5:** alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental.
  - **Meta 6:** oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.
  - **Meta 7:** fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.
  - **Meta 8:** elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
  - **Meta 9:** elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.
  - **Meta 10:** oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.
  - **Meta 11:** triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público.
  - **Meta 12:** elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.
  - **Meta 13:** elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.
  - **Meta 14:** elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25.000 mil doutores.
  - **Meta 15:** garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
  - **Meta 16:** formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
  - **Meta 17:** valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
  - **Meta 18:** assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
  - **Meta 19:** assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
  - **Meta 20:** ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

# Metodologia para Fiscalização de Programas de Inclusão Digital com Foco na Avaliação Independente de seus Resultados



**Marcelo Barros da Cunha**

é mestrando em Direito pela Universidade de Brasília e pesquisador do Grupo de Estudos em Direito das Telecomunicações (GETEL/UnB). Atualmente é servidor do Tribunal de Contas da União, exercendo a função de Secretário de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações.



**Paulo Sisnando Rodrigues de Araujo**

é mestre em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília, com especialização em telecomunicações, redes de comunicação e regulação. Atualmente é servidor do Tribunal de Contas da União, exercendo a função de Diretor na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações.



**André Guilhon Henriques**

é pós-graduado em Gestão de Projetos – MBA, pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e graduado em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é servidor do Tribunal de Contas da União, exercendo a função de Especialista Sênior no Projeto de Avaliação das Políticas Públicas de Inclusão Digital.



**Ricardo Araujo Malachias**

é pós-graduado em Planejamento e Gestão Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e graduado em Administração de Empresas pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é servidor do Tribunal de Contas da União, exercendo as suas atividades na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações.



## RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar um instrumento de avaliação das ações e programas governamentais de inclusão digital, de maneira a possibilitar a verificação, independente, da qualidade na concepção dessas ações. Busca, também, demonstrar se esses instrumentos de ação do Estado foram construídos com critérios objetivos e fundamentos bem estabelecidos. Além disso, procura-se estabelecer um documento que possa ser usado de forma ampla por qualquer entidade com interesse em realizar uma avaliação sobre um programa de inclusão digital. Dessa forma, aplicando-se esse modelo de avaliação, ao longo do tempo, em diversas ações de inclusão digital, será possível estabelecer uma comparação das ações e programas desenvolvidos, contribuindo diretamente para identificação das boas práticas e para o processo decisório de definição da estratégia mais efetiva para o alcance dos objetivos das políticas públicas de inclusão digital.

**Palavras-chave:** Inclusão digital. Formulação de Políticas Públicas. Avaliação de Políticas Públicas. Infraestrutura. Conteúdo Digital. Alfabetização Digital. Gestão. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Sustentabilidade.

## 1. INTRODUÇÃO

O rádio levou 30 anos para atingir 30 milhões de ouvintes. A televisão demorou 15 anos para conquistar esse mesmo número de espectadores. A web, em apenas 10 anos, alcançou 600 milhões de usuários (KESTENBAUM, 2008). Em maio de 2015, a União Internacional de Telecomunicações (UIT) divulgou que a internet atingiu a marca de 3,2 bilhões de usuários conectados. Percebe-se que o crescimento da internet reflete um fenômeno social e econômico único, e que precisa ser estudado nas suas mais diversas dimensões.

Ao mesmo tempo, não se deve esquecer que esse movimento, tão rápido e repentino, provocou o surgimento de uma nova classe social de excluídos: a digital. São milhões de pessoas que nunca utilizaram a internet ou mesmo um computador, e, assim, permanecem afastados de novas oportunidades de trabalho, novos conteúdos culturais, bem como de novas formas de exercer a própria cidadania. No Brasil, segundo pesquisa realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CETIC.BR) em 2014, cerca de 50% da população não tem acesso à internet, e, no mundo, esse número chega a quatro bilhões de pessoas, segundo a UIT.

Diante dessa realidade, é natural que os estados nacionais desenvolvam políticas públicas que possam contribuir diretamente para o de-

envolvimento econômico, cultural e social da população, em especial incentivando o uso das Tecnologias da Comunicação da Informação (TIC) e buscando a inclusão digital das pessoas.

No âmbito governamental, deve ser instituído um modelo de monitoramento dos resultados alcançados e de reavaliação constante das ações adotadas. Ademais, instituições externas ao governo, a exemplo de Entidades de Fiscalização Superiores, podem desempenhar importante papel na fiscalização da regularidade e da efetividade desses programas governamentais, assegurando a prestação de contas à sociedade sobre a aplicação dos recursos empenhados na ampliação da inclusão digital, bem como na formulação de sua estratégia.

Destaca-se, ainda, a importância dada a esse assunto pela própria Organização das Nações Unidas (ONU), que, em reunião realizada em 16 de dezembro de 2015, declarou ser compromisso dos países membros utilizar as TIC como ferramenta essencial para atingir as metas estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A ONU entende que as políticas públicas de inclusão digital representam o alicerce dos objetivos estabelecidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e, por isso, deve ser tratado de forma prioritária pelos governos nacionais. Em vista disso, inseriu no objetivo número nove – Ino-

vação e Infraestrutura – o terceiro subitem: “Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012).

Assim, o objetivo deste trabalho é apresentar um instrumento de avaliação das ações de inclusão digital que possibilite a verificação da efetividade dessas ações – se foram construídas com critérios, objetivos e fundamentos bem estabelecidos – e que possa ser usado de forma ampla por qualquer entidade fiscalizadora independente com interesse em realizar uma avaliação sobre uma política ou um programa de inclusão digital.

## 2. METODOLOGIA UTILIZADA PARA O DESENVOLVIMENTO DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO

Para o desenvolvimento deste estudo foram utilizados, como elementos norteadores, os dispositivos relacionados às técnicas de auditoria operacional aplicadas no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU, 2010), baseadas, principalmente, nos padrões internacionais da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) e no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014), ins-



trumento utilizado pelo Tribunal para avaliação das políticas públicas governamentais.

Utilizou-se, ainda, o Relatório de Levantamento sobre Políticas de Inclusão Digital elaborado pelo TCU (2015), cujo conteúdo define, sob o ponto de vista de uma Entidade de Fiscalização Superior responsável por fiscalizar a regularidade e a efetividade da implementação de políticas públicas, as estratégias básicas para o desenvolvimento das ações e programas governamentais voltados para a inclusão digital. Destaca-se, por oportuno, que esse levantamento teve como âncora, para definição das referidas premissas básicas, a Estratégia de Inclusão Digital desenvolvida pelo governo do Reino Unido (REINO UNIDO, 2014).

O modelo de avaliação proposto buscou ser amplo, contemplando as estratégias necessárias para o estabelecimento de uma política de inclusão digital, incluindo os aspectos relacionados à gestão da política pública, infraestrutura, alfabetização digital e conteúdo. Esse modelo foi desenvolvido em módulos independentes, de maneira a permitir sua adaptação nos casos em que um ou mais aspectos não sejam abordados no caso concreto.

Quanto à hipótese, estabeleceu-se que a efetividade de qualquer ação e política pública depende necessariamente de um bom planejamento. Nesse contexto, a etapa de formulação deve seguir, no mínimo, alguns requisitos essenciais para garantir a efetividade, ou ao menos a eficácia das ações definidas. Segundo Stoner (apud TYSZLER; BARBERO, 2003), sem planos, os administradores não podem organizar eficientemente as pessoas, controlar resultados ou, até mesmo, dirigir de forma geral a instituição. Nesse mesmo sentido, Chiavenato afirma que

O planejamento figura como a primeira função administrativa, por ser aquela que serve de base para as demais funções. [...] determina antecipadamente quais são os objetivos que devem ser atingidos e como se deve fazer para alcançá-los. [...] começa com a determinação dos objetivos e detalha os planos necessários para atingi-los da melhor maneira possível. (CHIAVENATO, 2000, p.126).

Portanto, o sucesso de uma ação depende intrinsecamente da boa formulação e planejamento. Assim, o instrumento de avaliação teve como objeto de análise os requisitos mínimos necessá-



rios para um bom planejamento, pois a hipótese estabelecida é que, sem a adequada formulação, as ações e os programas de inclusão digital não serão efetivos.

### 3. ESTRATÉGIAS PARA INCLUSÃO DIGITAL

As ações para reduzir a desigualdade digital apenas se mostram efetivas quando são assegurados aos excluídos digitais os meios tecnológicos, os recursos de usabilidade, as ferramentas de assistência, os apoios institucional e social, assim como as capacitações e habilitações para que eles possam vencer todos os tipos de barreiras e, então, percorrer a trajetória rumo ao centro participativo da sociedade informacional (ÁVILA; HOLANDA, 2006).

Nessa linha, em uma visão mais ampla de inclusão digital, Bonilla (2001) afirma que “inclusão [...] significa que aquele que está incluído é capaz de participar, questionar, produzir, decidir, transformar, é parte integrante da dinâmica social, em todas as suas instâncias”.

A partir dessa perspectiva mais abrangente, a exclusão digital deve ser vista como uma condição relativa, mutável no tempo, impactada por diversos fatores e, portanto, não se refere a uma noção dicotômica de ser ou não ser excluído, mas de gradação resultante de uma série de barreiras ao acesso equitativo: deficiências de infraestrutura; carências educacionais; baixa renda; inadequação

de conteúdo; barreiras comportamentais; além das deficiências física, sensorial e motora.

Assim, diante da relevância das TIC na economia e na vida cotidiana, garantir o acesso a elas é um dever do Estado moderno, que busca o progresso econômico e social e a redução das desigualdades.

Para tanto, com base nas fontes anteriormente mencionadas e, principalmente, na Estratégia de Inclusão Digital desenvolvida pelo governo do Reino Unido, é possível concluir que uma política pública de inclusão digital deve estar fundamentada em três estratégias básicas:

1. Alfabetização do indivíduo para o uso das TIC;
2. Infraestrutura que garanta a disponibilidade de acesso; e
3. Conteúdo adequado às necessidades dos usuários.

Além disso, os gestores responsáveis pela política pública devem se preocupar com os quatro principais desafios enfrentados pelo cidadão excluído digitalmente:

1. **Acesso** – refere-se à capacidade de realmente estar *online* e conectar-se à internet, estando relacionada a diversos fatores, como



política de preços, condições de renda da população e limitações da infraestrutura.

2. **Habilidades** – relacionado aos aspectos de formação e competência dos indivíduos, mas que ultrapassa a simples capacitação específica para utilização das TIC, abrangendo questões como o nível de instrução da população, que afeta a sua capacidade de usar as tecnologias da informação e comunicação.

3. **Motivação** – relacionado às dimensões da alfabetização e conteúdo. Esse desafio se refere à motivação do indivíduo em querer utilizar as TIC, ou seja, ao cidadão ter conhecimento das vantagens e da potencialidade dessas novas tecnologias para o seu desenvolvimento pessoal.

4. **Confiança** – obstáculo que se refere aos aspectos da segurança da informação – como, por exemplo, o receio do indivíduo de ter os seus dados e informações violados – indo até questões psicológicas – como o medo do erro, de não saber como começar ou da sua incapacidade individual.

Abaixo, tem-se uma representação gráfica da estrutura essencial para o sucesso de uma política pública para inclusão digital.

**Figura 1:**

Estratégias de uma política pública de inclusão digital



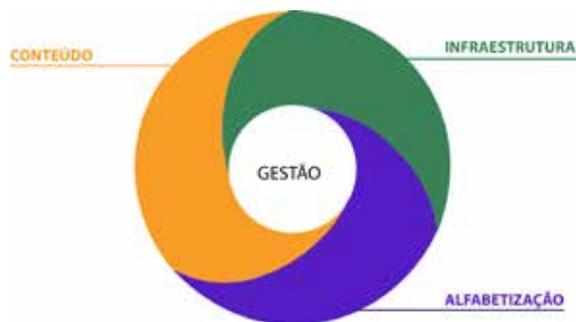
Fonte: Elaborado pelos autores do artigo

Além das três estratégias mencionadas anteriormente, não se pode esquecer os aspectos relacionados à gestão das ações e dos programas que objetivam a inclusão digital das pessoas. Nesse sentido, é importante considerar o ciclo PDCA (DAYCHOUM, 2016), ferramenta de gestão imprescindível, que tem como objetivo promover a melhoria contínua dos processos de trabalho por meio de um circuito de quatro ações: planejar (*plan*), fazer (*do*), checar (*check*) e agir (*act*).

Pretende-se destacar que a gestão é o próprio “cérebro” da política pública. Sem uma gestão que possa estabelecer um determinado grau de acompanhamento e de coordenação das estratégias necessárias para o desenvolvimento da política de inclusão digital, essa política não alcançará os objetivos almejados. A seguir, tem-se um diagrama representando as premissas básicas que devem ser seguidas na construção do instrumento de avaliação.

**Figura 2:**

Premissas básicas para o instrumento de avaliação



Fonte: Elaborado pelos autores do artigo

## 4. INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO

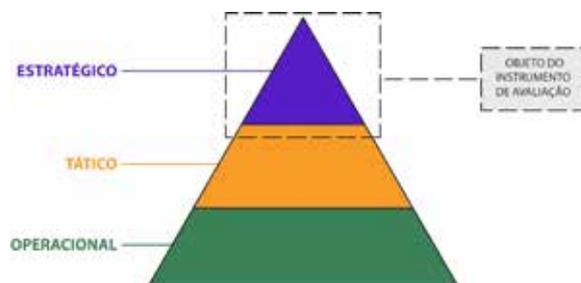
Diante das premissas e estratégias apresentadas, conclui-se que um bom instrumento de avaliação, cujo emprego deverá responder se a política avaliada está de acordo com os argumentos expostos anteriormente, deve conter quatro dimensões básicas: 1) infraestrutura que garanta a disponibilidade de acesso; 2) alfabetização do indivíduo

para o uso das TIC; 3) conteúdo adequado às necessidades dos usuários; e 4) gestão.

Destaca-se, por oportuno, que o modelo desenvolvido abrange os níveis estratégico e, marginalmente, tático das ações e programas, não abarcando o nível operacional, tendo em vista que a sua especificidade não permitiria a comparação entre as diversas ações e programas.

**Figura 3:**

Grau de avaliação do modelo desenvolvido



Fonte: Elaborado pelos autores do artigo

A seguir, apresentam-se as quatro dimensões básicas para avaliação.

### 4.1 INFRAESTRUTURA

A primeira dimensão a ser avaliada refere-se à infraestrutura necessária à garantia do acesso do indivíduo ao mundo digital. Tal aspecto deve ser avaliado a partir da análise detalhada do estudo de demanda, bem como do estudo da oferta existente para o acesso à internet. Nesse sentido, é preciso aferir a adequabilidade da tecnologia às necessidades de demanda e oferta.

Qualquer ação de inclusão digital deve considerar, primeiramente, o estudo da demanda, pois esse será o balizador de todas as dimensões que envolvem o sucesso das ações e programas de inclusão digital. Em resumo, os itens que fazem parte do instrumento avaliativo relativos à dimensão “infraestrutura” são:

- 1. Tecnologia:** identificar a tecnologia selecionada para instalação da infraestrutura.

2. **Motivação:** verificar se a escolha da tecnologia teve parâmetros técnicos e econômicos.
3. **Dificuldades:** verificar se foi desenvolvido um estudo de viabilidade técnica considerando as dificuldades para a instalação da tecnologia selecionada, ou seja, se foi elaborado um plano de gestão de riscos para instalação da infraestrutura.
4. **Proprietária/Terceiros:** avaliar a preocupação das ações e programas com o compartilhamento de custos e desenvolvimento de parcerias.
5. **Escala de operações e taxa de tráfego:** avaliar se a infraestrutura suporta o objetivo estabelecido pelas ações e programas de inclusão digital.
6. **Responsabilidade técnica pela instalação e manutenção:** avaliar a preocupação com a divisão de custos, desenvolvimento de parcerias e sustentabilidade econômica das ações e programas.
7. **Custo:** avaliar se os custos estabelecidos podem ser absorvidos pela população alvo das ações e programas de inclusão digital.
8. **Política de Acesso:** caso o serviço prestado não seja financeiramente acessível à população alvo, verificar a existência de possíveis estratégias para superar a dificuldade de acesso.
9. **Dispositivos:** identificar os dispositivos utilizados e avaliar o alinhamento entre dispositivos, conteúdo, capacitação e possibilidade de aquisição da população alvo.
10. **Operadoras:** avaliar a possibilidade de possíveis parcerias.

A infraestrutura representa a dimensão essencial para garantir a implementação das políticas públicas de inclusão digital de forma efetiva.

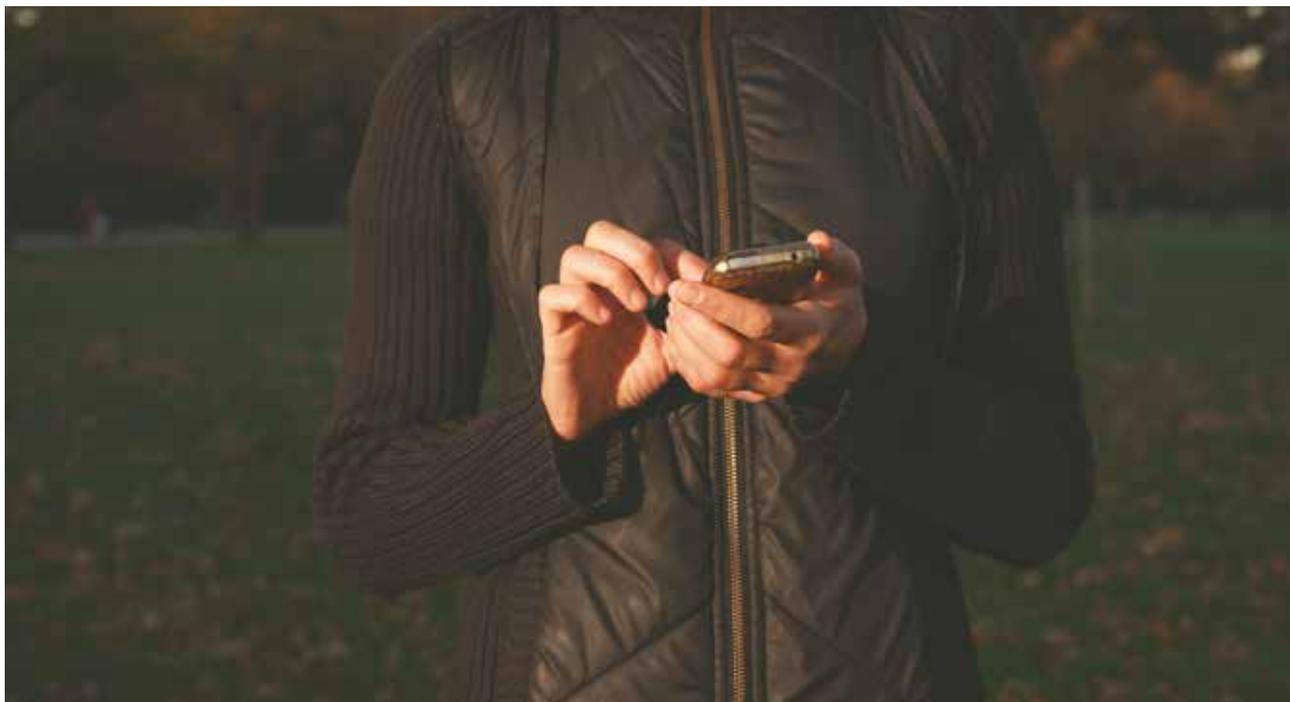


#### 4.2 ALFABETIZAÇÃO

A segunda dimensão a ser avaliada, definida como “alfabetização do indivíduo”, busca compreender como as ações e programas de inclusão digital tratam as questões relacionadas à capacidade do usuário em utilizar os recursos tecnológicos disponíveis.

Compreender o nível de capacitação e formação do indivíduo para utilização da tecnologia é essencial para definir a estratégia mais adequada para inclusão digital. Não adianta investir em infraestrutura se o usuário não possui capacidade mínima para utilizar a tecnologia disponibilizada. Os itens que fazem parte do instrumento avaliativo relativos à dimensão “alfabetização” são:

1. **Capacitação:** verificar se as ações e programas atuam diretamente na capacitação do público alvo. É necessário identificar se a ação de inclusão digital prevê, de alguma forma, a dimensão “alfabetização”.
2. **Parceria:** verificar a existência de parceria na capacitação do público alvo.
3. **Estratégia:** identificar quais as estratégias de ação utilizadas para alfabetização do público alvo. Por exemplo, Telecentros



Comunitários, seminários educacionais etc.

- 4. Capacidade:** avaliar a capacidade de atendimento da estratégia definida pelas ações e programas de inclusão digital.
- 5. Avaliação:** identificar se as ações e programas avaliam a estratégia de capacitação selecionada e se o ciclo PDCA está completo para a dimensão alfabetização.

#### 4.3 CONTEÚDO

A terceira dimensão a ser considerada na avaliação é o conteúdo adequado às necessidades dos usuários. Essa dimensão deve ser tratada sob duas perspectivas: a primeira, relacionada ao estudo da demanda e suas necessidades; a segunda, ao desenvolvimento de soluções que atendam às necessidades dessa demanda. Os itens que fazem parte do instrumento avaliativo relativos à dimensão “conteúdo” são:

- 1. Conteúdo:** verificar se as ações e programas atuam diretamente no desenvolvimento de soluções que atendam ao público alvo. É necessário identificar se as ações de inclusão

digital preveem, de alguma forma, a dimensão “conteúdo”.

- 2. Parceria:** verificar a existência de parceria no desenvolvimento das soluções que atendam ao público alvo da ação de inclusão digital.
- 3. Solução:** identificar quais as áreas temáticas do conteúdo desenvolvido e quais os dispositivos utilizados. Avaliar a relação entre dispositivos utilizados e conteúdo desenvolvido, bem como a relação entre a solução desenvolvida e as necessidades identificadas pelo estudo de demanda.
- 4. Avaliação:** verificar se as ações e programas avaliam o desenvolvimento e o impacto dos conteúdos disponibilizados ao público alvo e se o ciclo PDCA está completo para a dimensão “conteúdo”.

#### 4.4 GESTÃO

Quanto à gestão, última dimensão a ser apreciada, o instrumento avaliativo busca identificar se a formulação das ações e programas de inclusão digital estão alinhadas aos aspectos básicos

para formulação das políticas governamentais, por exemplo: objetivo, demanda, coordenação, recursos financeiros, sustentabilidade econômica e avaliação.

Tais aspectos são fundamentais para garantir que o planejamento das ações e programas de inclusão digital seja realizado de forma efetiva e ampla, criando um ambiente favorável para o atingimento dos resultados esperados. A dimensão “gestão”, no que tange à formulação, será avaliada segundo os seguintes itens:

1. **Objetivo:** avaliar se os objetivos das ações e programas foram definidos de forma clara, objetiva e participativa.
2. **Coordenação:** identificar a forma de atuação (individualizada ou em parceria), bem como avaliar se as responsabilidades estão bem estabelecidas.
3. **Financeiro:** verificar se os recursos necessários para o desenvolvimento dos trabalhos estão previstos e disponíveis para a execução das ações e programas.
4. **Sustentabilidade econômica:** identificar se as ações e programas de inclusão digital

desenvolveram o estudo de sustentabilidade econômica para cada dimensão estabelecida.

5. **Demanda:** identificar se foi realizado o estudo de demanda para o planejamento das ações e programas de inclusão digital.
6. **Avaliação:** identificar o portfólio de indicadores e a sistemática de avaliação das ações e programas de inclusão digital, bem como a qualidade dos indicadores utilizados.

## 5. CONCLUSÃO

O objetivo de criar um instrumento para avaliação da formulação das ações, programas e políticas para inclusão digital é o de buscar corrigir os rumos de tais ações antes que seu desenvolvimento pleno ocorra, bem como auxiliar na escolha da ação mais adequada para a inclusão digital.

A avaliação das ações, programas e políticas públicas de inclusão digital deve necessariamente considerar as quatro dimensões apresentadas. Formular uma ação, programa ou política pública de inclusão digital sem considerar tais aspectos representa ineficiência no processo de planejamento e formulação, e, consequentemente, desperdício dos recursos investidos, especialmente quanto aos recursos relacionados à infraestrutura.



Espera-se, portanto, que as ações de inclusão digital, se realizadas de forma ampla, e considerando as quatro dimensões apresentadas, representem fator decisivo no desenvolvimento social e econômico da sociedade, contribuindo decisivamente para implementação e sucesso dos ODS elencados pela ONU.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, I. M. A.; HOLANDA, G. M. Inclusão digital no Brasil: uma perspectiva sociotécnica. In: SOUTO, Á. A.; DALL'ANTONIA, J. C.; HOLANDA, G. M. (Org.). As cidades digitais no mapa do Brasil: uma rota para a inclusão digital. Brasília, DF: Ministério das Comunicações, 2006.

BONILLA, M. H. O Brasil e a alfabetização digital. *Jornal da Ciência*, Rio de Janeiro, p. 7, 2001.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. TIC domicílios e empresas 2013: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014. Disponível em: <[http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_DOM\\_EMP\\_2013\\_livro\\_eletronico.pdf](http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_EMP_2013_livro_eletronico.pdf)>. Acesso em: 3 de jul. 2015.

CHIAVENATO, I. Introdução à teoria geral da administração. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

DAYCHOUM, M. 40+16 ferramentas e técnicas de gerenciamento. Rio de Janeiro: Basport, 2016.

INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDITING INSTITUTIONS. ISSAI 300: Fundamental Principles of Performance Auditing. 2013. Disponível em: <<http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2016.

KESTENBAUM, N. Obrigado pela informação que você não me deu! Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2012. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODS8.aspx>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

REINO UNIDO. Government Digital Inclusion Strategy. 2014. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/government-digital-inclusion-strategy/government-digital-inclusion-strategy#1>>. Acesso em: 29 maio 2016.

STONER, J. A. F.; FREEMAN, R. E. Administração. 5 ed. Rio de Janeiro: PHB, 1995.

TYSZLER, M.; BARBERO, E. R. Planejamento estratégico em organizações do terceiro setor: o caso do Instituto de Estudos e Orientação à Família. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, VI., São Paulo: FEA/USP, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Guia de referência do sistema de planejamento e gestão. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.ticontrôle.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D7BC0B4014D7CDC0051395D>>. Acesso em: 29 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Manual de Auditoria Operacional. 3. ed. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBAC9EC7B5EF9>>. Acesso em: 29 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2666622.PDF>>. Acesso em: 29 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Relatório de levantamento sobre políticas de inclusão digital, aprovado pelo Acórdão 2151/2015-TCU-Plenário. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=5&item0=532413>>. Acesso em: 29 maio 2016.

UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Technology, broadband and education: advancing the education for all agenda. Paris, 2013. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002196/219687e.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Measuring the information society report, 2014. 2015. Disponível em: <[http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014\\_without\\_Annex\\_4.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2016.

Reunião realizada na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/12/countries-adopt-plan-to-use-internet-in-implementation-of-sustainable-development-goals/>>

# Framework de Resultados de Auditorias nos Temas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



## Paula Hebling Dutra

é servidora do Tribunal de Contas da União, além de bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), mestre em desenvolvimento internacional pela Ohio University, autora de diversas publicações na área de Economia e Política Internacional e sua interface com questões ambientais.

## RESUMO

Os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram adotados pela comunidade internacional em setembro de 2015 e devem ser implementados por todos os países no período de 2016 a 2030. Os compromissos assumidos trazem muitos desafios aos governos nacionais, com implicações importantes para políticas públicas em diversas áreas, não somente na área ambiental. Devido a sua posição nos sistemas nacionais, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) foram chamadas pela comunidade internacional para contribuir, dentro de seus mandatos, para o sucesso dos ODS. Este trabalho propõe um *framework* para reunir e comunicar resultados, de forma estruturada, de auditorias operacionais realizadas por EFS em temas contemplados pelos ODS.

**Palavras-chave:** Auditoria Operacional. Intosai. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

## 1. INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, países de todo o mundo, reunidos na Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), adotaram a declaração intitulada *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Como parte integrante dessa declaração, conhecida por Agenda 2030, tem-se um conjunto de 17 objetivos e 169 metas, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS representam, então, prioridades globais, desafios comuns – em maior ou menor grau – a todos os países, e um caminho para se atingir



a visão da Agenda 2030 de um mundo com um padrão de desenvolvimento mais justo e sustentável.

Os compromissos representados pelos ODS são universais, ou seja, devem ser perseguidos por todos os países do mundo e atingidos pelo conjunto dos países, respeitando-se a capacidade de cada um, até 2030. Dos 17 ODS, há 15 objetivos temáticos ou setoriais que cobrem áreas básicas para o desenvolvimento, como, por exemplo, combate à pobreza e à fome, além de promoção da saúde, educação, igualdade de gêneros, água, energia, trabalho, infraestrutura, entre outros. Ainda, o objetivo nº 16, chamado de “Objetivo da Governança”, propõe a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Finalmente, o objetivo nº 17 fala sobre a necessidade de parcerias, de regras mais claras no sistema internacional financeiro e comercial, de troca de tecnologia, entre outros, ou seja, de questões mais sistêmicas que devem ser modificadas a fim de facilitar a implementação dos outros objetivos propostos.

É importante ressaltar que as questões apresentadas pelo novo conjunto dos objetivos não são novas para a comunidade internacional. Algumas delas já haviam sido objeto, por exemplo, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, considerados, de certa forma, os antecessores dos ODS. Outras, ainda, foram apresentadas como tema principal ou como questão secundária em diversas resoluções internacionais adotadas em anos anteriores tanto pelas Nações Unidas quanto em acordos multilaterais de direitos humanos ou ambientais. Isso porque os ODS tratam de questões prioritárias de desenvolvimento de qualquer país; tratam de problemas, em certa medida, relevantes para todos os países.

Dessa maneira, os ODS são, ao mesmo tempo, ambiciosos e modestos, inovadores e simples, amplos e limitados. Ambiciosos porque, se implementados, irão mudar substancialmente nossa sociedade. Modestos, pois abarcam, em sua maioria, compromissos feitos anteriormente, ou seja, questões já identificadas, mas ainda não resolvidas e urgentes para garantir um padrão de vida mínimo para pessoas, além de condições básicas para o meio ambiente. Inovadores porque tentaram ser objetivos, atribuindo metas, considerações sobre meios de implementação e indicadores para cada um dos ODS – mas, novamente, a maioria dessas questões já foi muito debatida em fóruns internacionais. Amplos, pois há 17 objetivos e 169 metas a ser alcançados em 15 anos, o que, sem dúvidas, é um desafio. No entanto, muitos dizem que algumas questões importantes foram deixadas de fora da agenda.

## 2. OS ODS E OS GOVERNOS NACIONAIS

O esforço para se alcançar os ODS irá exigir parcerias: os cidadãos e a sociedade civil organizada e o setor privado já estão refletindo sobre como poderão contribuir para o atingimento dos objetivos, mas, reconhecidamente, a maior responsabilidade irá recair sobre os governos nacionais. Ultimamente foram eles que assumiram o compromisso internacional e devem, portanto, ser responsabilizados pelo seu cumprimento e pela entrega dos resultados esperados à sociedade.

Os ODS trazem, então, um enorme desafio aos governos nacionais: eles devem ser capazes de lidar com questões crescentemente complexas, de maneira integrada, pois a bus-

ca pelo desenvolvimento sustentável exige uma abordagem sistêmica, que leva em consideração as interligações entre as diferentes áreas, de maneira que soluções implementadas apoiem outras áreas, ao invés de terem impactos negativos.

O parágrafo 63 do documento da Agenda 2030, a qual fala sobre meios de implementação dos compromissos, diz que:

estratégias de desenvolvimento sustentável coesas e nacionalmente apropriadas, apoiadas por marcos integrados de financiamento nacionais integrados, estarão no centro dos nossos esforços. Reiteramos que cada país tem a responsabilidade primária pelo seu próprio desenvolvimento econômico e social e que o papel das políticas nacionais e estratégias de desenvolvimento não pode ser subestimado. Respeitaremos o espaço das políticas e a liderança de cada país para implementar políticas de erradicação da pobreza e de desenvolvimento sustentável, mantendo-se em conformidade com as regras e os compromissos internacionais relevantes. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 34).

Dessa maneira, os ODS, para serem de fato alcançados, devem ter um impacto nas estratégias nacionais de desenvolvimento dos países, com implicações importantes para as políticas nacionais em uma vasta gama de áreas.

### 3. OS ODS E AS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

A ONU, por meio da Resolução nº 66/209, reconhece “o papel das EFS na promoção da eficiência, *ac-*

*countability*, efetividade e transparência da administração pública, o que conduz ao atingimento de objetivos nacionais de desenvolvimento bem como de objetivos de desenvolvimento internacionalmente acordados” (UNITED NATIONS, 2012, p. 1, tradução nossa).

Devido a sua posição nos sistemas nacionais, seu mandato – que abrange todas as áreas de gastos dos governos nacionais –, e sua ativa cooperação nas organizações internacionais e regionais, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) podem ter um impacto positivo para o alcance dos ODS. As EFS, por exemplo, podem ter um papel ativo na garantia de que os governos nacionais internalizem esses compromissos internacionais em suas agendas, com transparência e responsabilidade.

Uma análise cuidadosa de todos os objetivos e metas da Agenda 2030 mostra que as EFS já estão familiarizadas com muitas, se não todas, questões integrantes dos ODS, pois, como dito anteriormente, essas são reconhecidamente questões-chave para o desenvolvimento, na quais os governos atuam tradicionalmente em todos os países.

Cientes dessa oportunidade, EFS, reunidas na Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, na sigla em inglês), têm promovido uma série de encontros e debates sobre possíveis abordagens para a atuação das EFS relacionadas aos ODS. Quatro abordagens emergiram como consenso:

1. Avaliar o grau de preparação dos sistemas nacionais para reportar sobre o progresso no alcance dos ODS e, posteriormente, auditar seu



funcionamento e confiabilidade dos dados que produzem.

2. Realizar auditorias de desempenho capazes de examinar a economia, a eficiência e a eficácia dos principais programas governamentais que contribuem para aspectos específicos dos ODS.
3. Avaliar e apoiar a implementação do ODS 16, que diz respeito, em parte, a instituições transparentes, eficientes e responsáveis.
4. Ser modelos de transparência e de prestação de contas em suas próprias atividades, incluindo auditorias e relatórios.

Embora todas elas possam ser ligadas a trabalhos ou ações já em andamento em muitas EFS, a segunda abordagem, relacionada à realização de auditorias operacionais em temas do ODS, com certeza são mais comuns e diretamente aplicáveis. Inclusive, em uma pesquisa realizada pela EFS dos Emirados Árabes Unidos em páginas da internet de diferentes EFS do mundo com conteúdo disponível em inglês e árabe, foram encontrados exemplos em 40 países de 658 relatórios de auditorias cobrindo todos os ODS. Essa pesquisa demonstra já existir muito conhecimento dentro das EFS sobre as questões tratadas pelos novos objetivos, conhecimento esse que poderá contribuir desde já para as discussões sobre implementação e resultados dos ODS.

#### 4. O FRAMEWORK DE RESULTADOS

A fim de reunir todo esse conhecimento e experiência adquirida pelas EFS em todo o mundo, e como parte dos esforços dentro da segunda abordagem da Intosai, foi proposta uma ferramenta que permite comunicar, de forma estruturada, achados de auditorias operacionais nos temas cobertos pelos ODS, o *Framework* de Resultados de Auditorias nos temas dos ODS.

A ferramenta foi baseada no resultado de um trabalho (INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2012) realizado pelo Grupo de Trabalho em Auditoria Ambiental (WGEA, na sigla em inglês) para a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), que identificou dez principais fatores que contribuem para o fraco avanço de governos nacionais em direção ao desenvolvimento sustentável.

Os quatro passos propostos pela ferramenta são descritos a seguir.

##### » **Passo nº 1 – Descrever sucintamente a auditoria**

Para dar ao leitor o contexto e informações básicas sobre a auditoria, comece com uma breve descrição do trabalho realizado, incluindo as seguintes informações: contexto e importância; objetivo e escopo; enfoque e metodologia.

##### » **Passo nº 2 – Identificar qual objetivo/meta foi tema da auditoria**

Em seguida, examine a lista dos 17 objetivos e 169 metas, buscando identificar quais tópicos foram abordados pela auditoria.

##### » **Passo nº 3 – Analisar as conclusões da auditoria por meio de fatores de risco definidos**

Os dez fatores identificados pela pesquisa do WGEA podem ser utilizados como “fatores de risco”, descrevendo fatores que são obstáculo ao alcance do desenvolvimento sustentável pelos governos nacionais.

Nesse passo, as principais conclusões do relatório de auditoria são resumidas e relacionadas a um ou mais fatores da lista:

1. **Responsabilidades indefinidas/sobrepostas** – o marco institucional para o desenvolvimento sustentável é transversal e requer mais trabalho por parte dos governos para integrar aspectos econômicos, sociais e ambientais. Governos estão se adaptando a essa nova realidade, buscando a maior integração entre ministérios, departamentos e agências, assim como entre programas e projetos. No entanto, foi verificado, em algumas auditorias, que há falta de clareza quanto ao papel de cada uma dessas entidades, bem como em relação a suas responsabilidades. Isso resulta em sobreposição de responsabilidades entre agências e departamentos, comprometendo a eficácia da coordenação de políticas e duplicando os esforços.
2. **Falta de coordenação entre principais partes interessadas** – a natureza transversal das questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável descrita acima requer não só uma clara definição de responsabilidades, mas também um alto nível de coordenação entre todos os atores envolvidos. Muitas das questões abordadas pelos ODS não são somente de responsabilidade de um ministério específico

ou nem só do governo federal. Elas ocorrem em todos os níveis, de local a global, e envolvem governos municipais, regionais e nacionais. Elas, também, crescentemente envolvem a participação ativa da sociedade civil e do setor privado no processo decisório, por exemplo, por meio de conselhos participativos. Os governos precisam de uma boa integração e coordenação do trabalho de todos esses diferentes níveis e atores para implementar políticas e atingir os resultados esperados.

3. **Políticas ou estratégias inexistentes ou deficientes** – alguns governos ainda não adotaram ferramentas políticas e sistemas efetivos para administrar o desenvolvimento sustentável. Outros não aperfeiçoaram as ferramentas políticas e os processos públicos existentes conforme recomendado. Metas, objetivos ou compromissos podem ter sido definidos para algumas políticas, mas não são sempre apoiados por estratégias e planos abrangentes e específicos, nacionais, regionais ou setoriais. Sem o envolvimento de todos os níveis de governo atuantes, uma política ou estratégia geral não consegue atingir os resultados nacionais desejados.
4. **Avaliação insuficiente dos efeitos ambientais/sociais de políticas e programas governamentais** – governos não estão usando instrumentos de política para garantir a consideração dos aspectos ambientais e/ou sociais antes que grandes volumes de recursos sejam destinados a uma política, programa ou projeto. A avaliação de impacto de alto nível ou avaliação socioambiental estratégica não são preocupações de muitos governos, podendo levar a consequências não desejáveis, que atrapalham a agenda de desenvolvimento sustentável.
5. **Falta de análise (econômica, social e ambiental) para fundamentar decisões** – Os formuladores de políticas não estão levando em consideração os três pilares do desenvolvimento sustentável – aspectos econômicos, sociais e ambientais – ao tomar decisões. Uma governança para o desenvolvimento sustentável requer melhor integração de políticas econômicas, sociais e ambientais, especialmente quanto ao planejamento do desenvolvimento mais amplo. *Trade-offs* e consequências não desejadas de políticas também devem ser levadas em consideração no processo decisório.
6. **Falta de planejamento de longo prazo para implementar políticas e programas** – questões que requerem planejamento de longo prazo para resolver temáticas, como, por exemplo, adaptação à mudança climática, não

têm um processo de planejamento ou plano correspondente estabelecido. O desenvolvimento sustentável tanto diz respeito ao futuro quanto ao presente. Muitas vezes, questões podem não ser um problema no presente, mas, se não consideradas agora, podem levar a consequências graves no futuro.

7. **Gestão financeira inadequada de políticas e programas** – problemas de gestão financeira podem ser causados por planejamento insuficiente, resultando em custos não previstos para a implementação de políticas e programas. Outros problemas incluem a falta de um arcabouço institucional apropriado para o gerenciamento financeiro com vistas a apoiar a implementação de políticas e programas, a falta de habilidade de gerir os recursos e o seu mau uso.
  8. **Falta de aplicação da legislação doméstica** – muitas leis não são autoexecutáveis e os governos devem assegurar o cumprimento da legislação doméstica adotando medidas apropriadas, efetivas e proporcionais. O cumprimento requer capacidades administrativas e forte comprometimento governamental para implementar e aplicar o quadro regulatório.
  9. **Sistemas de monitoramento e prestação de contas deficientes** – sistemas de prestação de contas e de monitoramento de alta qualidade são frequentemente inexistentes, nem sempre havendo avaliações das escolhas políticas e dos instrumentos de política. Na falta de boa avaliação, é difícil para os governos relatarem e medirem seu progresso em direção ao desenvolvimento sustentável ou identificarem onde é necessária uma maior ação política.
  10. **Falta de informação (dados) para a tomada de decisão** – órgãos governamentais não têm dados ambientais suficientes e sólidos para dar apoio a suas decisões e para avaliar seu desempenho. Há problemas na disponibilidade, oportunidade, qualidade e exatidão de dados. No geral, faltam conhecimento e informação, além de haver deficiências na utilização adequada das informações existentes para apoiar decisões administrativas.
- » **Passo nº 4 – Considerações sobre conclusões da auditoria e o alcance da meta identificada**

Uma vez que o objetivo do instrumento é coletar informações de auditorias realizadas anteriormente pelas EFS sobre as questões contidas nos ODS, a última etapa visa



completar esse esforço, retornando aos objetivos identificados no passo nº 2, e, em linha com os resultados e fatores identificados no passo nº 3, refletir sobre o que pode ser ressaltado como achado importante em relação à implementação das metas/objetivos selecionados.

## 5. CONCLUSÃO

Este instrumento foi aplicado em três auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União nas áreas ambiental, moradia e educação para demonstrar sua utilização e seu potencial de se adaptar a diferentes auditorias em tópicos distintos. Ao longo de 2016, um relatório de “prova de conceito” está sendo elaborado. Para isso, um grupo de países está sendo convidado para aplicar o instrumento em uma ou mais de suas auditorias nas áreas de saúde e educação (ODS nº 3 e nº 4). Os resultados obtidos devem ser compilados e, com isso, pretende-se subsidiar conclusões sobre desafios e progressos identificados pelas EFS para o alcance dos ODS selecionados. Esses relatórios, além de avaliadores do próprio instrumento, serão apresentados no XXII Congresso da Intosai em dezembro de 2016.

## REFERÊNCIAS

INTERNATIONAL CONGRESS OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, How Intosai can contribute to the UN 2030 Agenda for Sustainable Development, including good governance and strengthening the fight against corruption? Information Paper. Abu Dhabi, 2016. Disponível em: <[http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5\\_events/congresses/XXII\\_INCOSAI/NewsI\\_1\\_english.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/congresses/XXII_INCOSAI/NewsI_1_english.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2016.

INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. WORKING GROUP ON ENVIRONMENTAL AUDITING. Improving national performance: environmental auditing supports better governance and management. 2012. Disponível em: <<http://www.environmental-auditing.org/LinkClick.aspx?fileticket=zo0JfbjMX2E%3d&tabid=261>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

MY WORLD. THE UNITED NATIONS GLOBAL SURVEY FOR A BETTER WORLD. We the peoples: celebrating 8 million voices. United Nations Millenium Campaign, 2015. Disponível em: <<https://blog.sdgactioncampaign.org/8million/>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2016. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo\\_PtBR.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf)>. Acesso em: 8 jun. 2016.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Addis Ababa Action Agenda. Third International Conference on Financing for Development. New York: United Nations, 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA\\_Outcome.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2016.

UNITED NATIONS. General Assembly. Resolução A/RES/66/209: Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions, 2012. Disponível em: <[http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4\\_documents/eng\\_UN\\_Resolution\\_Original.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/eng_UN_Resolution_Original.pdf)>. Acesso em: 8 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet: Synthesis report on the post-2015 agenda, 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportENG.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

# Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável



**Paulo Henrique Castro G. de Arruda**

é servidor do Tribunal de Contas da União, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (Ufam) e em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (Ciesa), e Especialista em Direito Público pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul).



**Saulo Maurício Silva Lobo**

é servidor do Tribunal de Contas da União, Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e especialista em Direito Constitucional pela AVM Faculdade Integrada.

## RESUMO

Este artigo busca avaliar o papel do ecoturismo no desenvolvimento sustentável de uma região. A partir de objetivos e metas estabelecidos no âmbito das Nações Unidas, analisam-se determinadas conceituações doutrinárias relativas ao turismo, a seus segmentos e à sustentabilidade, cotejando-as com a realidade brasileira. Por fim, põe-se em relevo a atuação do Tribunal de Contas da União como agente capaz de contribuir para a indução do desenvolvimento sustentável pelo fomento de políticas públicas voltadas para o ecoturismo, consoante recentemente julgado e constatado em trabalho dessa Corte, acerca do ecoturismo na região Norte.

**Palavras-chave:** Ecoturismo. Turismo. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Sustentabilidade.

## 1. INTRODUÇÃO

A preocupação com o desenvolvimento sustentável tem estado em voga desde o fim do século XX e vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões da maioria das organizações, sejam elas governamentais ou não. Em 2015, após três anos da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), os líderes de governos aprovaram o documento *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, que propõe “um pla-



no de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 1).

Nesse contexto, foram estipulados 17 objetivos de desenvolvimento sustentável a serem perseguidos por meio de 169 metas, envolvendo diversos temas, como erradicação da pobreza, igualdade de gênero, redução das desigualdades, e padrões sustentáveis de produção e consumo (Ibid.).

Um dos setores fortemente apoiados pelo documento é o turismo. Dentro do oitavo objetivo, de “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos”, encontra-se a meta de, “até 2030, conceber e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais” (p. 23).

Mais adiante, no objetivo 12, que consiste em “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis” (p. 26), encontra-se a meta de “desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais” (p. 27).

Por fim, no objetivo 14 – “conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável” (p. 28) –, pretende-se, “até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países de menor desenvolvimento relativo, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por

meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e do turismo” (p. 28-29).

A importância dada ao turismo no âmbito da temática do desenvolvimento sustentável faz necessária a reflexão sobre como o Brasil pode se tornar um protagonista no setor, assim como sobre o papel que os tribunais de contas podem desempenhar nesse processo.

A definição usual de turismo, proposta pela Organização Mundial do Turismo (OMT) e adotada pelo Brasil (2006, p. 4), compreende “as atividades que as pessoas realizam durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras”.

Para a realização dessas atividades pelo turista, uma série de serviços precisa ser ofertada, os principais abrangendo hospedagem, transporte, agenciamento de viagens etc. Enquanto atividade econômica, o turismo se insere, pois, no setor terciário – de serviços – da economia.

Conforme dados compilados no *Relatório sistêmico da subfunção turismo* (Fisc Turismo), em 2013, o turismo representou 6% do total das exportações mundiais e 30% das exportações de serviços, estando quase no mesmo patamar dos produtos alimentícios e automobilísticos (BRASIL, 2014), o que demonstra a relevância do turismo na economia mundial. Ademais, o turismo mundial, no ano de 2013, teve mais de 1 bilhão de turistas e proporcionou o ingresso de 1,16 trilhão de dólares aos países que os receberam. Merece destaque o fato de o turismo ser um setor que está resistindo à crise econômica mundial.

O Brasil não figura entre os 10 principais destinos turísticos mundiais, tanto em chegada de turistas internacionais quanto em divisas geradas pelo recebimento dos turistas de outros países. Por outro lado, o Brasil é o décimo entre os principais emissores de turistas (em gastos) no cenário internacional. Por isso, há déficit na balança comercial brasileira no que tange às divisas relativas ao turismo. No ano de 2013, o déficit chegou a mais de 18 bilhões de dólares.

Noutra esteira, o Fisc Turismo aponta que, segundo a World Travel & Tourism Council (WTTC), a contribuição direta do turismo na economia nacional em 2013 foi de 77 bilhões de dólares (aproximadamente 166 bilhões de reais à época), correspondentes a cerca de 3,5% do PIB. A entidade classifica o Brasil, ainda, como a sétima maior economia de turismo do mundo (Ibid., p. 5).

Apesar disso, o Brasil era apenas o 51º país mais competitivo no setor de turismo, em um ranking de 140 países. Nos aspectos avaliados para se chegar a esse ranking, cabe mencionar que o país é classificado como o 60º em infraestrutura turística, o 129º em transporte terrestre e o 126º em competitividade de preços, em que pese ser considerado o primeiro em recursos naturais e o 23º em recursos culturais.

Atualmente, segundo dados do Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupa a 28ª posição entre os 141 países mais competitivos em turismo do mundo. Apesar dos avanços galgados e da situação promissora, tal posição ainda discrepa da liderança ocupada pelo país no que se refere a recursos naturais (CANN, s. d., p. 1).

Esse breve panorama sobre o impacto do turismo na economia mundial e nacional demonstra a imensa potencialidade turística que o país possui, bem como o enorme caminho que precisa trilhar para se tornar mais competitivo no cenário turístico internacional e atrair mais turistas, a fim de aumentar o fluxo de divisas e gerar mais empregos no *trade* turístico (conjunto de agentes e operadores de turismo; empresários de meios de hospedagem; outros prestadores de serviços turísticos, que incluem restaurantes, bares e redes de transporte).

Até o ano de 2002, a gestão das políticas públicas relacionadas ao turismo competia ao então Ministério do Esporte e Turismo. Em janeiro de 2003 foi instituído o Ministério do Turismo (MTur), com a missão de desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social.

Nesse contexto, o MTur entende a segmentação do turismo como forma de organizá-lo para fins de planejamento, gestão e mercado, “como uma estratégia

para estruturação e comercialização de destinos e roteiros turísticos brasileiros” (BRASIL, 2010b, p. 9).

Pela segmentação, a atividade turística é dividida em diversos tipos, cada qual com suas características distintas, sendo as principais definidas no documento *Marcos Conceituais* (Id., 2006).

Para que a segmentação seja efetiva, “é necessário conhecer profundamente as características do destino: a oferta (atrativos, infraestrutura, serviços e produtos turísticos) e a demanda (as especificidades dos grupos de turistas que já o visitam ou que virão a visitá-lo)” (Id., 2010b, p. 9).

Essa segmentação serve para, a partir das especificidades identificadas para cada segmento, desenvolver ações mais bem direcionadas e dimensionadas para o seu fomento. Ela pode levar em conta diferentes aspectos para classificar cada tipo, enfocando, entre outros, atividades, práticas e tradições; geografia, história, arquitetura e cultura; infraestrutura; perfil da demanda.

Nesse contexto, o ecoturismo figura como segmento bastante promissor no cenário nacional, considerando a supracitada escolha do Brasil como primeiro lugar em recursos naturais e beleza cênica, conjugada com as características definidoras do segmento, conforme tratado a seguir.

## 2. ECOTURISMO E SUSTENTABILIDADE

Em 1994, com a publicação das *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo* pela Embratur e pelo Ibama, o ecoturismo (anteriormente denominado “turismo ecológico”) foi conceituado como o segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações (BRASIL, 1994, p. 19).

Como se vê, as especificidades desse tipo de turismo residem na conjugação de diversos fatores, entre os quais podem ser destacadas as características dos serviços ofertados, tais como a geografia e a infraestrutura locais, a motivação dos turistas e a atitude do prestador de serviços, da comunidade receptora e do turista.

A atitude diferenciada dos supramencionados atores envolvidos diz respeito à utilização sustentável do patrimônio natural e cultural, ao incentivo à conservação do patrimônio natural e cultural, à busca de uma consciência ambientalista pela interpretação do ambiente e à promoção do bem-estar das populações locais receptoras.



O conceito de sustentabilidade refere-se ao “desenvolvimento capaz de atender às necessidades da geração atual sem comprometer os recursos para a satisfação das gerações futuras” (UNITED NATIONS, 1987 apud BRASIL, 2006, p. 10). Por ser relativa a recursos, a sustentabilidade não deve restringir-se a questões estritamente ambientais, mas perpassar toda a atuação estatal, bem como ser levada em consideração em qualquer atividade econômica, inclusive pela iniciativa privada.

Com o turismo não poderia ser diferente e, por isso, ainda maior é a responsabilidade do Estado ao atuar nessa seara. Desse modo, todo o turismo deve ser sustentável, e todos os seus seguimentos devem ser trabalhados com isso em mente, em obediência, aliás, ao texto constitucional (BRASIL, 1988, arts. 23, 170, 225).

Por essa razão, a OMT preconiza que essa atividade tem que ser ecologicamente suportável em longo prazo, economicamente viável e ética, e socialmente equitativa para as comunidades locais. Exige integração ao meio ambiente natural, cultural e humano, respeitando a fragilidade que caracteriza muitas destinações turísticas (Id., 2006).

No caso do ecoturismo, não apenas deve ocorrer essa utilização sustentável dos patrimônios naturais e culturais, como deve ser ele próprio oportunidade de fomento e incentivo à conservação desses patrimônios, uma vez que pressupõe atividades promotoras de reflexão e interpretação do ambiente e indutoras da integração do ser humano com a natureza, os ecossistemas,

os costumes e as histórias locais (trilhas, observação da fauna e flora, contemplação de cenários naturais etc.).

Disso decorre o papel singular das comunidades receptoras nessa modalidade de turismo – é que a utilização sustentável dos recursos e a conservação dos patrimônios naturais e culturais implicam a distribuição dos benefícios resultantes das atividades na comunidade local. Para tanto, é mister seu envolvimento em todas as etapas com o engajamento de seus representantes, desde o planejamento das atividades até a qualificação e o emprego de sua mão de obra no desenvolvimento do segmento.

## 2.1 SUBCATEGORIAS

Atualmente, observa-se um incremento de iniciativas do denominado “Turismo de Base Comunitária” (TBC). Sem se tratar de um segmento propriamente dito, é, na verdade, um modelo de gestão da atividade turística; portanto, pode ocorrer em qualquer segmento, embora, na prática, por suas próprias características, combine perfeitamente – e, por isso mesmo, ocorra mais frequentemente – com a gestão de empreendimentos e atividades ecoturísticas.

É o que ocorre, por exemplo, no

Sistema de Pousadas Domiciliares, que existe desde 1990 no Distrito Estadual de Fernando de Noronha, com logomarca própria e uma matriz de classificação para certificação. Foi criado com o objetivo de regulamentar e disciplinar a

hospedagem, através da adaptação gradativa das residências dos moradores dentro dos mínimos padrões de conforto e aconchego para a hospedagem de turistas. Integram a hospedagem à casa do morador, proporcionando um convívio familiar ao hóspede. (BRASIL, 2010a, p. 58).

No TBC, conforme observável no exemplo de Fernando de Noronha e nas palavras do MTur,

a própria comunidade se apropria da atividade e dos benefícios advindos do desenvolvimento do setor. São experiências baseadas no associativismo/cooperativismo, na valorização da cultura local, no turismo responsável, nas redes de comércio justo no turismo, nas práticas de economia solidária, tendo como base, fundamentalmente, a sustentabilidade. Essas práticas são chamadas de turismo de base comunitária, também conhecidas como “turismo comunitário”, “solidário”, entre outras denominações. (Ibid., p. 73).

De base comunitária ou não, o ecoturismo necessita de uma rede de negócios locais reunidos para sua comercialização. Alguns são comuns a qualquer segmento (hospedagem, alimentação, condução); outros, nem tanto (guias, serviços médicos e de busca e salvamento). Todos, porém, têm características peculiares, sem as quais o enquadramento da atividade no segmento restaria prejudicado.

Conforme as orientações do MTur, sendo a atividade ecoturística normalmente desenvolvida em lo-

cais mais afastados dos grandes centros urbanos, esses serviços devem acarretar baixo impacto (Ibid.). Isso se verifica na arquitetura, na gastronomia simples e típica, na utilização de energia e tecnologias limpas, no cuidado adequado, na disposição dos resíduos e nas condições de acessibilidade.

Para tanto, são precisos planejamento adequado, gestão ambiental e preparo e qualificação dos empresários e funcionários, de modo a evitar as constatações obtidas, por exemplo, pela pesquisadora Maria Adriana Sena Bezerra Teixeira (2006), em programa de mestrado, a respeito de alguns empreendimentos denominados “hotéis de selva” no estado do Amazonas. Na ocasião, Teixeira (p. 105-106) concluiu que nem todos os estabelecimentos assim autodenominados reúnem as características comumente aceitas para essa classificação. Mesmo não sendo atribuída por órgão oficial, tal denominação não combina com uma série de fatores verificados em alguns dos hotéis pesquisados (por exemplo, que pertençam a grandes redes hoteleiras, tipicamente voltadas para o turismo de massa, comportando elevado número de acomodações, com elevado impacto ambiental das construções etc.), pois vão de encontro com a proposta de ecoturismo, na qual os estabelecimentos pretendem estar inseridos.

Outra forma propícia para a prática do ecoturismo é a visitação em parques nacionais. Trata-se de unidades de conservação de proteção integral, de acordo com o estabelecido no Sistema Nacional de Unidades de



Conservação (SNUC), definido pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002).

Essa categoria de unidade de conservação é a única entre as de proteção integral a permitir a visitação turística. Ademais, segundo auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) realizada em 11 de maio de 2016,

os parques nacionais são a mais popular e antiga categoria de Unidades de Conservação. Seu objetivo, segundo a legislação brasileira, é preservar *ecossistemas* de grande *relevância ecológica e beleza cênica*, possibilitando a realização de pesquisas científicas, realização de atividades educacionais e *de interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico, por meio do contato com a natureza*. (BRASIL, 2016a, grifos nossos).

Como se vê, é da própria natureza dos parques nacionais o potencial ecoturístico, e da finalidade de sua criação o aproveitamento desse potencial. Para possibilitá-lo, é necessário regulamentar a visitação por meio da elaboração do plano de manejo da unidade. Esse documento, fruto de longos e aprofundados estudos, estabelece, entre outras coisas, as áreas onde a visitação turística será permitida (que costuma corresponder a uma fração ínfima da área total da unidade) e que atividades poderão ser ali desenvolvidas.

Essa tarefa fica a cargo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a quem cabe executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade, além de exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação federais.

No entanto, não apenas a visitação que ocorra dentro dos limites do parque é importante. Na verdade, o desenvolvimento de atividades turísticas no interior dos parques fomenta também o turismo no seu entorno, pela movimentação que gera nos municípios vizinhos.

## 2.2 ECOTURISMO E DEMAIS SEGMENTOS

Os segmentos do turismo não são categorias estanques. Ao contrário, não raras vezes os limites entre eles podem ser bastante tênues. Como exemplo, podem-se citar o turismo de aventura e o ecoturismo. Ao visitar uma cachoeira, o turista pode assumir atitude meramente contemplativa, de lazer, ou praticar o rapel. Em uma mesma área, podem ser realizadas observação da fauna, trilha interpretativa, canoagem ou rafting em



uma corredeira. Desse modo, a motivação do turista em dado local ou realizando determinada atividade também conta para a determinação do segmento turístico.

Seja como for, a segmentação visa à promoção do turismo, não à sua estagnação. Dessa maneira, o fato de determinado destino estar tradicionalmente enquadrado em um segmento específico não significa que não possam ser desenvolvidas atividades de outro segmento. Sendo esse o caso, nada impede – antes, sugere – que, no caso do ecoturismo, ele também seja desenvolvido nos destinos em que não seja o segmento principal. Por exemplo, destinos de sol e praia podem ter potencial para atividades de ecoturismo (trilhas de visitação em praias desertas, atividades de mergulho, observação de aves) que podem ser fomentadas paralelamente à tradicional comercialização de produtos do segmento sol e praia.

Igualmente, o turismo náutico ou de pesca pode ser incrementado se desenvolvido com destinos com potencial para tanto. O mesmo se diga do turismo de aventura com o ecoturismo, conforme aludido. Desse modo, maior se torna o dinamismo da economia local quanto mais diversificados puderem ser os serviços turísticos ofertados no destino.

Para tanto, conforme preconizado pelas orientações básicas para o ecoturismo,

o estabelecimento de parcerias e a participação da comunidade são pontos fundamentais. As parcerias podem

ocorrer entre vários empresários que ofertam uma região de forma conjunta, assim como com o poder público e a iniciativa privada que oferece serviços complementares de apoio ao turista, bem como membros de uma comunidade que ofertam atividades do segmento.

É de fundamental importância a articulação interinstitucional para que se possam estabelecer parcerias entre todos os atores sociais do turismo – governo, empresários, organizações não governamentais, instituições de ensino e pesquisa, e associações comunitárias –, para que sejam realizadas ações, como planejamento participativo, ordenamento, monitoramento, implantação de infraestrutura e qualificação profissional para a efetiva inserção de produtos no mercado turístico. (BRASIL, 2010a, p. 67).

De acordo com o MTur, a evolução do destaque conferido ao ecoturismo se deu

a partir do movimento ambientalista, quando os debates sobre a necessidade de conservação do meio ambiente por meio de técnicas sustentáveis alcançam a atividade turística. No decorrer dos anos, a atividade vem se desenvolvendo e ganhando forças em meio à discussão de um modelo de turismo mais responsável.

Segundo diversas instituições e operadores de turismo especializados, esse tipo de turismo vem apresentando um crescimento contínuo no mundo e o Brasil, com tamanha exuberância, apresenta-se como potencial destino de grande competitividade internacional. (BRASIL, 2010a, p. 11).

Entretanto, os verbetes “ecoturismo” e “turismo ecológico” não figuram no Plano Nacional do Turismo em vigor até 2016 (BRASIL, s.d.). Isso denota que a teoria da segmentação não se traduz em programas na estratégia da ação governamental materializada quando da elaboração do plano competente. Com isso, deixa-se de aproveitar a oportunidade de a segmentação ir além de estratégia de vendas, para configurar-se em programa, com ações e metas que pudessem ser medidas e avaliadas.

Desse modo, torna-se difícil uma visualização mais estatística do panorama do ecoturismo no Brasil ou em quaisquer de suas regiões, ainda que seu potencial (belezas cênicas, formações naturais etc.) seja costumeiramente apontado pelos gestores estaduais como ponto forte ou fonte de oportunidades para o setor (BRASIL, 2016b).

### 3. O ECOTURISMO NA REGIÃO NORTE: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL SOBRE O ECOTURISMO NA REGIÃO NORTE

O TCU, a partir de orientação da presidência na gestão do ministro Augusto Nardes (biênio 2013-2014), no sentido de que fossem identificadas questões ou políticas relevantes para o desenvolvimento da cada região do país, para fins de realização de auditoria operacional, selecionou o ecoturismo como objeto de fiscalização no âmbito da região Norte.

O trabalho foi realizado como uma fiscalização de orientação centralizada, com a coordenação da Secretaria de Controle Externo no Amazonas e a participação da Secretaria de Controle Externo no Pará. Identificou-se, desde logo, a inexistência de uma política pública voltada especificamente para o ecoturismo, tanto no âmbito federal quanto no estadual, e que as políticas do MTur não se pautam pela segmentação do turismo. Da mesma forma, identificou-se que as ações existentes são realizadas de forma esparsa e descoordenada e que, em muitos casos, carecem de continuidade.

As análises nessa auditoria culminaram com a identificação de seis achados de auditoria: falta de políticas públicas voltadas diretamente ao ecoturismo, descontinuidade das ações governamentais voltadas para o ecoturismo, prática do ecoturismo na região Norte dissociada dos conceitos teóricos e acadêmicos, deficiência na regulamentação do turismo, infraestrutura básica deficiente para o ecoturismo na região Norte, e baixa qualidade dos produtos de ecoturismo da região Norte (BRASIL, 2016a).

Por outro lado, foi identificado o caso da parceria da Fundação Amazonas Sustentável com o governo estadual amazonense na condução do TBC em uma unidade de conservação, mencionado como boa prática no relatório (BRASIL, 2016a).

Os resultados apontam problemas na infraestrutura básica, principalmente nas áreas de transporte, comunicações, serviços médico-hospitalares e de busca e salvamento, nas quais os empreendimentos da região apresentaram sensível desvantagem em relação aos empreendimentos de referência. De igual sorte sucedeu com a infraestrutura turística e com o apoio governamental aos empreendimentos.

Foi realizado, também, um levantamento sobre governança, apenas no mecanismo “estratégia”, com os órgãos de turismo estaduais da região Norte. Comparando-os com órgãos de turismo de destinos tidos como



referência em outros segmentos pelo MTur, foi possível afirmar que deficiências na governança compõem um dos fatores responsáveis pelas falhas identificadas pela equipe de auditoria na atuação estatal referente ao ecoturismo (BRASIL, 2016a).

A equipe encontrou dificuldades em estabelecer critérios definidos sobre o que configuraria um caso de sucesso em ecoturismo, sobretudo porque o êxito de uma iniciativa deveria ser medida por um lapso de tempo considerável, de forma a demonstrar sua sustentabilidade. De igual maneira, houve problemas em um fundamento comum que pudesse indicar a aplicabilidade, na região Norte, de medidas adotadas em outras regiões brasileiras, haja vista as peculiaridades da realidade geográfica e socioeconômica.

Impende destacar que a análise dos dados coletados durante todo o trabalho, cotejados com a opinião de especialistas consultados, levou à conclusão de que o ecoturismo tem papel limitado no desenvolvimento da região Norte. O relatório sinalizou a necessidade de ações, em nível estadual ou federal, para fomentar o desenvolvimento regional e a promoção do acesso a serviços de cidadania, considerando-se o papel que o ecoturismo tem a oferecer.

O Plenário do TCU, ao apreciar o relatório por meio do Acórdão nº 1.163, de 11 de maio de 2016, expediu diversas recomendações ao MTur, à Casa Civil da Presidência da República e aos governos estaduais da região Norte, no sentido de implementarem melhorias

na gestão do turismo, além de encaminhar cópia do relatório a diversos órgãos públicos e entidades privadas, de forma a permitir à sociedade maior conhecimento sobre o tema e a facilitar o controle social (BRASIL, 2016a).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática do ecoturismo tem estado na pauta de várias discussões sobre o desenvolvimento da região Norte. Como todo setor econômico, o turismo e seus segmentos, entre eles o ecoturismo, recebem impactos positivos e negativos decorrentes da atuação estatal que lhes é direcionada de forma direta ou indireta.

A limitação do ecoturismo decorre de suas características intrínsecas, que não permitem o desenvolvimento em massa, de modo diverso do que ocorre com outros segmentos, notadamente o turismo de sol e praia. A prática correta e coerente do ecoturismo demanda uma série de cuidados para manter sua sustentabilidade ambiental e a autenticidade da experiência que não se coadunam com uma atividade econômica em larga escala.

Nesse sentido, o ecoturismo não tem condições de ser o carro chefe do desenvolvimento de toda uma região do país, com grande população e imenso território. O fato de o papel reservado ao ecoturismo ser limitado, contudo, não significa dizer que é irrelevante.

Pelo contrário, sabe-se que a diversificação da matriz econômica é necessária para que o desen-

volvimento possa acontecer de modo sustentável. O incremento de renda gerado pelo ecoturismo não é desprezível diante da realidade socioeconômica do país, conforme demonstrado na iniciativa do TBC descrita como boa prática. Além disso, estudos realizados em momentos anteriores, como o Programa de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur), revelam que há grande espaço para crescimento do segmento.

A prática consciente do ecoturismo pode servir de estratégia de divulgação da região Norte e do país no exterior, impulsionando também outras formas de turismo e até mesmo outros segmentos.

A atuação do Estado no ecoturismo por meio de políticas públicas, portanto, mostra-se imprescindível de modo a não se desperdiçar o imenso potencial da região Norte em um segmento turístico em ascensão. Sabe-se que é papel do Estado brasileiro trabalhar pela redução das desigualdades regionais e que a região Norte, infelizmente, apresenta indicadores socioeconômicos em nível aquém das regiões Sul e Sudeste.

O TCU, como entidade de fiscalização superior brasileira e responsável pelo controle da administração pública, pode exercer um papel indutor de políticas do Estado nessa seara. Já há muito se discute e se consolida a ideia de que as cortes de contas não podem ficar adstritas ao papel de fiscal do patrimônio público, mas devem ter um papel mais proativo na indução das políticas públicas nas diversas áreas.

Nesse sentido, Nardes, Altonian e Vieira (2014, p. 277), discorrendo sobre a elevação do número de tomadas de contas especiais no TCU, ponderam que

O amadurecimento dessas discussões levou o TCU a redirecionar sua atuação – sem esquecer do controle da legalidade – para a avaliação da qualidade da gestão e da governança. A certeza que permeava as discussões era que a quantidade dos processos relativos a desvio de recursos, como as tomadas de contas especiais, seria reduzida na exata proporção do incremento dessa qualidade. [...]

O Brasil precisa de um pacto pela governança em todas as esferas. O controle deve ser um indutor para o crescimento do país. Não basta apenas punir, é também papel do TCU trabalhar preventivamente, atacar as causas já na origem para evitar que desperdícios de recursos públicos ocorram ano após ano.

De igual maneira, traduzindo produção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econô-

mico (OCDE), Nardes, Altonian e Vieira (2014, p. 511) registram que,

Embora o crescimento econômico seja um meio importante para um fim, não deve ser entendido como um fim em si mesmo. O crescimento precisa ser mais inclusivo, com lacunas menos pronunciadas em resultados e oportunidades entre os diversos grupos sociais e uma partilha mais ampla dos benefícios do crescimento. [...]

Naturalmente, no centro dessa agenda está o nosso principal trabalho sobre o crescimento, o desemprego, a desigualdade, a educação, o empreendedorismo, a inclusão financeira, a migração, a saúde e o desenvolvimento. [...]

A crise pôs em evidência a necessidade de restaurar a confiança dos mercados, governos e empresas. As crises relatadas e as necessidades de urgentes reformas estruturais demandam uma forte liderança política e uma base de confiança entre os cidadãos para serem bem sucedidas. No entanto, continuamos a observar que democracias são limitadas ao entregar ações decisivas e resultados concretos de forma rápida e eficaz, em virtude de:

- falta de eficiência no sistema de governança, inclusive o governo central e local.

Em trabalho de dissertação de mestrado, Costa (2014, p. 143) chega à conclusão de que os tribunais de contas, “além de fiscais do patrimônio público, passam a ser também indutores de políticas públicas, no caso a promoção do desenvolvimento nacional sustentável aplicada às contratações administrativas”.

Dessa forma, observa-se que se, por um lado, o ecoturismo tem a capacidade de, não como panaceia, estimular e participar do desenvolvimento econômico, sustentável e inclusivo das regiões a ele vocacionadas, por outro, as instituições de controle – como os tribunais de contas – podem contribuir para o fomento da boa governança das políticas públicas e órgãos relacionados ao setor.

O diagnóstico levado a efeito por meio do Acórdão nº 1.163, de 11 de maio de 2016, exarado pelo Plenário do TCU, no qual se confirmaram as considerações expostas no documento da OCDE supracitado, traduz-se num exemplo prático do papel que as entidades de fiscalização superiores podem exercer na promoção do desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Turismo; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo. Brasília, DF: Embratur/Ibama, 1994. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr\\_proecotur/\\_publicacao/140\\_publicacao20082009043710.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_proecotur/_publicacao/140_publicacao20082009043710.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Marcos conceituais. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2006. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Marcos\\_Conceituais.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Marcos_Conceituais.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Ecoturismo: orientações básicas. 2. ed. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2010a. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Ecoturismo\\_Versxo\\_Final\\_IMPRESSxO\\_.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Ecoturismo_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Segmentação do turismo e mercado. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2010b. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Segmentaxo\\_do\\_Mercado\\_Versxo\\_Final\\_IMPRESSxO\\_.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Segmentaxo_do_Mercado_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Fisc Turismo. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014. Disponível em: <[http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/014.605-2014-7%20\(Fisc%20Turismo\).pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/014.605-2014-7%20(Fisc%20Turismo).pdf)>. Acesso em: 1 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Auditoria Operacional. Identificação e conhecimento de ações governamentais adotadas na área de ecoturismo na região norte do país, bem como a estrutura existente desse segmento. Recomendações. Acórdão 1.163/2016 – Plenário exarado processo TC 033.057/2014-1. Relator Ministro Augusto Nardes. Sessão de 11 maio 2016a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Categorias. 2016b. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/categorias>>. Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo 2013-2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília, DF: Ministério do Turismo, s.d. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano\\_nacional\\_2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

CANN, O. Brasil e México lideram em viagens e turismo na América Latina. World Economic Forum. s.d. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/TTCR2015\\_PT.pdf](http://www3.weforum.org/docs/TTCR2015_PT.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

COSTA, R. As decisões dos Tribunais de Contas como garantia do uso de critérios sustentáveis nas contratações públicas. 2014. 169f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Centro de Educação de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014.

NARDES, A.; ALTONIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. Governança pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo\\_PtBR.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2016.

TEIXEIRA, M. A. S. B. A prática do turismo de natureza em hotéis de selva do estado do Amazonas e sua relação com as ações estratégicas da Política Nacional de Ecoturismo. 2006. 130f. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/173/Dissertacao%20Maria%20Adriana%20Teixeira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

# A Aplicabilidade da Teoria da Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público em Instituições Públicas de Ensino Médio do Estado de Pernambuco



## **Gustavo Farina**

é servidor do TCU, bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco, especialista em Gestão Empresarial pela FGV Management e mestre em Gestão Empresarial. pela FBV/DeVry Brasil.



## **James Anthony Falk**

é PhD em Administração Pública pela The University of Georgia (EUA); professor aposentado do CCSA/UFPE e professor titular do curso de Administração de Empresas (graduação) e do curso de Mestrado Profissional em Gestão Empresarial da FBV/DeVry Brasil.

## **RESUMO**

O objetivo deste artigo foi apresentar os resultados da aplicação da teoria da Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público, identificando a relação existente entre engajamento de servidores públicos no trabalho, satisfação de cidadãos com os serviços públicos recebidos e a consequente credibilidade institucional, bem como os fatores influenciadores desses constructos, em três escolas públicas do estado de Pernambuco – duas estaduais e uma federal. A metodologia do estudo caracterizou-se por uma abordagem quanti-qualitativa, utilizando os instrumentos *Utrecht Work Engagement Scale* (UWES) para avaliação do engajamento no trabalho; *Servqual*, para avaliação de satisfação de clientes; e um modelo próprio de coleta de dados para avaliação de credibilidade. Na análise dos dados, foram utilizados a Análise de Conteúdo para os dados qualitativos, e o *software Statistical Package for Social Sciences* (SPSS) para análise de dados quantitativos. Como resultado, a pesquisa apontou que a Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público, como apresentada pelos autores, foi verificada somente nas escolas estaduais de ensino médio e não na escola federal de ensino médio/técnico, sugerindo a existência de outros fatores para a avaliação da cadeia nessa instituição. Quando analisada apenas a relação entre satisfação e credibilidade, contudo, o estudo mostrou que, nas três escolas, satisfação maior foi correspondida por credibilidade maior.



**Palavras-chave:** Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público. Engajamento no Trabalho. Satisfação do Cidadão. Credibilidade de Instituições Públicas. Educação Pública.

## 1. INTRODUÇÃO

Existe, aparentemente, no mundo todo, um baixo grau de credibilidade nas instituições públicas e nos governos em geral, influenciado principalmente por fatores sociais e culturais. Entre as instituições governamentais, aquelas ligadas à educação revestem-se de reconhecida relevância, porquanto representam significativo pilar para o desenvolvimento das nações. No Brasil, em especial a partir do início de 2015, a credibilidade do governo tem sido negativamente impactada por três elementos principais: escândalos de corrupção, estagnação da economia e nível insatisfatório de escolaridade da população.

Quanto à questão educacional, a presidente do Brasil, no primeiro discurso de seu segundo mandato, em 2015, declarou que pretende construir uma “pátria educadora”, aumentando a escolaridade e garantindo amplo acesso à educação, o qual ela classificou como a porta de um futuro próspero (BRASIL, 2015).

Apesar dos resultados desejados ainda não terem sido plenamente atingidos, a importância atribuída à educação no Brasil pode ser confirmada pelos dispêndios financeiros realizados. De acordo com os dados do

relatório *Education at a Glance 2014*, publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, em inglês), a educação no Brasil recebeu recursos correspondentes a 19% de todo o gasto público realizado em 2011. Essas cifras são bastante expressivas, quando comparadas com a média dos 34 países da organização, que foi de 13%. Cotejando o valor investido em educação com toda a riqueza gerada no país, o gasto brasileiro representou 6,1% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto a média dos países da OECD foi de 5,6% (OECD, 2014).

No entanto, somente a aplicação de expressivos recursos não garante o alcance dos objetivos traçados. Para produzirem a elevação dos níveis de credibilidade dos governos, os investimentos públicos devem ser direcionados para o incremento da qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos, os quais, além dos fatores sociais e culturais, podem também influir no nível de credibilidade e confiança de parte da sociedade para com as instituições públicas.

Nesse sentido, há evidências, tanto no setor privado como no setor público, da existência de uma “cadeia de valor de serviços”, na qual a satisfação dos cidadãos, motivada pela satisfação e comprometimento de servidores públicos, pode se constituir em componente importante para melhorar o nível de credibilidade de instituições públicas.

Os primeiros estudos mundiais sobre a existência de um modelo envolvendo a relação entre satisfação de clientes e satisfação de empregados foram desenvolvi-

dos por Heskett et al. (1994), que naquela época, propuseram a “cadeia de serviço e lucro”, aplicável ao setor privado. Esse modelo teórico defendia que o crescimento de receitas e a lucratividade das empresas seriam fortemente influenciados pela satisfação e lealdade de seus clientes. Por sua vez, clientes seriam mais satisfeitos quando constatassem valor nos serviços oferecidos pelas organizações.

Nessa linha, maior valor seria oferecido pelas empresas que tivessem empregados satisfeitos, leais e com melhor desempenho; e, por fim, a causa que levaria à satisfação dos empregados seria a adequada aplicação de políticas internas de gestão de pessoas.

Entendia-se que essa cadeia era específica para o setor privado, pois tinha como elo final a obtenção de resultados financeiros. No entanto, uma década depois do início daqueles estudos, foi proposta uma adaptação daquele modelo para aplicá-lo no setor público. Nessa nova cadeia, alterou-se o elo final: passou-se de resultados financeiros de empresas para credibilidade de instituições públicas. Os blocos intermediários, contudo, foram mantidos, com algumas adaptações, de forma a ajustar o modelo ao setor público.

Assim, foi proposta a Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público por Heintzman e Marson (2005), a qual preconizava que a credibilidade dessas instituições seria influenciada pela percepção da qualidade dos serviços oferecidos e pela decorrente satisfação dos cidadãos, resultantes do engajamento dos servidores com o seu trabalho.

É de se observar que os dois modelos estão fundamentados na ligação de três blocos principais: pessoas, cidadãos-clientes e resultados (credibilidade ou econômico-financeiros), conforme a orientação do serviço: público ou privado.

Apesar da relevância e do interesse sobre o assunto “engajamento-satisfação-credibilidade” no exterior, pouca atenção tem sido dada à temática em âmbito nacional. Por isso, este trabalho teve como objeto a Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público aplicada à realidade brasileira, na área de educação, buscando-se preencher uma lacuna sobre o tema, uma vez que os estudos disponíveis têm se concentrado em experiências estrangeiras.

Dessa forma, foi estudada a dinâmica de funcionamento de algumas instituições públicas nacionais, com foco em três constructos: engajamento no trabalho, satisfação dos cidadãos-clientes e credibilidade de instituições públicas de ensino.

Para tanto, este estudo avaliou a relação entre as três variáveis citadas, respondendo à seguinte pergunta de pesquisa: até que ponto a teoria da Cadeia de

Valor de Serviços do Setor Público, como apresentada por Heintzman e Marson, aplica-se a escolas do ensino médio em Pernambuco?

## 2. O ENGAJAMENTO NO TRABALHO

O construto “engajamento no trabalho” deriva das denominações, em inglês, *work engagement* ou *employee engagement*, e pode ser definido como um estado positivo de realização no trabalho, caracterizado por três dimensões: vigor, dedicação e absorção (ALBRECHT et al., 2015; BAKKER; ALBRECHT; LEITER, 2011).

O engajamento no trabalho também é considerado a antítese do estado de *burnout*, que se caracteriza por pouca energia (esgotamento) e pouca identificação com o trabalho (cinismo). Ao contrário daqueles que sofrem de *burnout*, os empregados engajados têm vigor e estão conectados com o seu trabalho, e, ao invés de considerarem as tarefas laborais estressantes, eles procuram olhar suas atividades profissionais como desafiantes (SCHAUFELI, 2012; PORTO-MARTINS; BASSO-MACHADO; BENEVIDES-PEREIRA, 2013).

As condições necessárias para o surgimento do engajamento no trabalho podem ser classificadas em dois grupos: recursos para o trabalho e recursos pessoais (ou capital psicológico). O primeiro grupo se constitui de autonomia, suporte social dos colegas e conjunto de habilidades próprias. Já o segundo consiste de eficácia pessoal, otimismo, perseverança e resiliência. Assim, ambientes ricos em recursos para o trabalho fomentam o engajamento, particularmente quando as exigências são altas. Da mesma forma, os recursos pessoais ajudam os empregados a lidar com as demandas diárias na vida organizacional (BAKKER; ALBRECHT; LEITER, 2011).

Nessa mesma linha, Bakker (2011) propôs o modelo de engajamento no trabalho baseado em evidências, no qual recursos pessoais e para o trabalho, de forma independente e conjunta, são prognosticadores do engajamento no trabalho, tendo um impacto particularmente elevado quando as demandas de trabalho são altas. Por sua vez, o engajamento influencia o desempenho. Além disso, o modelo apresenta uma possibilidade de *feedback*, quando empregados ou servidores engajados e com bom desempenho criam os seus próprios recursos (*Job Crafting*), o que alimenta o engajamento a longo prazo, criando um ganho positivo em espiral.

Os direcionadores do engajamento no trabalho são tratados de forma mais ampla no modelo estratégico de engajamento no trabalho, proposto por Albrecht et al. (2015). Nesse estudo, os autores defendem a ideia



de que o engajamento no trabalho seria provocado por recursos para o trabalho e recursos pessoais. Por sua vez, os recursos para o trabalho teriam influência das práticas da área de gestão de pessoas da organização, representadas pela seleção, socialização, gestão do desempenho e treinamento. Na outra ponta, o engajamento dos empregados ou servidores traria resultados individuais – como atitudes (satisfação com o trabalho, por exemplo) e comportamentos (desempenho individual) – e resultados organizacionais (desempenho organizacional), os quais poderiam levar à vantagem competitiva, quando o foco da abordagem fosse o setor privado. Analogamente, adaptando a proposta apresentada ao escopo deste estudo, os mencionados desempenhos individuais e organizacionais, por meio da eficácia organizacional decorrente, poderiam influenciar a qualidade do serviço prestado e a satisfação dos cidadãos.

### 3. SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS RECEBIDOS

De acordo com Morgeson III (2013), o nível de satisfação com um serviço recebido pode ser captado a partir do resultado da relação entre as expectativas prévias, as percepções de qualidade (ou desempenho) pós-experiência, e a confirmação ou não confirmação (positiva ou negativa) dessas expectativas, baseadas nas percepções de desempenho (Modelo de Expectativa e Desconfirmação – MED). Ou seja, a satisfação do cidadão-cliente com os

serviços públicos recebidos pode ser medida por meio da avaliação da diferença (*gap*) entre percepção e expectativa.

A concepção desse modelo de satisfação teve origem nos estudos de Oliver (1980) sobre a formação de satisfação de clientes com serviços e bens no setor privado. Atualmente, o MDE tem sido usado também para examinar processos que influenciam a satisfação do cidadão com serviços públicos (MORGESON III, 2013).

Na década de 1980, o interesse em pesquisas de satisfação de clientes começou a se intensificar, quando ocorreram importantes melhorias nos instrumentos de pesquisa nas áreas de economia e marketing, o que levou, também, ao crescimento do interesse em avaliar a opinião dos cidadãos e usuários de serviços públicos. Os dados obtidos nessas pesquisas serviram para a criação de benchmarks, comparação de serviços e avaliação da eficácia gerencial e de investimentos (BOUCKAERT; VAN DE WALLE, 2003). Essa atenção renovada sobre o tema ganhou força na América do Norte, principalmente com o desenvolvimento do Servqual, instrumento para mensurar a qualidade dos serviços e desenvolvido por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988).

A escala Servqual tem 22 questões que são utilizadas para avaliar serviços em cinco dimensões (aspectos tangíveis, confiabilidade, receptividade, segurança e empatia). Cada questão é usada duas vezes: uma para captar as percepções e outra para mensurar as expectativas dos respondentes, de acordo com o citado MED.

A informação obtida, mediante a aplicação do instrumento Servqual, pode ajudar no planejamento das ações dos gestores públicos, voltado para a melhoria do desempenho dos serviços. Por exemplo, altos gaps negativos (resultados de mensuração da percepção muito menores do que resultados da mensuração da expectativa), combinados com valores altos de expectativa, podem indicar áreas prioritárias para ações visando à melhoria de desempenho. De forma semelhante, altos gaps positivos (resultados de mensuração da percepção muito maiores do que resultados da mensuração da expectativa), significando que as expectativas não estão apenas sendo atendidas, mas excedidas, podem indicar que recursos estão sendo destinados em demasia a determinadas áreas, em detrimento de outras que apresentam baixo desempenho. Essa análise pode ser importante para serviços públicos com orçamentos limitados (WISNIEWSKI, 2001).

Além disso, os resultados da mensuração da satisfação dos cidadãos podem também ser objeto de outros estudos complementares, porquanto fornecem *feedback* para a sociedade, possibilitando maior integração entre o governo e a população, aumentando a transparência e a *accountability*, influenciando a credibilidade das instituições públicas e do governo em geral, melhorando a qualidade dos serviços públicos, facilitando a realização de *benchmarking* entre as instituições públicas e a disseminação de melhores práticas, melhorando a alocação de recursos, inclusive financeiros, e monitorando e motivando os servidores públicos (MORGESON III, 2014).

#### 4. CREDIBILIDADE DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

De acordo com OECD (2013), “credibilidade” significa manter uma percepção positiva acerca das ações de um indivíduo ou de uma organização. Transportando essa definição para o setor público, a credibilidade no governo ou em instituições públicas pode ser definida como a confiança dos cidadãos de que as ações desses entes são adequadas.

Instituições públicas e governos sem credibilidade não angariam o apoio da sociedade para a realização de reformas, particularmente quando são necessários sacrifícios de curto prazo para se atingir ganhos de longo prazo. Nesse sentido, a credibilidade é um fator essencial para o sucesso na implementação de políticas públicas (OECD, 2013).

A credibilidade das instituições públicas é um dos temas mais discutidos por estudiosos do setor público. Muitos entendem que a credibilidade dos governos está em níveis baixos, o que acarreta menor engajamento cívico e pequena participação democrática. Simulta-



neamente, as razões causadoras dessa situação e os fatores para ajudar a aumentar a credibilidade de instituições públicas têm também sido igualmente estudados (HEINTZMAN; MARSON, 2005, 2009; COWELL et al., 2012; HARDING, 2013).

Na busca das causas desses resultados, observa-se que a credibilidade dos governos e das instituições é um fenômeno complexo, com muitos fatores envolvidos. Contudo, parece não haver dúvidas que fatores sociais e culturais têm papel relevante em formar a percepção dos cidadãos em relação à credibilidade do governo e das instituições, como observaram Heintzman e Marson (2005, 2009) em seus estudos sobre a Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público.

#### 5. A CADEIA DE VALOR DE SERVIÇOS DO SETOR PÚBLICO

A partir da avaliação dos desafios enfrentados pela gestão pública, Heintzman e Marson (2005, 2009) concluíram que a credibilidade dos cidadãos para com as instituições públicas, e com o governo em geral, deveria ser, em última análise, o objetivo principal das ações do setor público. Nesse sentido, esses autores propuseram um modelo, chamado de “Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público”, para apoiar o planejamento e a realização de ações governamentais que visem à melhoria da credibilidade de instituições públicas.

A mencionada cadeia de valor pode ser assim resumida: servidores públicos engajados levam a ci-

dadãos/clientes do serviço satisfeitos, que por sua vez implicam a elevação da credibilidade das instituições públicas. O modelo proposto é simples e foca a relação entre três blocos, os quais devem receber atenção prioritária dos gestores públicos: os servidores, os serviços prestados e a credibilidade das instituições. Um dos méritos dessa cadeia é oferecer a oportunidade de se exercer uma ação gerencial mais ampla, envolvendo três blocos e suas relações, em conjunto, ao invés de abordagens isoladas, ainda muito usuais, apesar de se saber que o sucesso das ações em uma variável pode depender do sucesso das ações em outra.

A ideia para o desenvolvimento desse modelo, aplicável ao setor público, surgiu fundamentada em estudos anteriores, realizados no setor privado, iniciados por Heskett et al. (1994). O modelo desenvolvido para o setor privado, chamado de “cadeia de serviço e lucro”, identificou as relações entre satisfação dos empregados e satisfação dos clientes, e entre satisfação dos clientes e crescimento de receitas e lucratividade.

A cadeia de Heskett revelou a existência de relações entre lucro/crescimento, lealdade dos clientes, satisfação dos clientes, geração de valor em serviços e produtos, produtividade e lealdade dos empregados, satisfação dos empregados, e a qualidade das práticas internas das empresas.

Constata-se que os dois modelos são absolutamente convergentes entre si. Cada um deles tem três blocos interligados (pessoas, serviços e resultados). As diferenças estão nas adaptações realizadas no modelo

aplicável ao setor público, como a natureza dos resultados esperados. No setor privado, os resultados esperados configuram-se como crescimento e lucratividade, enquanto, no setor público, os resultados finais são referentes à credibilidade das instituições.

A Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público pode servir como ferramenta gerencial a ser utilizada para o aperfeiçoamento da Administração Pública. Uma vez estabelecidas relações entre os blocos, tendo como foco os direcionadores de cada constructo estudado, ações combinadas poderão trazer melhoria no desempenho do sistema como um todo, provocando aumento nos índices de credibilidade das instituições públicas.

## 6. METODOLOGIA DA PESQUISA

Optou-se pela realização de um estudo de caso múltiplo com abordagem mista quanti-qualitativa. A pesquisa foi realizada em três instituições públicas de ensino brasileiras, localizadas em Pernambuco, duas da rede estadual de ensino médio (Escola nº 1 e Escola nº 2), e uma da rede federal de ensino médio/técnico (Escola nº 3).

Os sujeitos da pesquisa foram todos os alunos, presentes nos dias de realização das pesquisas, do ensino médio das escolas estaduais, e dos cursos de agropecuária, administração e alimentos do ensino médio/técnico da escola federal, bem como os respectivos





docentes e servidores administrativos, prestadores de serviços para esses alunos. Foram pesquisados 47 servidores – sendo 17 da Escola nº 1; 14 da Escola nº 2; e 16 da Escola nº 3 – e 343 alunos – sendo 100 da Escola nº 1; 168 da Escola nº 2; e 75 da Escola nº 3.

A coleta de dados foi realizada mediante a utilização de três questionários. Cada um deles teve questões fechadas (relativas à abordagem quantitativa) e abertas (relativas à abordagem qualitativa). O primeiro questionário, aplicado ao grupo de servidores das instituições, buscou verificar o grau de engajamento no trabalho de servidores de instituições públicas de ensino, bem como identificar fatores que influenciam esse nível de engajamento. Para as questões fechadas, foi usado o *Utrecht Work Engagement Scale (UWES)*. O segundo questionário, utilizado com os alunos das instituições, teve como objetivo identificar o grau de satisfação dos cidadãos com os serviços prestados por instituições públicas de ensino, bem como verificar os fatores que influenciam esse nível de satisfação. Para as questões fechadas, foi usado o *Servqual*. O terceiro questionário, também aplicado aos alunos das três escolas, teve como intento a verificação do nível de credibilidade que parte da sociedade tem para com instituições públicas de ensino, bem como a identificação dos fatores que influenciam o nível de credibilidade dessas instituições. Esse último instrumento de pesquisa foi desenvolvido pelo autor.

## 7. PERFIS DOS SERVIDORES E ALUNOS PESQUISADOS

Os perfis sociodemográficos da amostra de 47 servidores das três escolas selecionadas foram determinados por cinco atributos: função exercida na escola (docente ou servidor administrativo); cargo (efetivo ou temporário); tempo de serviço na escola; gênero; e idade. Nas três instituições estudadas, os docentes corresponderam a, pelo menos, três quartos do total de servidores pesquisados. Além disso, a grande maioria dos servidores ocupava cargos efetivos com, no máximo, 15,4% de ocupantes de cargos temporários. Em relação ao tempo de casa, nas escolas estaduais (Escola nº 1 e Escola nº 2), mais de 70% trabalhavam em suas instituições há, no máximo, dez anos, enquanto na escola federal (Escola nº 3), a maioria trabalhava há mais de dez anos (60%). No que diz respeito ao gênero, as Escolas 1 e 3 tinham mais profissionais do sexo masculino, ao passo que, na Escola nº 2, a maioria era do sexo feminino. Finalmente, em relação à idade, as escolas estaduais tinham uma maior concentração de servidores situados entre 31 e 50 anos, enquanto, na escola federal, a maioria tinha mais de 50 anos.

Os perfis sociodemográficos da amostra dos 343 alunos das três escolas selecionadas foram determinados por três atributos: ano ou período cursado, gênero e idade. Quanto ao ano/período cursado, as duas escolas estaduais apresentaram uma distribuição uniforme dos

alunos. Já na escola federal, existia uma maior concentração de alunos no primeiro período. Em relação aos atributos gênero e idade, havia também uma similaridade dos percentuais verificados nas Escolas 1 e 2, as quais tinham maioria de pesquisados do sexo masculino e com idade inferior a 18 anos. Por outro lado, a Escola nº 3 apresentava maioria de alunos do sexo feminino e com idade superior a 18 anos.

## 8. CONCLUSÕES E REFLEXÕES

### 8.1 QUANTO AO ENGAJAMENTO NO TRABALHO

Observou-se que, entre as entidades estaduais, a Escola nº 1 superou largamente a Escola nº 2, tanto no índice global de engajamento no trabalho como nos coeficientes relativos a cada uma das três dimensões: “vigor”, “dedicação” e “absorção”. Quando comparadas as três instituições pesquisadas, contudo, a Escola nº 3 mostrou os mais altos índices de engajamento no trabalho e de todas as dimensões.

O cotejamento dos graus de engajamento no trabalho com os atributos sociodemográficos dos servidores respondentes apontou uma tendência de aumento do grau de engajamento no trabalho à medida que varia o tempo de serviço na escola. Por outro lado, não foi verificada tendência definida de variação do grau de engajamento no trabalho à medida que variam o gênero ou a idade.

Ao analisar os fatores que influenciaram o nível de engajamento no trabalho de servidores nas escolas, verificou-se que, na Escola nº 1, na qual as práticas de gestão de pessoas apareceram como um ponto positivo, os recursos para o trabalho se mostraram muito presentes. Já nas Escolas 2 e 3, que apresentaram carências nas práticas de gestão de pessoas, os recursos pessoais tiveram um papel mais importante na influência do grau de engajamento. Os dados, assim, sugerem que, no âmbito das instituições pesquisadas, no qual as ações de suporte aos servidores são insuficientes, os recursos pessoais, como perseverança e resiliência, assumem posição de destaque como influenciadores do engajamento no trabalho. Por outro lado, quando as ações de suporte são satisfatórias, os recursos pessoais perdem espaço para os recursos no trabalho como elemento positivo de influência no grau de engajamento no trabalho.

Percebeu-se, também, que o comportamento dos alunos pode influenciar no nível de engajamento no trabalho dos servidores. Essa interação servidores-alunos, que pode ser enquadrada no conceito de *job crafting*, foi identificada na Escola nº 2 como fator negativo de in-

fluência do grau de engajamento, no qual os níveis de recursos pessoais foram maiores e os de recursos para o trabalho, menores. Dessa constatação, é possível supor que os docentes e servidores administrativos podem precisar da elevação de doses de recursos pessoais para manter os níveis adequados de engajamento no trabalho, quando as atividades são desempenhadas em um ambiente hostil por parte dos alunos.

### 8.2 QUANTO À SATISFAÇÃO COM OS SERVIÇOS RECEBIDOS

Verificou-se que, nas três instituições, os índices de satisfação situaram-se em patamares inferiores a zero, revelando que o nível de expectativa média foi maior que o nível de percepção média.

Uma tendência de aumento do grau de satisfação, porém, foi verificada à medida que varia o ano/período cursado pelo aluno. Por outro lado, como no caso do engajamento no trabalho de professores e servidores administrativos, não foi verificada tendência definida de variação do grau de satisfação dos alunos, à medida que variam o gênero ou a idade.

Observou-se, ainda, que as dimensões que obtiveram níveis de satisfação mais baixos foram “aspectos tangíveis” e “confiabilidade”. Por essa razão, essas áreas se caracterizaram como aquelas que necessitam maior atenção dos gestores públicos nessas escolas.

Quando examinados os fatores que influenciaram o nível de satisfação de cidadãos com os serviços recebidos, a confiabilidade, a empatia e os resultados se destacaram como fatores positivos, indicando que os elementos relacionados à interação entre servidores e alunos, bem como aos resultados decorrentes no ensino, têm papel preponderante na satisfação dos alunos.

A respeito dos fatores influenciadores negativos da satisfação, a categoria “aspectos tangíveis” foi a mais citada, representando a maior parte das ideias relatadas pelos sujeitos da pesquisa em suas respostas à questão aberta sobre satisfação. Esse resultado foi ratificado na pesquisa quantitativa, na qual essa dimensão apareceu como uma das mais importantes para a composição final dos resultados do nível de satisfação. Registra-se, também, o tema “segurança”, que teve expressiva quantidade de referências nos depoimentos como fator negativo, tendo aparecido, também, na pesquisa qualitativa como ponto de atenção (segurança na escola).

### 8.3 QUANTO À CREDIBILIDADE DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO

Em termos de credibilidade, a Escola nº 1 obteve uma média alta, superior a cinco (numa escala de zero a seis), enquanto as outras duas escolas ficaram bem abaixo, com médias inferiores a quatro.

Quando comparados os resultados dos graus de credibilidade com os atributos sociodemográficos dos alunos respondentes, não foi verificada tendência definida de variação do grau de credibilidade, à medida que variam o ano/período, gênero ou idade.

Em relação aos fatores que influenciaram de forma positiva o nível de credibilidade das escolas, as categorias mais citadas pelos respondentes foram “confiabilidade”, “receptividade”, “empatia” e “resultados”, elementos semelhantes àqueles identificados na avaliação da satisfação, revelando uma coincidência entre os elementos direcionadores de credibilidade e satisfação.

A respeito dos fatores influenciadores negativos da credibilidade, a maior ênfase também foi dada pelos respondentes à categoria “aspectos tangíveis”, concentrando a grande maioria das ideias relatadas pelos alunos em suas respostas à questão aberta sobre credibilidade. Vale ressaltar, ainda, que os temas “segurança” e “empatia” obtiveram uma quantidade expressiva de depoimentos. Comparando os resultados de credibilidade com os de satisfação, observou-se que “aspectos tangíveis” e “segurança” apareceram como fatores influenciadores negativos mais importantes dos dois constructos.

A coincidência de influenciadores positivos e negativos de credibilidade e satisfação sugere uma forte relação entre esses constructos, o que foi confirmado nas verificações entre os blocos da cadeia, apresentadas no item a seguir.

### 8.4 QUANTO À EXISTÊNCIA DAS RELAÇÕES PREVISTAS NA CADEIA DE VALOR DE SERVIÇOS DO SETOR PÚBLICO

Quando analisados os resultados das duas escolas estaduais do ensino médio nesta pesquisa, foram confirmadas as seguintes relações: quanto maior o grau de engajamento no trabalho dos servidores, maiores os níveis de satisfação com os serviços recebidos e maiores os graus de credibilidade das instituições. Ou seja, aparentemente, no universo das escolas estaduais do ensino médio, engajamento no trabalho dos professores e servidores administrativos relaciona-se positivamente com satisfação dos alunos e credibilidade das instituições percebida pelos alunos.

Quando analisada a relação entre satisfação e credibilidade, no âmbito das três escolas, o estudo mostrou que satisfação maior é correspondida por credibilidade maior. Adicionalmente, foi demonstrada a existência de correlações entre os constructos “credibilidade” e “satisfação”, bem como entre “credibilidade” e vários itens das dimensões de “satisfação” do instrumento Servqual.

Entretanto, para os dados referentes à Escola nº 3, não foram confirmadas as relações previstas na teoria entre os níveis de engajamento no trabalho e satisfação/credibilidade, porquanto a escola federal, em comparação com as outras duas escolas, obteve os maiores índices de engajamento no trabalho e os menores de satisfação e de credibilidade.

Averiguando os fatores influenciadores dos graus dos três constructos, referentes às três escolas, não foi identificada característica peculiar à escola federal que pudesse explicar os níveis superiores de engajamento no trabalho e/ou inferiores de satisfação/credibilidade, em relação às outras duas escolas estaduais. As possíveis causas dessa situação, a serem verificadas em próximas pesquisas, poderiam estar relacionadas ao fato de os alunos da escola federal terem vivenciado várias interrupções nas aulas devido às constantes greves dos servidores, além de eventuais frustrações em não obterem colocações no mercado, o que poderia ter afetado, negativamente, o binômio “satisfação-credibilidade”.

Outra possibilidade, também não detectada nos dados obtidos neste estudo, poderia ser decorrente da existência de um suporte institucional aos servidores mais desenvolvido na escola federal, em relação a instituições da rede estadual, o que teria influenciado positivamente os níveis de engajamento no trabalho.

Por fim, diante das análises realizadas neste estudo, conclui-se que a confirmação da existência de relações entre engajamento no trabalho, satisfação de cidadãos/alunos e credibilidade nas instituições públicas estaduais de ensino médio pesquisadas poderá incentivar a elaboração de novas estratégias para garantir o engajamento do servidor público, a fim de elevar os níveis de satisfação de alunos e de credibilidade das entidades de ensino. Nesse sentido, os gestores públicos podem definir ações gerenciais com foco nos direcionadores do engajamento no trabalho, especialmente no que se refere à gestão das pessoas, visando à melhoria na qualidade dos serviços e consequente elevação da satisfação dos cidadãos e da credibilidade das instituições, elementos da Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público.

Por outro lado, a não confirmação da existência de relações entre engajamento no trabalho, satisfação de cidadãos/alunos e credibilidade na instituição federal de ensino médio/técnico talvez esteja a sugerir que os graus de satisfação e de credibilidade podem estar relacionados a outros

fatores, que se sobreporiam, em importância, ao engajamento no trabalho ou que atenuariam o seu impacto. Essa possibilidade indicaria que a relação entre os três constructos, como proposta pela teoria da Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público, é mais frágil do que se pensava.

## REFERÊNCIAS

ALBRECHT, S. et al. Employee engagement, human resource management practices and competitive advantage. *Journal of Organizational Effectiveness: people and performance*. Bingley, Reino Unido, v. 2, n. 1, p. 7–35, 2015.

BAKKER, A. An evidence-based model of work engagement. *Current Directions in Psychological Science*. [S.l.], v. 20, n. 4, p. 265–269, 2011.

BAKKER, A.; ALBRECHT, S.; LEITER, M. Key questions regarding work engagement. *European Journal of Work and Organizational Psychology*. [S.l.], v. 20, n. 1, p. 4–28, 2011.

BOUCKAERT, G.; VAN DE WALLE, S. Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*. [S.l.], v. 69, n. 3, p. 329–344, 2003. Disponível em: <<http://repub.eur.nl/pub/41531>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

BRASIL. Discurso da presidente Dilma Rousseff na posse de seu segundo mandato, 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional-1>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

COWELL, R.; DOWNE, J.; MARTIN, S.; CHEN, A. Public confidence and public services: it matters what you measure. *Bristol*, Reino Unido, v. 40, n. 1, p. 120–140, 2012.

HARDING, L. Service satisfaction, competence and caring: examining the influence of experience with the public bureaucracy on citizen attitudes of trust in government. Knoxville: University of Tennessee, 2013.

HEINTZMAN, R.; MARSON, B. People, service and trust: is there a public sector service value chain? *International Review of Administrative Science*. [S.l.], v. 71, n. 4, p. 549–575, 2005.

\_\_\_\_\_. From research to results: a decade of results-based service improvement in Canada. Institute of Public Administration. Toronto, Canadá, 2009.

HESKETT, J.; JONES, T.; LOVEMAN G.; SASSER, W.; SCHLESINGER, L. Putting the service-profit chain to work. *Harvard Business Review*. Boston, EUA, v. 72, n. 2, p. 164–174, 1994.

MORGESON III, F. Citizen satisfaction: improving government performance, efficiency, and citizen trust. Nova York, EUA: Palgrave Macmillan, 2014.

\_\_\_\_\_. Expectations, disconfirmation, and citizen satisfaction with the US Federal Government: testing and expanding the model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 23, n. 2, p. 289–305, 2013. Disponível em: <<http://jpart.oxfordjournals.org/content/23/2/289>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

OLIVER, R. A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. *Journal of Marketing Research*. Germantown, EUA, v. 17, n. 4, p. 460–469, 1980.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda. In: *Government at a glance 2013*. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/trust-in-government-policy-effectiveness-and-the-governance-agenda\\_gov\\_glance-2013-6-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/trust-in-government-policy-effectiveness-and-the-governance-agenda_gov_glance-2013-6-en)>. Acesso em: 8 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Education at a glance 2014. In: *OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V.; BERRY, L. SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*. [S.l.], v. 64, n. 1, p. 12, 1988.

PORTO-MARTINS, P.; BASSO-MACHADO, P.; BENEVIDES-PEREIRA, A. Engajamento no trabalho: uma discussão teórica. *Fractal: Revista de Psicologia*. Niterói, v. 25, n. 3, p. 629–644, 2013.

SCHAUFELI, W. Work Engagement. What do we know and where do we go? *Romanian Journal of Applied Psychology*, Timis, Romênia, v. 14, n. 1, p. 3–10, 2012.

SCHAUFELI, W.; BAKKER, A. Utrecht work engagement scale (Uwes). Occupational Health Psychology Unit Utrecht University. Tradução de GEPEB – Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Estresse e Burnout, 2009. Disponível em: <<http://www.wilmarschaufeli.nl/downloads/test-manuals-2/>>. Acesso em: 6 abr. 2015.

WISNIEWSKI, M. Using Servqual to assess customer satisfaction with public sector services, 2001. *Managing Service Quality: an international journal*, v. 11, n. 6, p. 380–388, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/EUM000000006279>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

# Políticas Públicas, Desestatização e Desenvolvimento



## **Cristiano Aparecido Quinaia**

é advogado associado da Freitas Martinho Sociedade de Advogados, professor convidado de pós-graduação lato sensu, especialista em Direito (LLM), mestrando em Direito Constitucional – Instituição Toledo de Ensino (Bauru/SP) e colunista do site especializado MegaJurídico.



## **Paulo Henrique de Souza Freitas**

é advogado sócio da Freitas Martinho Advogados, professor nos cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu na Universidade Estadual do Norte do Paraná, doutor em Direito Comercial (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e autor de livros jurídicos.

## **RESUMO**

No Brasil e no mundo, o modelo estatal social de intenso intervencionismo na regulação econômica tem comprometido a eficiência da própria implementação de políticas sociais. Nesse compasso, diante da crise econômica, que culminou no processo de impedimento do chefe do executivo federal, emerge o tema da desestatização como mecanismo de manutenção do crescimento da economia. Este artigo se debruça sobre a mudança do Estado do Bem-Estar para um modelo de subsidiariedade.

**Palavras-chave:** Estado. Economia. Bem-estar. Desestatização. Subsidiariedade.

## **1. INTRODUÇÃO**

Adormecida em décadas de autoritarismo, a democracia despontou com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) com um modelo de federalismo cooperativo gravitando em torno da efetividade de um rico catálogo de direitos e garantias sociais. Os tentáculos do Estado cresceram nas duas últimas décadas, com o aumento do custo das prestações de políticas públicas revertidas para a securitização de condições de vida digna.

Por longos anos, a efetividade da igualdade esteve na pauta do governo federal, que concretizou o programa de bolsas sociais para possibilitar a retirada de grande massa da sociedade do limiar da pobreza e miséria.



De outro lado, não se pode descurar que o orçamento público funciona com o conceito básico de toda economia: despesas. Assim, o aumento progressivo dos benefícios, atrelado à entrada do país no mercado internacional, aumentou o custo do funcionamento de indústrias e comprometeu sua infraestrutura.

O resultado desse cenário foi a crise econômica instalada com o comprometimento da estabilidade do mandato presidencial, que foi altamente prejudicial à conservação do equilíbrio das contas públicas. Em meio a esse contexto, foi adotada a Medida Provisória nº 726 em maio de 2016 (BRASIL, 2016), que trouxe à tona o programa de desestatização, com o claro propósito de promover a reforma orçamentária por meio de parceria público-privada, a fim de conseguir recursos financeiros e dar fôlego aos cofres da União.

Neste texto será analisado historicamente o desenho do Estado do Bem-Estar Social, seus escopos e momento de criação norte-americana, atualizando-se, paralelamente, ao programa social adotado pelo constitucionalismo.

Por fim, será tecido um cenário sobre a relação do Estado com a economia em uma possível transição para um modelo de subsidiariedade do capital público na proclamação de políticas sociais.

## 2. ORIGENS E ESCOPOS DO WELFARE STATE

É impossível dissociar o contexto econômico da linha evolutiva dos Estados, sendo correto afirmar que

a evolução ou revolução do conteúdo jurídico-político tem como pano de fundo a identificação de um determinado modelo ou fato que enseja a crise das finanças públicas.

O modelo de Estado federado, para funcionar, exige, inexoravelmente, mais do que um sistema de divisão de competências financeiras capaz de possibilitar a cada Estado-membro sua organização própria e independente, de acordo com o escólio:

O federalismo, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas. Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma forma de Estado, denominada federação ou Estado federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa. (SILVA, 2002, p. 88).

Exige, também, que a arrecadação seja frutífera para a efetiva manutenção das políticas públicas, além da constante implementação de medidas de desenvolvimento da infraestrutura, melhoria de condições de vida e efetividade dos direitos sociais básicos.

Diante de uma situação de insuficiência de recursos – seja por má gestão ou pelo inchaço das contas públicas –, o sistema entra em colapso com a generalizada insatisfação do povo e das organizações da sociedade civil em relação à paralisação da rotina de vida. É nesse momento que a economia interfere sensivelmente na

tarefa constitucional, impulsionando a modificação do sistema federativo ou do relacionamento entre Estado e povo.

Assim aconteceu no século passado nos Estados Unidos, quando o paradigma de liberal até então praticado foi rompido para dar origem a um novo modelo de regulação do mercado pelo Estado, conforme narra a doutrina:

Bem mais que um mero produto da democracia de massas. Constitui-se pela transformação fundamental do próprio Estado, de sua estrutura, de suas funções e de sua legitimidade; é, não só uma resposta à demanda por igualdade socioeconômica, mas também uma resposta à demanda de segurança socioeconômica (AURELIANO; DRAIBE, 1989, p. 108).

O Estado e o modelo federativo existem em função de seu povo, de seus súditos, sendo inadmissível a situação de caos ou degeneração da vida humana, cuja luta implicou a adoção de um novo modelo de estado.

A necessidade de equacionar o problema da quebra da economia e a desigualdade que assolava o país conduziu ao desenho do Estado do Bem-Estar Social, mas de uma forma diferente daquela replicada. Explica-se a seguir.

O então presidente Roosevelt se viu obrigado a intervir efetivamente na economia, porém, por um

prazo determinado o suficiente para produzir a recuperação da regulação e colocar nos trilhos a expansão econômica.

O *New Deal* foi um plano traçado por prazo determinado, suficiente para adoção de medidas de grande impacto na regulação e na relação do setor público com o setor privado, diferentemente do que hoje se concebe por *Welfare State*. As grandes metas do plano foram assim sintetizadas:

O New Deal não foi inicialmente uma tentativa para estimular a economia e gerar recuperação através de despesas públicas, uma ideia que era pouco presente no início do ano de 1930. Pelo contrário, o ad hoc consistiu no salvamento ou em uma medida de resgate destinada principalmente a ajudar empresas, acompanhado de programas para amenizar o trabalho. A maior parte das despesas do New Deal foram dedicadas às operações de salvamento. Como o economista de Harvard, Alvin Hansen, líder dos primeiros seguidores de Keynes nos Estados Unidos, explicou em 1941 em seus ciclos de política fiscal e de negócios. (FOSTER; MCCHESENEY, 2009).

Na primeira etapa, o objetivo era conseguir fôlego com a concessão de crédito aos empresários para que os empregos fossem mantidos, sem a qual a crise poderia ter sido muito maior, minando as expectativas de soerguimento.



No segundo plano, objetivou-se recobrar o desenvolvimento do crescimento com políticas de acréscimo da confiabilidade nos investimentos com o controle de preços, inflação e redução da jornada de trabalho.

Por fim, a última etapa foi a reforma do sistema bancário e fiscal, trazendo para o Estado o poder de controle e fiscalização do mercado de capitais e investimentos como forma de controlar a exploração da classe trabalhadora.

O *New Deal* foi adotado por Roosevelt para ter eficácia entre 1933 e 1937, ou seja, não se perdeu de vista a necessidade do Estado ceder ao setor privado a autorregulação, tarefa que jamais competiria ao Estado.

Em virtude do sucesso do plano intervencionista, esse modelo acabou sendo copiado em Estados cujo constitucionalismo florescia no período pós-guerra, sendo vetor da inclusão de ricos catálogos de direitos fundamentais sociais em documentos constitucionais, sobretudo em países em desenvolvimento com ampla margem de diferença de estratos sociais.

É desse período, por exemplo, a Constituição Mexicana, de 5 de fevereiro de 1917, reverenciada por seu modelo de Estado do Bem-Estar com a consagração de direitos de natureza social que convergem para a autorização de intervenção na econômica como atalho para sua efetividade:

Todas as autoridades, no âmbito das suas competências, têm a obrigação de respeitar, promover, proteger e garantir os direitos humanos, em conformidade com os princípios da universalidade, interdependência, indivisibilidade e da progressividade. Consequentemente, o Estado deve prevenir, investigar, punir e remediar as violações dos direitos humanos, nos termos estabelecidos por lei. (MÉXICO, 1917)

Assim, o Estado saiu dos bastidores e adotou uma postura intervencionista, talvez não propriamente por estratégia, mas como modelo que sobreveio a uma profunda crise sistêmica na economia, que deveria, a todo custo, ser evitada.

### 3. UM RETRATO DA CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR NO BRASIL

O Brasil foi diferente, pois sua Constituição do Regime Novo de 1937 inaugurava a presença atuante do Estado na regulação da economia, destacando-se a previsão de instituição de um comitê de economia nacional, conforme dispunha:

Art. 57. O Conselho da Economia Nacional compõe-se de representantes dos vários ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados (BRASIL, 1937).

Essa Constituição não apenas autorizava a intervenção do Estado na regulação da economia como, também, trazia uma verdadeira direção a ser adotada pelo Chefe do Executivo na gestão financeira do país, senão vejamos:

Art. 135. Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta (BRASIL, 1937).

Esse modelo foi mantido ao longo da implantação do processo democrático no Brasil, seguindo o final do período de ditadura, com a inauguração da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), cujo adjetivo se torna de fácil percepção após leitura de seus primeiros dispositivos.

O Estado brasileiro atual adota a dignidade humana como seu fundamento, sendo que, em sentido simbólico e teleológico, essa posição não tem apenas importância jurídica, mas também moral. O gestor público é conclamado a adotar políticas que prestigiem a pessoa, o bem-estar do indivíduo e a garantia de um mínimo possível para sua existência digna no território da Federação:

Porque os direitos resultam de escolhas estratégicas sobre a melhor forma de aplicar recursos públicos, há boas razões democráticas pelas quais as decisões sobre quais os direitos a serem protegidos, e em que grau, deve ser feita por um administrador tão aberta quanto possível para uma cidadania mais informada possível, a quem as autoridades políticas, incluindo os juízes, devem definir o seu raciocínio e justificativas. (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 227).



Mas não apenas a dignidade é levada em consideração. A Constituição, em seus primeiros sete artigos, dispõe a respeito dos direitos e garantias fundamentais e sociais, exaltando a necessidade de que o Estado os efetive, sob pena de fracasso do modelo adotado. Assim, a intervenção do Estado não apenas é aceita, como expressamente prevista como ferramenta de concretização dos direitos sociais que se acumulam em meio à sociedade. O traço distintivo, porém, está em o New Deal ter sido adotado como ato isolado na história política dos Estados Unidos da América como medida remediável em um determinado momento histórico de fragilidade.

O intervencionismo como conhecemos em nada se assemelha ao motivo pelo qual se originou o Estado do Bem-Estar Social, que não servia ao parasitismo social ou à exploração de cargos públicos, mas, sim, à efetiva concretização de direitos humanos.

#### 4. A POLÍTICA DE DESESTATIZAÇÃO NA IMPLANTAÇÃO DO ESTADO SUBSIDIÁRIO

Se a quarentena de ditadura não foi fácil, sem sombra de dúvidas o retorno ao berço democrático também não o é. Importa dizer, com a transição para o regime de direito, que a sociedade brasileira experimentou a liberdade há muito não saboreada.

O regozijo do livre pensamento, da iniciativa privada e da ampla proteção da propriedade e liber-

dade individual conduziram a um modelo de *super* Estado do Bem-Estar Social, que tudo deveria prover por meio da ramificação da gestão centralizada na União.

Esse é, talvez, um dos traços mais sensíveis e complexos de se entender no federalismo brasileiro, uma vez que, apesar de federado e com dimensões continentais, o Brasil adota um sistema legislativo e administrativo cujo nascedouro é, invariavelmente, da iniciativa da União, no modelo denominado de centrípeto:

Na primeira parte da história americana, a Corte Suprema podia esforçar-se para manter uma posição igual entre a autoridade federal e a autoridade estadual. Mais recentemente, tendeu a colocar um peso maior no lado federal da balança. (SCHWARTZ, 1984, p. 47).

Os Estados-membros conservam apenas competências restritas; de outro lado, a inclusão do Município como ente federado também não andou bem, pois, diante do imenso número desses entes minoritários na federação, muitos vivenciam a situação pré-falimentar, socorrendo-se constantemente nas verbas públicas para realização de importantes obras locais.

Os governos geridos sob o crivo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da presidente afastada Dilma Rousseff tiveram como bandeira a implantação de programas sociais de distribuição de riqueza em mar-

gem jamais registrada na história do constitucionalismo brasileiro.

Ocorre que, diferentemente do modelo estadunidense, ao invés de durarem por prazo certo e sob determinada condição, os programas de bolsas e auxílios só tendem a aumentar com o inchaço da estrutura pública, que precisa aumentar geometricamente para fazer frente à oferta aritmética dos serviços.

Do ponto de vista sociológico, não restam dúvidas do avanço do tratamento humano sob esse prisma, diante da equalização das condições de vida e da exclusão de muitas pessoas da linha da miséria.

Porém, do ponto de vista da gestão pública, é de rigor observar que toda despesa gerada pelo Estado deve ser elucidada de forma transparente, bem como deve ser combatida a chance de ruína da sociedade.

Nesse compasso, verifica-se que, em razão de experimentar um crescimento social, os benefícios aumentaram durante os anos, bem como as despesas para sua manutenção, isso à luz de um índice de expectativa de vida que apenas se fez aumentar.

Significa dizer que a manutenção indefinida de pessoas em condições de mamíferos de políticas públicas precisa ser sopesada com a capacidade que possuem para contribuir com o seu e o sustento do próprio Estado, tudo inserto no conhecido princípio da eficiência:

Como todo o Direito está jungido ao social e o econômico não é senão uma parcela dele, a afirmação de que o Direito passa a cumprir um novo papel de integração em todos os setores do econômico, encaminha a conseqüente conclusão de que é um novo papel de integração social que o Direito vem a desempenhar. Esta conclusão, todavia, parece paradoxal, eis que, por um lado, o Direito sempre cumpriu papel de integração social – no sentido de harmonizar, compondo, interesses individuais e sociais – e, por outro, todo individual é potência do social. (GRAU, 1981, p. 58).

A retirada de capital dos cofres da Fazenda Pública Federal sem o desenvolvimento da economia conduziu a um efeito reverso do *New Deal*: o risco de o próprio programa socialista quebrar o país. À medida que surgiu como salvação, quase se tornou o motivo de ruína da população tupiniquim.

É claro que governo algum deseja adotar a política antipopular de cortar gastos e reduzir benefícios, porque isso refletiria nas urnas com a perda dos votos dos Estados-membros pobres.

Destarte, essa situação conduziu à beira da bancarrota pelo governo federal, com o inchaço das contas

públicas a ponto de afetar todos os setores, inclusive aquelas outrora protegidas, demonstrando, assim, não haver fórmula mágica para o manejo das contas públicas.

Havendo despesa, deve haver receita. Logo, para o crescimento da infraestrutura e condição de vida, a participação do setor privado tem sido a medida que mais cresce no cenário jurídico atualmente, sendo possível falar em migração de um modelo de Estado Social para um modelo Democrático com a divisão de responsabilidade das tarefas de gestão.

Uma vez que o Estado se demonstra insuficiente e incapaz de gerir todos os acontecimentos em seu território, as parcerias público-privadas aparecem como medida que busca resgatar a retomada do crescimento:

Afinal, passava-se a reconhecer, depois de um longo período hegemônico do Estado-Providência, que a iniciativa privada apresenta maior capacidade de imprimir um alto grau de eficiência e economia às suas atividades, dispensando – e isto é que é mais importante – o Poder Público, de preocupações secundárias, de modo a liberá-lo para concentrar-se em suas atividades primárias e na solução de problemas de maior premência e envergadura, como são hoje os da segurança, da educação e da saúde e, em escala crescente, no desenvolvimento do fomento público, que requerem cuidadoso planejamento (MOREIRA NETO, 2011, p. 486).



Por meio desses contratos, permite-se que um particular explore e preste um serviço até então monopolizado pelo Estado, cujo modelo ainda estava arraigado às premissas socialistas que fracassaram.

Parafraseando a parábola da formiga e da cigarra, podemos constatar que os indivíduos, uma vez dependentes dos benefícios sociais, não abrem mão dele e, em contrapartida, o Estado não consegue prover a geração de emprego para inclusão daquelas pessoas no mercado.

A conclusão é que os benefícios concedidos no sistema socialista brasileiro têm o caráter de continuidade, e não provisoriedade, causando o inchaço da reversão de valores a programas sociais sem fim.

Apesar de louvável, é fato que essa visão da economia trava o crescimento do país, com o aumento progressivo dos custos e do desemprego, além de, por outro lado, os empresários serem sufocados com o aumento de tributos e encargos fiscais para fazer frente a tamanhas despesas.

Para resolver a questão, o Brasil tem adotado o perfil da democratização das instituições, ou seja, a desestatização de diversos serviços públicos, que passariam a ser regulados pela iniciativa privada. O marco foi a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, ainda no governo Fernando Henrique, já com o viés de permitir a alienação de empresas públicas ou controladas pelo Estado. O objetivo era legalizar os contratos de concessão ou permissão de serviços públicos, de forma que pudessem ser desempenhados pela iniciativa privada, regulada pelas regras da livre iniciativa e concorrência.

Incapaz de prestar o serviço de forma gratuita e eficiente, o Estado se declara incompetente e o repassa para as empresas, mediante remuneração por custo fixo e em longo prazo. Essa solução permitiria que todos participassem da fonte de custeio dos programas sociais, em maior ou menor escala, adquirindo os serviços prestados.

Essa intenção restou evidente com a edição da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016 (BRASIL, 2016), que criou o Programa de Parceria de Investimento (PPI), publicada já no primeiro dia em que o vice-presidente assumiu interinamente a Presidência da República. Destaca-se do texto da Medida Provisória que a regulamentação das PPI será feita por decretos presidenciais, o que equivale a uma rápida tomada de decisão com a finalidade de um desenvolvimento de empreendimentos a curto e médio prazos.

Embora alvo de inúmeras críticas, não se pode descurar que a iniciativa é louvável do ponto de vista econômico e permitida no âmbito jurídico, pois o mo-

mento vivido no Brasil autoriza a intervenção do Estado na economia, nos termos que reza o artigo 173 da Constituição Federal.

Está-se longe de uma solução definitiva para a crise, porém o desinchaço de conta pública é medida pontual a ser adotada, e a parceria com a iniciativa privada possibilitaria a continuidade do desenvolvimento e cumprimento da agenda social.

O Brasil ocupa os piores índices em termos de investimento em infraestrutura, figurando, conforme divulgado pelo International Institute for Management Development (IMD), em 2014, a 53ª posição em um universo de 61 países abrangidos pela pesquisa.

Na prática, esse índice revela que o Brasil investe em torno de 2% a 4% de seu Produto Interno Bruto (PIB) com a ampliação da infraestrutura, denotando que a preocupação do país, de fato, tem sido a implantação de políticas públicas sociais, relegando os demais temas da pauta do governo para um segundo plano.

A concessão à iniciativa privada certamente será a fonte de socorro do governo federal em busca da expansão do desenvolvimento, uma vez que esse setor movimenta não apenas a riqueza local, sendo, também, fonte de geração de empregos e de melhoria de vida.

Recentemente, a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB, 2016) divulgou nota sobre o governo pretender viabilizar em torno de 100 concessões no próximo biênio, coincidindo, justamente, com o período de permanência de Michel Temer na chefia do executivo.

Entre as áreas focadas na atuação da presidência estão rodovias, portos, aeroportos e ferrovias, com a clara preocupação de propiciar um maior escoamento da produção do país que, ainda, é mantido pela produção agrícola, sucroalcooleira e pecuária.

Os brasileiros ainda sofrem com o baixo saneamento básico, vítima da ineficiente gestão pública em um país de dimensão continental e de política altamente centralizadora no comando federal. A iniciativa privada, sem sombra de dúvidas, possibilitaria o alcance aos municípios e setores menos favorecidos na partilha do orçamento federal, conforme destaca a doutrina especializada do tema:

Reduzir os compromissos de investimento direto do Estado em setores nos quais é viável a exploração direta pela iniciativa privada, (b) permitir a concentração do Estado no provimento de serviços que não geram retornos suficientes para interessar a iniciativa privada e na regulação e fiscalização dos serviços públicos cuja

exploração se tenha transferido para a iniciativa privada. Além disso, (c) buscou-se utilizar os recursos obtidos com a alienação de estatais e outros bens públicos para abatimento da dívida pública. E, por fim, (d) pretendeu-se beneficiar a sociedade e o Estado com o aumento de eficiência trazida pela gestão privada dos serviços (RIBEIRO; PRADO, 2007, p. 38-39).

Ainda é cedo para criticar o governo interino, mas é certo que as medidas adotadas nesse início já anunciam os rumos em que o estado brasileiro deve avançar, de um modelo *Welfare State* para um regime subsidiário de divisão da responsabilidade entre setor público e privado.

## 5. CONCLUSÃO

O Estado do Bem-Estar nasceu para ter vida efêmera, para implementar políticas sazonais de redução das diferenças socioeconômicas que não podem desconsiderar a necessidade de crescimento da infraestrutura e do mercado em geral.

Não existe formulação mágica para pagamento dos programas sociais, senão o aumento paulatino da carga tributária, que prejudica a geração de empregos, sem falar na paralisação do crescimento da infraestrutura básica, elemento essencial, haja vista o crescimento populacional e a expansão territorial.

Nesse compasso, a desestatização não pode ser fustigada e tampouco desconsiderada, pois se apresenta como mecanismo de controle estatal indireto do cumprimento das políticas públicas e sociais, diante do quadro crônico de incapacidade e ineficiência da gestão pública.

Assim, a tendência que deverá seguir no Brasil, após a absorção da Medida Provisória nº 726 (BRASIL, 2016), é a sucessiva implantação de parcerias público-privadas e de concessões, como ferramentas que possibilitam o crescimento contínuo, sem necessidade de redução dos benefícios outrora concedidos.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. Governo oferecerá 100 concessões de infraestrutura. 23 maio 2016. Disponível em: <<http://www.abdib.org.br/noticias-do-dia/governo-oferecera-100-concessoes-de-infraestrutura>>. Acesso em: 24 maio 2016.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. M. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: MPAS/CEPAL. Economia e desenvolvimento. Brasília: CEPAL; 1989. p.86-177.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Brasília, DF, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em 27 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm)>. Acesso em 27 jul. 2016.

FOSTER, J. B.; MCCHESENEY, R. W. A New Deal under Obama? Monthly Review, v. 60, n. 9, 2009. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/090201foster-mcchesney.php>>. Acesso em: 24 maio 2016.

GRAU, E. R. Elementos de Direito Econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

HOLMES, S.; SUSTEIN, R. C. The cost of rights: why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT. Competitiveness Yearbook 2014. 2014. Disponível em: <<http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>>. Acesso em: 24 maio 2016.

MÉXICO. Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917. Cidade do México, 1917. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

MOREIRA NETO, D. de F. N. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. Comentários à lei de PPP: Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2007.

SCHWARTZ, B. O federalismo Norte-Americano atual: uma visão contemporânea. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SILVA, J. A. da. Curso de direito constitucional positivo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

# Desenvolvimento Nacional, Licitações e Fiscalização pelos Tribunais de Contas



## **Crislayne Moraes**

é analista de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Paraná e possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná, pós-graduação em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual e MBA em Administração Pública e Gerência das Cidades.

## **RESUMO**

Este estudo busca analisar a relação entre o desenvolvimento nacional, a área de licitações públicas e o controle externo das licitações realizado pelos Tribunais de Contas. A problemática do estudo centra-se na amplitude do conceito de desenvolvimento e a tímida busca pelo desenvolvimento por meio das licitações pelos Entes públicos. Assim, com base em uma pesquisa histórica, documental e doutrinária, buscou-se acompanhar a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, estabelecer as dimensões da sustentabilidade aplicáveis no âmbito das licitações públicas e propor uma ampliação dos escopos de auditoria de licitações pelos Tribunais de Contas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável. Licitações. Controle Externo.

## **1. INTRODUÇÃO**

A busca pelo desenvolvimento nacional pautou as ações governamentais desde a instituição da nova democracia, na história recente do Brasil, e, em especial, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o desenvolvimento nacional como um dos objetivos da República.

Em momentos de crise econômica e financeira do Estado, como se vê na atual realidade brasileira, o tema



“desenvolvimento nacional” volta a ser foco de debates, no intuito de se buscar soluções para a crise.

Além desse cenário, as recentes alterações na Lei nº 8.666 – também conhecida como Lei de Licitações (BRASIL, 1993) – e no Estatuto da Micro e Pequena Empresa (MPE) (Id., 2006) também vêm impulsionando debates acerca das formas de se pensar a licitação pública como instrumento de desenvolvimento nacional, ainda mais se considerarmos que a Administração Pública é a maior “contratante” do Brasil – estima-se que cerca de 10 a 15% do PIB brasileiro são provenientes do mercado público (NARDES, 2015; SEBRAE, 2014).

A maior dificuldade dos operadores do Direito, no que se refere às licitações públicas, centra-se na amplitude conceitual do termo “desenvolvimento sustentável”, gerando dificuldades em se implantar ações concretas e controlá-las.

Assim, ante a atualidade e a importância do tema, este estudo busca analisar a evolução do conceito de “desenvolvimento sustentável”; relatar a inserção do tema “desenvolvimento” no âmbito das licitações; propor ações que poderiam ser implementadas no intuito de se objetivar o “desenvolvimento”; bem como sugerir ações de controle externo.

## 2. DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é garantir o desenvolvimento na-

cional, segundo o artigo 3º, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Durante muito tempo, interpretou-se esse desenvolvimento como sendo o desenvolvimento econômico fomentador da redução das desigualdades regionais – que também é objetivo da República, segundo o mesmo artigo da Constituição, alínea III (Ibid.) –, e seria proporcionado pela implementação de políticas públicas (CANOTILHO et al., 2013).

Com o crescimento das demandas ambientais e de seu aparente conflito com o crescimento econômico, passou-se a difundir a ideia de “desenvolvimento sustentável” para tentar compatibilizar a economia com a preservação do meio ambiente (BITTENCOURT, 2014).

Inclusive, o termo “desenvolvimento sustentável” adveio de um documento publicado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, intitulado *Nosso Futuro Comum*, de 1987. Posteriormente, o termo foi ratificado pela Conferência das Nações Unidas de 1992 (Ibid.).

Assim, passou-se a debater e repensar todo o processo produtivo, com vistas a uma relação harmônica com o meio ambiente, inclusive em relação às “formas de produção, consumo, habitação, comunicação, alimentação, transporte, além dos relacionamentos interpessoais” (Ibid., p. 5).

Por consequência, incluem-se no conceito de sustentabilidade essas questões de desenvolvimento social, passando a se analisar a sustentabilidade sob três aspectos: econômico, ambiental e social. Contudo,

contemporaneamente, fala-se em multi ou pluridimensionalidade do desenvolvimento sustentável.

Bittencourt (2014), por exemplo, aponta seis principais dimensões da sustentabilidade: social (equidade na distribuição de renda e homogeneidade), espacial (melhor distribuição territorial dos assentamentos, do meio urbano e atividades econômicas), cultural (equilíbrio entre tradição e inovação), política (consolidação dos institutos democráticos), econômica e ambiental.

Em 2012, a ONU organizou uma conferência para discutir o desenvolvimento sustentável. Esse evento foi chamado de Rio+20 e seu documento final firmou 17 compromissos dos chefes de Estado para o desenvolvimento sustentável:

1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição;
3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos;
4. Garantir educação inclusiva, equitativa e de qualidade;
5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
6. Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água;
7. Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável;
8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável;
9. Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva;
10. Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles;
11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes;
12. Assegurar padrões de consumo e produção sustentável;
13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima;
14. Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos;
15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável das florestas;
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável;
17. Fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012a)

Percebe-se, portanto, que, ao tratar do tema de desenvolvimento sustentável, deve-se buscar assegurar vários aspectos ou dimensões de desenvolvimento, entre os quais se destacam o desenvolvimento social (com combate à pobreza e à fome; melhoria na saúde e educação), o ambiental (proteção aos recursos hídricos, energéticos, florestais etc.), o espacial (melhoria dos centros urbanos, com infraestruturas adequadas e inclusivas), o econômico (busca do crescimento econômico inclusivo, reduzindo desigualdades) e o político (manutenção das instituições democráticas e fortalecimento das parcerias globais).

### 3. DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS LICITAÇÕES

Sendo um dos objetivos da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional, conforme consta no artigo 3º, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), durante muito tempo a busca pela concretização desse objetivo se deu por meio de políticas públicas.

Nesse ínterim, a licitação e o contrato administrativo tinham um enfoque instrumental, isto é, de ser o meio pelo qual a Administração Pública adquiria bens e serviços necessários ao desempenho de suas funções, e, por isso, o enfoque das licitações e contratos era a vantajosidade, ou seja, a escolha da proposta de menor valor para a aquisição de produtos de maior qualidade, garantindo-se a competitividade e isonomia entre os participantes.



Com o passar do tempo, o enfoque acerca da licitação e do contrato administrativo passou por um crivo de constitucionalidade, donde se passou a falar em função social do contrato administrativo, no qual “a contratação administrativa é utilizada para incentivar o desenvolvimento econômico e social, eliminar desigualdades individuais e coletivas e promover a realização de fins constitucionalmente protegidos” (JUSTEN FILHO, 2007, p. 28-29).

Alguns exemplos da utilização do contrato administrativo com o fim de promover o desenvolvimento, segundo a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), são a inserção de hipóteses de contratação direta, por dispensa de licitação, e de intervenção no domínio econômico (art. 24, VI); para prestação de serviços com as organizações sociais (art. 24, XXIV); para contratação de instituição brasileira dedicada à recuperação social do preso (art. 24, XIII); para contratação de associação de portadores de deficiência física (art. 24, XX); para a aquisição de produtos para pesquisa e desenvolvimento (art. 24, XXI); para a contratação para transferência de tecnologia, licenciamento de uso ou exploração de criação protegida (art. 24, XXV); para a contratação da coleta e processamento de resíduos sólidos recicláveis ou reutilizáveis com associações ou cooperativas (art. 24, XXVII); para contratação de serviços ou aquisição de bens de alta complexidade tecnológica e defesa nacional (art. 24, XXVIII); para contratação de organização para serviços de assistência técnica no Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária (art. 24, XXX); para contratação de empresas visando o cumprimento dos Incentivos à Inovação e à pesquisa científica e tecnológica (art. 24, XXXI); contratação na transferência de tecnologia de produtos utilizados no SUS (art. 24, XXXII); na contratação de entidades sem fins lucrativos para implementar cisternas ou outra tecnologia de acesso à água (art. 24, XXXIII); para aquisição de insumos estratégicos para a saúde produzidos e distribuídos por fundação (art. 24, XXXIV).

Algumas modificações na Lei de Licitações (loc. cit.) no tocante aos documentos de habilitação dos fornecedores também demonstram a busca de outros valores sociais que não apenas a busca da melhor proposta e garantia da isonomia, exaltando a importância de se contratar fornecedores que respeitem as regras previdenciárias e trabalhistas. Entre as modificações, podem ser citadas: a exigência de regularidade com INSS (art. 29, IV) e a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho (art. 29, V).

A finalidade dessas modificações foi a busca de efetivação de outros valores constitucionalmente relevantes, isto é, a licitação e contrato administrativo já vinham sendo utilizados como ferramentas para concretização de vários aspectos do desenvolvimento sustentável.

Em 2006, contudo, com o advento do Estatuto da MPE (Id., 2006), sobreveio uma importante medida na busca do desenvolvimento econômico por meio das licitações e contratos administrativos: os direitos auferidos às MPEs para o acesso ao Mercado Público – principalmente o direito de preferência na contratação, em caso de empate ficto (art. 44); o direito de regularização fiscal tardia (art. 42); e a possibilidade de os entes públicos realizarem licitações exclusivas às MPEs ou licitações com cotas exclusivas a elas (art. 48).

Muito se discutiu, à época, sobre a constitucionalidade dessas medidas, os reais objetivos das licitações públicas, os impactos do poder de compras da Administração Pública na economia, entre outros temas. Mas, pela previsão constitucional do tratamento diferenciado e favorecido às MPEs, somado ao fato desse tipo de estabelecimento ser, em quantidade, tanto a base da economia quanto o maior gerador de postos de trabalho formal (SEBRAE, 2013), houve a consolidação e o reconhecimento desse tratamento diferenciado<sup>1</sup>.

Vê-se, portanto, que as licitações e contratos administrativos como forma de implementação de políticas de desenvolvimento já vinham sendo realizados com vistas à função social do contrato administrativo, mas foi apenas em 2010, por meio da Lei nº 12.349 (BRASIL, 2010a), que houve a alteração do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 para incluir o desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos da licitação, tornando o marco legal da sustentabilidade nas licitações públicas.

Assim, expressamente, as licitações e contratos administrativos passaram a ter como objetivos a escolha da proposta mais vantajosa à Administração, a garantia da isonomia entre os licitantes e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Da mesma forma que ocorreu com a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, descrito no primeiro item deste artigo, o tratamento do desenvolvimento sustentável nas licitações, a partir da Lei nº 12.349/2010, teve um enfoque totalmente econômico no início de vigência dessa Lei e vem se ampliando pouco a pouco.

Nota-se, por exemplo, que na exposição de motivos do projeto de lei que culminou na Lei nº 12.349/2010, o texto original do projeto (PL nº 13/2010)<sup>2</sup> utilizava o

termo “desenvolvimento nacional”, focava a criação de margens de preferência para aquisição de produtos nacionais, o fortalecimento das cadeias produtivas nacionais e o incentivo à inovação e à pesquisa. Cita-se trecho da exposição de motivos: “6. A modificação do *caput* do artigo 3º visa agregar às finalidades das licitações públicas o *desenvolvimento econômico nacional*” (Id., 2010b, grifo nosso).

Mas, durante a tramitação do projeto de lei, uma das emendas alterou o texto original para incluir a palavra “sustentável” ao termo “desenvolvimento nacional” (Id., 2010a), o que ampliou a abrangência hermenêutica dos objetivos da licitação para as várias dimensões do desenvolvimento sustentável, que não apenas o aspecto econômico.

Na prática, em nível federal, viu-se uma evolução de normas destinadas a dar concretude a esses objetivos legais de sustentabilidade nas suas mais amplas dimensões, seja pelos Decretos Federais, que estabeleceram as margens de preferências para produtos nacionais<sup>3</sup> (dimensão econômica), seja pelo Decreto nº 7.746/2010 que estabeleceu critérios e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mas com enfoque na dimensão ambiental.

Recentemente, em 2014, com a mudança no Estatuto da MPE por meio da Lei Complementar nº 147/14), foram inseridas no ordenamento jurídico novas dimensões do desenvolvimento sustentável: o desenvolvimento local ou regional e o desenvolvimento tecnológico, ante a alteração do artigo 47 no Estatuto da MPE:

Art. 47. Nas contratações públicas da Administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Ibid., grifo nosso).

Assim, desde a vigência dessa mudança no Estatuto da MPE, a Administração Pública passou a ter obrigatoriedade de realizar licitações exclusivas às Micro e Pequenas Empresas ou de separar cotas de até 25% do objeto para disputa exclusiva de MPEs (art. 48, LC123/06), além da possibilidade de dar preferência à MPE local ou regional pagando até 10% do melhor preço válido (art. 48, §3º).

Alguns doutrinadores entenderam que essa preferência aos locais/regionais se assemelha à preferência

entre produtos estrangeiros e nacionais, autorizando a Administração a pagar até 10% a mais da melhor oferta para contratar empresas locais ou regionais (MANAS-FI, 2014).

Outros firmaram o entendimento de que essa previsão legal seria um tipo de “empate ficto”, com direito à empresa local ou regional de apresentar melhor proposta do que a apresentada pela MPE de fora, tendo preferência na contratação<sup>4</sup>.

Em que pesem as divergências de aplicação, o dispositivo legal do artigo 48, parágrafo 3º e o *caput* do artigo 47 trouxeram uma nova perspectiva para as licitações. Com isso, o poder de compra da Administração poderia ser utilizado no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento local, inclusive abrindo um leque hermenêutico para viabilizar a realização de licitações exclusivas restritas às empresas da localidade ou regionalidade.

Cita-se um exemplo: suponha-se que o município de Mariana (MG) elabore uma política pública de desenvolvimento econômico, social e ambiental com a finalidade de gerenciar seu passivo ambiental com resíduos da atividade de mineração, de fomentar a inovação tecnológica e a abertura de empresas na localidade para geração de empregos. Para tanto, por meio da política pública, determinar-se-ia que toda a administração direta e indireta do município passasse a utilizar em suas



obras os tijolos feitos a partir da lama de barragem das mineradoras que atuavam na região, e que foram desenvolvidos pela Universidade Federal de Ouro Preto (FRANCO et al., 2014).

Não atende à demanda da Administração de Mariana/MG a compra de tijolos produzidos por empresas de outros Estados, mas somente de empresas locais que utilizem a matéria-prima local (lama da barragem), haja vista a necessidade de redução de seu passivo ambiental.

Assim, com base no artigo 47 da Lei Complementar nº 123/2006 e em uma política pública bem elaborada, com metas definidas e com controles de execução das ações adequadamente detalhados, poder-se-ia interpretar pela possibilidade de limitação de participação nessas licitações, de fornecimento de tijolos, apenas às empresas locais ou da região das barragens, em atenção a outros valores constitucionalmente relevantes, como preservação do meio ambiente, fomento à atividade econômica, geração de empregos e inovação tecnológica.

Destaca-se que essa alteração no Estatuto da MPE converge com as metas estabelecidas no documento Rio+20, em especial com a oitava meta – “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável” – e seu terceiro subobjetivo – “promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012b).

Portanto, com a inclusão do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos das licitações e com a obrigatoriedade de conceder tratamento diferenciado às MPEs nas contratações públicas para fins de desenvolvimento local ou regional e tecnológico, volta-se o foco de atenção para a fase de planejamento das licitações e contratações públicas, no sentido de verificar se a escolha do objeto do certame levou em consideração aspectos ambientais ou de inovação; se os requisitos de habilitação consideraram os aspectos sociais (ausência de trabalho de menor, trabalho escravo, inexistência de débitos com INSS, com a Justiça do Trabalho etc.); se houve o tratamento diferenciado para MPEs (aspectos econômicos e sociais) e se houve orçamento participativo para autorizar a despesa (aspecto político); se há preferência para contratação de empresas locais nas licitações exclusivas às MPE (aspecto econômico e espacial); e se há concretização de políticas



públicas específicas que busquem outros aspectos do desenvolvimento sustentável.

A licitação, portanto, passa a ter um papel fundamental na elaboração do planejamento estratégico dos governos. Por isso, sua gestão e fiscalização também devem ser reavaliadas.

#### 4. DA FISCALIZAÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Além da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (BRASIL, 1988, art. 70), compete aos Tribunais de Contas o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos pela Lei de Licitações (Id., 1993, art. 113).

Assim, sendo o desenvolvimento nacional sustentável o novel objetivo das licitações públicas, cabe aos Tribunais de Contas a fiscalização do cumprimento de tal quesito.

A fiscalização quanto aos aspectos de cumprimento da Lei de Licitações e legislação correlata por si só já garante a verificação de várias dimensões do desenvolvimento, como, por exemplo: a adequação da divisão

do objeto por itens, se econômica e tecnicamente viável (dimensão econômica, ante a possibilidade de se obter o maior número de contratos com empresas diferentes); o cumprimento dos requisitos de habilitação (dimensão social, ante a verificação de ausência de trabalho de menor, trabalho escravo, inexistência de débitos com INSS, com a Justiça do Trabalho etc.); o cumprimento dos requisitos de dispensa de licitação (aspectos sociais, econômicos ou tecnológicos, conforme o fundamento da dispensa); a aplicação do tratamento diferenciado às MPEs (aspecto econômico e social, ante o fomento de novos negócios e possibilidade de surgimento de novos postos de trabalho) etc.

Em geral, as Cortes de Contas Brasileiras já fazem um trabalho de fiscalização de conformidade nas licitações e contratos dos entes, em especial quanto à legalidade dos atos. Por isso, alguns aspectos do desenvolvimento sustentável também acabam verificados, mas nem todos.

A dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável nas licitações, por exemplo, tem sido entendida como mera faculdade dos entes e, por isso, em geral, não integra o escopo de fiscalização.

Contudo, ante a determinação legal do artigo 3º da Lei de Licitações de que o desenvolvimento nacional sustentável é um dos objetivos das licitações, então toda especificação técnica do objeto dos certames deveria considerar e justificar a adoção de critérios ambientalmente sustentáveis.

Ferreira (2012) inclusive defende que os Tribunais de Contas, ao verificarem editais que não contivessem aspectos ambientais na escolha do objeto, deveriam suspender cautelarmente o certame até que o ente corrigisse tais critérios.

Mesmo a dimensão econômica do desenvolvimento sustentável local ou regional, incluída no ordenamento jurídico pela Lei Complementar nº 147/2014 – que alterou o Estatuto da Micro e Pequena Empresa –, não tem sido objeto de fiscalização pelos Tribunais de Contas.

Isso porque somente a fiscalização da legalidade – no sentido de verificar a realização de licitações exclusivas ou com cotas às MPEs – não garantirá o desenvolvimento econômico local ou regional. Ao contrário, para fiscalizar o cumprimento do Estatuto da MPE quanto ao aspecto do desenvolvimento local ou regional, dever-se-ia certificar se o ente realizou estudos prévios sobre o mercado fornecedor, a vantajosidade na contratação com MPEs (v. art. 49 da LC nº 123/2006), se elaborou políticas públicas estruturadas, enfim, se houve um estudo sobre a vocação do Município ou região para a atividade econômica que se busca desenvolver, para fundamentar a aplicação da margem, de preferência, a produtos locais/regionais.



Ademais, a simples realização de licitações exclusivas ou cotizadas às MPEs traz grandes riscos de ocorrência de licitações desertas pela inexistência de MPEs para o objeto licitado, o que obrigará o Ente a ter que repetir processos licitatórios, tornando o custo operacional muito oneroso para a Administração<sup>5</sup>.

Portanto, nas fiscalizações de Contas, a tomada de decisão quanto ao procedimento a ser adotado deveria considerar os custos operacionais das decisões administrativas.

Afinal, se o objetivo da licitação também é o desenvolvimento nacional sustentável, não se atingirá qualquer desenvolvimento se a própria Administração não buscar enxugar seus custos operacionais. E a redução dos custos operacionais da Administração com procedimentos licitatórios não se encontra, em geral, no escopo da fiscalização pelos Tribunais de Contas.

Ainda sobre desenvolvimento local ou regional, quando da divulgação das recentes alterações do Estatuto da MPE pelo SEBRAE/PR nos municípios paranaenses, constataram-se as seguintes dificuldades na implantação da novel legislação<sup>6</sup>:

- Por parte dos micro e pequenos empresários locais ou regionais: eles alegam que não participam das licitações públicas porque desconhecem com antecedência o que a

Administração irá comprar e, principalmente, porque acreditam que os processos de compras são todos direcionados. Assim, eles não participam das licitações e, conseqüentemente, isto compromete o desenvolvimento local ou regional;

- Por parte da Administração Pública: há um receio de realização das licitações exclusivas ou cotizadas por um impacto no preço dos produtos, ou seja, por conta de uma percepção de que comprar de micro e pequenas empresas sempre representaria pagar mais caro, e, conseqüentemente, haveria risco de repressão pelos Tribunais de Contas.

Veja-se que as preocupações dos empresários locais ou regionais seriam facilmente resolvidas com a adoção de técnicas de governança pública nas aquisições, entre elas a elaboração de um planejamento estratégico para o setor de compras, divulgação de um plano anual de compras e utilização de ferramentas para aumentar a transparência dos processos de compras.

Da mesma forma, tendo-se por base a preocupação da Administração, também devem fazer parte do planejamento estratégico para o setor de aquisições públicas um estudo prévio do mercado fornecedor, a verificação da vantagem para a Administração em contratar MPEs e a definição de planos de desenvolvimento econômico local ou regional.

Essa análise quanto à estratégia e planejamento do setor de aquisições coaduna-se com o conceito de governança pública, a qual já foi objeto de auditoria pelo Tribunal de Contas da União.

Cita-se um precedente dessa Corte: Acórdão nº 2328/2015-P, que apreciou o relatório consolidado das auditorias avaliadoras da governança e da gestão das aquisições na Administração Pública Federal, sendo um importante precedente para a fiscalização sobre governança pelos Tribunais de Contas estaduais.

Nesse contexto, também se inserem as fiscalizações acerca do cumprimento das metas de desenvolvimento estabelecidas pelo documento Rio+20 da ONU, que contemplam as dimensões do desenvolvimento sustentável prioritárias para os países que participaram desse encontro.

Na edição de inverno do *Jornal da Intosai* (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), publicada em janeiro de 2016, a analista de controle externo do TCU, Paula Hebling Dutra, escreveu um artigo intitulado “SDGs Audit Results Framework”, no qual demonstra os resultados de auditorias já realizadas pelos órgãos de controle inter-

nacionais e que podem integrar a matriz de riscos dos planos de ações governamentais para atingimento das metas propostas para o desenvolvimento sustentável, em especial para evitar os seguintes fatores de riscos nos programas governamentais: sobreposição de responsabilidades entre os órgãos/entes; ausência de coordenação entre as várias esferas de governo; ausência de políticas públicas ou estratégias para o atingimento das metas; avaliação insuficiente dos efeitos sociais e ambientais das políticas e programas governamentais; ausência de uma análise econômica, social e ambiental que embase as decisões; ausência de um planejamento de longo prazo; inadequada gestão financeira dos programas; ausência de criação de leis internas que obrigassem o cumprimento das metas; ausência de controle e monitoramento dos programas para o atingimento das metas; ausência de dados e informações precisas para a tomada de decisões.

Dessa forma, ante a evolução do conceito de “desenvolvimento nacional sustentável” como objetivo das licitações, deve haver, também, uma evolução na forma de fiscalização pelos Tribunais de Contas para que se avance de uma auditoria de conformidade para uma auditoria operacional com aferição da governança das aquisições públicas, o que inclui o controle dos custos operacionais e controle das diretrizes governamentais de aquisições públicas, as quais devem conter todas as dimensões do desenvolvimento sustentável constantes no documento do Rio+20.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento nacional é – e deve ser – um dos objetivos da República Federativa do Brasil e sempre foi buscado por meio da realização de políticas públicas, inicialmente com um enfoque apenas econômico do desenvolvimento. Com a evolução de seu conceito, passou a ter enfoques nos aspectos sociais, ambientais e outros, a exemplo daqueles estabelecidos pelas 17 metas para o desenvolvimento sustentável do Rio+20.

Nesse contexto evolutivo, a licitação era, inicialmente, utilizada como meio para a realização das políticas públicas, mas, ante a preocupação da função social do contrato administrativo, a licitação passou a ser um dos instrumentos de realização do desenvolvimento.

Dessa forma, a legislação relacionada às compras públicas passou a sofrer várias alterações para contemplar as facetas da busca pelo desenvolvimento, como, por exemplo: o aumento das possibilidades de dispensa de licitação para priorizar outros valores

constitucionais em face da isonomia e proposta mais vantajosa; a inclusão de outros requisitos de habilitação para buscar empresas que cumpram as leis trabalhistas e previdenciárias; até o estabelecimento de tratamento diferenciado e favorecido às MPEs no acesso ao mercado público.

Mas foi somente em 2010 que, com o advento da Lei nº 12.349/2010, a qual alterou a Lei de Licitações para incluir o desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos das licitações, é que ocorreu o surgimento do marco legal da sustentabilidade no âmbito das licitações públicas.

Em um primeiro momento, a busca pelo desenvolvimento nacional sustentável nas licitações teve enfoque no aspecto econômico da sustentabilidade, ante a inclusão das margens de preferência para aquisição de produtos nacionais.

No entanto, com a evolução do conceito de desenvolvimento nacional sustentável no âmbito das licitações, vê-se uma ampliação da edição de normativas regulamentando os aspectos ambientais e sociais das licitações públicas.

Recentemente, a Lei Complementar nº 147/2014, que alterou o Estatuto da MPE para obrigar a realização de licitações exclusivas ou com cotas às MPEs, trouxe mais duas dimensões do desenvolvimento sustentável no âmbito das licitações públicas: o desenvolvimento sustentável local ou regional e o desenvolvimento tecnológico (inovação).

Haja vista que os Tribunais de Contas detêm a competência fiscalizatória das licitações e contratos administrativos, cabe a esses órgãos a fiscalização do atingimento do objetivo das licitações públicas de desenvolvimento nacional sustentável, seja através de auditorias de conformidade, analisando apenas os aspectos legais que já contemplam algumas dimensões da sustentabilidade, seja através de auditorias operacionais para verificação de critérios de governança pública e custos operacionais, além da busca pela concretização das metas para o desenvolvimento sustentável estabelecidas no documento Rio+20.

## NOTAS

- 1 Inclusive o STF já se pronunciou acerca da constitucionalidade do Estatuto da Micro e Pequena Empresa. Cita-se um dos julgados: RE 627543/RS.
- 2 O texto original adveio da Medida Provisória nº 495/2010 (Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_)

ato2007-2010/2010/Mpv/495.htm>), cuja tramitação pelo Congresso se converteu na Lei nº 12.349/2010.

- 3 Decretos nº 7.709/2012, 7.713/2012, 7.756/2012, 7.767/2012, 7.810/2012, 7.812/2012, 7.816/2012, 7.840/2012, 7.841/2012, 7.843/2012, 7.903/2013, 8.002/2013, 8.167/2013, 8.170/2013, 8.184/2014, 8.185/2014, 8.186/2014, 8.194/2014, 8.223/2014, 8.224/2014, 8.225/2014.
- 4 Entendimento adotado pelo Decreto Federal nº 8.538/2015 e Decreto Estadual do Paraná nº 2.474/2015.
- 5 Em pesquisa realizada pela subscritora deste artigo, nos atendimentos presenciais aos jurisdicionados municipais do Paraná na Diretoria de Contas Municipais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nenhum município tem controle acerca do custo operacional de um processo de licitação, de forma que não há dados para subsidiar tomadas de decisões quanto ao melhor procedimento licitatório a ser adotado, tendo em vista a economicidade da decisão e dados para fundamentar tal decisão do processo licitatório. Não há um controle sequer das horas trabalhadas por cada servidor em cada ato administrativo. Não havendo controle do fluxo processual, o ente não consegue sequer gerenciar formas de melhoria do processo. Um controle desses possibilitaria ao ente justificar decisões quanto à revogação ou não de licitações, de convalidação de atos administrativos, da escolha da melhor modalidade de licitação, da não aplicação das licitações diferenciadas da Lei Complementar 123/2006 (aplicando-se o artigo 49 da mesma Lei) etc.
- 6 Informação dada pelo SEBRAE no Debate sobre a Lei Complementar 147/2014 realizado no TCE/PR nos dias 30/09/2015 e 01/10/2015.

## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, S. Licitações sustentáveis. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Câmara dos deputados. Exposição de motivos da MP nº 495/2010. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

CANOTILHO, J. J. G. et al. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 149.

FERREIRA, D. A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FRANCO, L. C. et al. Aplicação de rejeitos de mineração como agregado para a produção de concreto. In: CONGRESSO BRASILEIRO DO CONCRETO, 56., 2014, Natal. Anais... Natal: IBRACON, 2014. Disponível em: <[www.reciclos.ufop.br/media/uploads/downloads/artigo\\_ibracon\\_Luiza\\_R5.pdf](http://www.reciclos.ufop.br/media/uploads/downloads/artigo_ibracon_Luiza_R5.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2016.

JUSTEN FILHO, M. O estatuto da microempresa e as licitações públicas. 2. ed. Revista e atualizada de acordo com a Lei Complementar 123/2006 e o Decreto Federal 6.204. São Paulo: Dialética, 2007. p. 28-29.

MANASFI, Jamil. Considerações sobre as licitações em face das alterações do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006) provenientes da Lei Complementar nº. 147/2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31060/consideracoes-sobre-as-licitacoes-em-face-das-alteracoes-do-estatuto-nacional-da-microempresa-e-empresa-de-pequeno-porte-lei-complementar-n-123-2006-provenientes-da-lei-complementar-n-147-2014>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

NARDES, J. A. R. Declaração de Voto. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo TC-017.599/2014-8. 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15072571D0150813BF9AE5ACC>>. Acesso em: 2 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Os objetivos de desenvolvimento sustentável. 2012a. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODS.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 8: Empregos dignos e crescimento econômico. 2012b. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODS8.aspx>>. Acesso em: 2 ago. 2016.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Compras Públicas: um bom negócio para a sua empresa. Brasília: Sebrae, 2014. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/micro-e-pequenas-empresas/compras-publicas-29out2014.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS; DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2013. 6. ed. São Paulo: Sebrae, 2013. Disponível em: <[http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anuario%20do%20Trabalho%20Na%20Micro%20e%20Pequena%20Empresa\\_2013.pdf](http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anuario%20do%20Trabalho%20Na%20Micro%20e%20Pequena%20Empresa_2013.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2016.

# Accountability e Transparência na Implementação da Agenda 2030: As Contribuições do Tribunal de Contas da União



**Marcelo Barros Gomes**

é servidor do Tribunal de Contas da União, onde exerce a função de coordenador, na Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste, além de mestre em Administração Pública e Políticas Públicas pela London School of Economics and Political Science.



**Leonardo Rodrigues Albernaz**

é servidor do Tribunal de Contas da União, onde exerce atualmente a função de secretário de Macroavaliação Governamental. No TCU, gerenciou o Projeto de Cooperação TCU-OCDE para Fortalecimento da Governança Pública e é especialista em Análise e Avaliação de Políticas Públicas pelo Instituto Serzedello Corrêa - ISC/TCU.



**Arlene Costa Nascimento**

é servidora do Tribunal de Contas da União, mestre em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela Universidade de Brasília, pós-graduada em Administração Financeira e Mercado de Capitais pela FGV e em Controle da Regulação pelo Instituto Serzedello Corrêa - ISC/TCU.



**Felício Ribas Torres**

é servidor do Tribunal de Contas da União, mestre em Administração pela Universidade de Brasília, pós-graduado em Finanças e em Planejamento e Orçamento Público pela Escola Nacional da Administração Pública e especialista em Business Process Management.



## RESUMO

Ao revisitar os preceitos constitucionais da Carta Magna de 1988, constata-se lacuna normativa de natureza infraconstitucional e reduzida expressão nas definições governamentais acerca de uma declaração de objetivos e estratégias de longo prazo que possa sintetizar um ideal de desenvolvimento social e econômico, consubstanciando convicções e pactos sociais e políticos duradouros – papel que não é e não pode ser exercido pelos planos plurianuais. Nesse sentido, a adesão da República Federativa do Brasil aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) – a Agenda 2030 – pode ser um passo relevante no sentido de prover um referencial comum de longo prazo à União e aos entes da federação, a serem “tropicalizados” por meio do estabelecimento de indicadores-chave nacionais que insiram na agenda governamental brasileira, bem como no seu acompanhamento e monitoramento, metas que, de fato, sejam as mais importantes e adequadas à realidade brasileira e que permitam o alcance da Agenda 2030. O Tribunal de Contas da União (TCU) é um dos líderes do esforço cooperativo capitaneado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, em inglês) para a criação de metodologias para acom-

panhamento, por parte das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), dos ODS. Para subsidiar as discussões acerca de metodologias para acompanhamento dos ODS, são propostas reflexões, entre outras, quanto à necessidade de verificação e análise da disponibilidade de conjunto de indicadores e de sistemas de monitoramento e avaliação; avaliação da governança e do desempenho das políticas públicas; avaliação da coerência entre o compromisso com os ODS e as políticas públicas; avaliação da governança e gestão nas organizações (desenvolvimento institucional); e análise das funções do centro de governo. Por fim, visando ilustrar o potencial dessa agenda nas atividades do controle externo, são apresentados exemplos de ações, tanto em temas específicos da área social – como nas áreas de educação e assistência social – quanto transversais – com foco no território –, alinhadas aos ODS.

**Palavras-chave:** Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Estratégia de Atuação. Controle Externo. Qualidade do Gasto. Visão Sistêmica.

## 1. INTRODUÇÃO

É consenso em nível mundial que um Estado moderno atenda às demandas sociais, preze pelas presentes e futuras gerações e contribua com am-

biente salutar para o crescimento econômico. Tanto que as 193 nações integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU) acordaram, em setembro de 2015, em firmar resolução estabelecendo os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que compõe a Agenda 2030. Os ODS, que consistem em 17 objetivos e 169 metas associadas, estão estruturados a partir da necessidade de harmonizar três elementos centrais, quais sejam: crescimento econômico, inclusão social e proteção do meio ambiente.

O sucesso para implantação dessa agenda, no entanto, necessita de acompanhamento, em nível micro, por imprescindível reposicionamento institucional e, em macro, por aprimoramento do próprio papel dos Estados. No caso do Brasil, os ODS podem representar um referencial para a construção da visão de longo prazo, prevista na Constituição Federal, para o desenvolvimento do país.

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) têm papel ímpar em auxílio aos Estados para atingimento desses objetivos, conforme já ratificado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, em inglês) à ONU. Em decorrência, é necessário desenvolver metodologias para acompanhamento dos ODS.

Este texto traz contribuições para as metodologias em construção, bem como perpassa

alguns pontos de destaque no que se refere à necessidade de melhoria do ambiente institucional em prol do desenvolvimento sustentável, para, em seguida, discorrer acerca das estratégias de atuação do controle externo na área social e no contexto do território (*locus* em que as políticas públicas se materializam, ou não) em busca de resultados mais consistentes para a sociedade.

## 2. VISÃO DE LONGO PRAZO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Ao versar sobre os princípios gerais da atividade econômica, a Constituição Federal do Brasil (1988) dispôs, em seu artigo 174, que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Ainda mais, em seu parágrafo primeiro, o artigo assevera que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (Ibid.).

Nunca plenamente regulamentado, o referido dispositivo se associa a outros comandos constitucionais, como os que definem a repartição federativa de competências. Notadamente,



**Figura 1:**

Relações entre as funções do centro de governo, as políticas públicas, as organizações estatais e da sociedade civil, os indicadores e os ODS

Fonte: elaboração própria



merece destaque o artigo 23, que, ao delinear as competências comuns entre as esferas do Estado brasileiro, estabelece em seu parágrafo único que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Ibid.). E, para que não reste dúvidas sobre o âmbito das responsabilidades federais, o artigo 21, acerca das competências da União, dispõe que a ela cabe “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (Ibid.).

Além desses, diversos outros itens refletem explícita ou tacitamente essa concepção, que se insere entre os próprios objetivos fundamentais da República, nos termos do artigo 3º da Constituição, e refletem o que define o preâmbulo do texto aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte para “instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos” (Ibid.).

Embora a ideia de desenvolvimento se espraie em diversos dispositivos programáticos da Carta Política, há notória lacuna normativa de natureza infraconstitucional e reduzida expressão nas definições governamentais: não há uma nítida declaração de objetivos e estratégias de longo prazo que possa sintetizar um ideal de desenvol-

vimento social e econômico, consubstanciando convicções e pactos sociais e políticos duradouros – papel que não é e não pode ser exercido pelos planos plurianuais.

A inexistência de uma agenda de desenvolvimento de longo prazo, que possa guardar certa estabilidade diante da benéfica alternância democrática, pode revelar uma indefinição mais ampla sobre os propósitos de desenvolvimento nacional, no sentido de que os conflitos de interesses dispersos pela sociedade não se resolvem em um conjunto fundamental de propósitos. Pode se relacionar, ainda, à incapacidade governamental e política de construção de consensos mínimos sobre o que representa o desenvolvimento sustentável e sobre os meios para realizá-lo. Em outras palavras, as lacunas normativas que impactam a elaboração de planos e ações de governo possivelmente acarretam indefinições sociais e políticas mais abrangentes, que excedem fragilidades técnicas e de gestão.

Nesse sentido, a adesão da República Federativa do Brasil aos ODS, no âmbito das Nações Unidas, pode ser um passo relevante no sentido de prover um referencial comum de longo prazo à União e aos entes da federação, fornecendo um conjunto amplo e coerente de objetivos que congregam aspirações econômicas, sociais e ambientais que devem refletir o desenvolvimento nacional harmônico e inclusivo.

Sua efetiva utilidade, porém, está condicionada a uma série de conexões lógicas entre os

resultados esperados e o conjunto de políticas públicas em execução no país, em suas diversas esferas de governo. Em uma visão sumária, não parece plausível que o êxito necessário seja logrado caso haja uma associação meramente formal entre ODS e ações governamentais; ao contrário, é desejável que as intervenções governamentais possam ser modeladas e coordenadas em função dos objetivos eleitos pela sociedade, que representem o conjunto de prioridades que podem estar contidas ou mesmo excederem os ODS.

A Figura 1 se propõe a revelar algumas dessas conexões fundamentais, considerando as relações necessárias entre as funções do centro de governo (orientação estratégica; coordenação e coerência; alocação eficiente de recursos; controles internos e gestão de riscos estratégicos; e monitoramento e avaliação para o conjunto do governo), as políticas públicas em curso, as organizações que executam essas políticas, os indicadores selecionados para monitoramento sistemático e os ODS.

A explicitação dos objetivos eleitos pela sociedade em uma visão de longo prazo, repisa-se, podendo estar contidos ou mesmo excederem os ODS, pode se dar por meio do estabelecimento de indicadores-chave nacionais que insiram na agenda governamental brasileira, bem como no seu acompanhamento e monitoramento, metas que, de fato, sejam as mais importantes e adequadas à realidade brasileira e que permitam o alcance da Agenda 2030. Nesse contexto, também se faz necessária a previsão de outros indicadores estratégicos em níveis mais desagregados que possam complementar a visão dos ODS e trazer resultados mais imediatos. Experiências de sistemas de indicadores estrategicamente organizados em níveis diversos podem ser observadas nos sistemas de *key national indicators* (KNI) adotados pela Hungria (STATE AUDIT OFFICE OF HUNGARY, 2015) e pela União Europeia (EUROSTAT, 2015).

De toda sorte, ao tempo em que podem orientar e auxiliar na viabilização de uma agenda consensual básica, os ODS e seus desdobramentos em metas propiciam também um referencial de atuação para as EFS. Não por acaso, o chamamento da ONU por apoio foi tão bem recebido pela comunidade internacional de instituições de controle, notadamente por intermédio da Intosai,



que passou a integrar as discussões estratégicas no âmbito dessas entidades acerca de focos e abordagens para os próximos anos.

### 3. A PERSPECTIVA DA INTOSAI PARA O CONTROLE EXTERNO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No planejamento estratégico 2017-2022 (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2016), a Intosai estabeleceu como uma das prioridades a avaliação e o monitoramento do atingimento dos ODS estabelecidos pela ONU na Agenda 2030.

Em decorrência, a Intosai, capitaneada pela EFS dos Emirados Árabes, está promovendo discussão por meio de um *think tank* sobre qual o tipo de abordagem e de produto que as EFS podem gerar para colaborar com o monitoramento dos indicadores e atingimento das metas estabelecidas. O Tribunal de Contas da União (TCU) integra o *think tank*, juntamente com as EFS Afrosai E, Austria, União Europeia, Estônia, Índia, Holanda, Noruega, Emirados Árabes, Inglaterra e Estados Unidos.

De forma a possibilitar a construção da estratégia para acompanhamento e controle do atingimento das metas associadas aos ODS, as atividades do *think tank* estão concentradas em quatro abordagens definidas pela Intosai:



1. Avaliar o grau de preparação dos sistemas nacionais que informam sobre o progresso no cumprimento dos ODS e, posteriormente, auditar o seu funcionamento e a confiabilidade dos dados produzidos.
2. Realizar auditorias operacionais que examinem a economia, a eficiência e a eficácia dos principais programas governamentais destinados a contribuir com aspectos específicos dos ODS.
3. Avaliar e apoiar a implementação do ODS 16 (Paz e Justiça), relacionado, em parte, a instituições transparentes, eficientes e responsáveis.
4. Ser modelo de transparência e responsabilidade em suas próprias atividades, incluindo na realização de auditorias e emissão de relatórios.

A proposta da Intosai é de que as quatro abordagens se somem para compor o produto das EFS no que se refere aos ODS.

Ao compor essas iniciativas, o TCU, em síntese, tem a perspectiva de auxiliar o processo de internalização e utilização dos ODS nas escolhas públicas, nos órgãos/entidades, nas políticas/pro-

gramas temáticos; suportar a construção de estratégias por parte da Intosai para acompanhar e controlar o atingimento das metas associadas aos ODS; bem como o desenvolvimento de estratégias específicas aplicáveis ao contexto Brasil.

#### 4. CONTRIBUIÇÕES ÀS ABORDAGENS DA INTOSAI

As abordagens propostas pela Intosai devem ser consideradas de forma integrada e não estanque, de sorte a contemplar atores, meios e resultados das políticas públicas e das instituições afetas.

Como exemplo, no que se refere à terceira abordagem, a Intosai sugere o *follow-up* do ODS 16 (Paz e Justiça) em busca de instituições transparentes, eficientes e responsáveis (basicamente consignado nas metas 16.5, 16.6 e 16.7). Considerando a transversalidade nata aos ODS, não há como se falar em instituições eficientes sem tampouco abordar a coordenação e a coerência de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável que estão contempladas no ODS 17 (Parcerias pelas Metas), em particular as metas 17.13 e 17.14.

Outro ponto de destaque no ODS 17 (Parcerias pelas Metas) é a previsão de respeito às lideranças dos países, bem como de suas políticas nacionais, em prol do desenvolvimento sustentável (meta 17.15).

Assim, nas discussões em andamento, foi proposta à Intosai a necessidade de abordagem holística que considere não somente os meios e o ambiente adequado para existência de instituições eficientes, mas que essas instituições entreguem, de fato, resultados concretos que decorram de políticas públicas coerentes, sinérgicas e coordenadas, em prol do atingimento dos ODS.

Os tópicos seguintes ilustram algumas das possibilidades de atuação das EFS.

#### 4.1 VERIFICAÇÃO E ANÁLISE DA DISPONIBILIDADE DE UM CONJUNTO DE INDICADORES E DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A boa governança das políticas públicas pressupõe a existência de um conjunto apropriado de indicadores, selecionados em função de suas propriedades, para orientar a gestão e assegurar a transparência social acerca das tendências e resultados da ação governamental, tendo em vista, no caso em análise, a consecução dos ODS.

Para as EFS, verificar a disponibilidade desse conjunto de indicadores é uma das tarefas primordiais, à qual se pode associar direta e imediatamente o funcionamento de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam mensurar os indicadores propostos e gerar evidências que subsidiem os processos decisórios. Com esse pro-

pósito, diversas questões podem ser levantadas, entre as quais:

1. Há um conjunto de indicadores apropriados para o país capaz de expressar os resultados alcançados em relação aos ODS?
2. Há um conjunto de indicadores apropriados para o país capaz de expressar as tendências?
3. As informações de desempenho são auditadas?
4. Foram projetados sistemas de monitoramento e acompanhamento para identificar tendências e resultados?
5. Há mecanismos de retroalimentação para fornecer evidências aos processos decisórios?

#### 4.2 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E DO DESEMPENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um segundo foco de atenção para as EFS se relaciona à existência de políticas públicas capazes de utilizar de forma eficiente os recursos públicos e produzir efeitos e impactos relacionados ao alcance dos ODS. A esse respeito, diversas análises são passíveis de realização,



notadamente distinguíveis em dois grupos: a verificação das condições institucionais de cada política pública, para avaliar se estão presentes os requisitos fundamentais de governança que ampliam as possibilidades de êxito das intervenções governamentais; e a análise do desempenho propriamente dito, por intermédio de auditorias operacionais destinadas a aferir critérios como eficiência, equidade, efetividade, entre outros.

A respeito desse foco, diversas são as questões que podem nortear trabalhos de fiscalização, entre as quais se destacam:

1. As políticas públicas selecionadas são efetivas para produzir os resultados esperados?
2. As políticas públicas selecionadas são eficientes na produção dos resultados?
3. Quais são os riscos associados a cada política?
4. Há alinhamento entre as agências envolvidas e as correspondentes políticas?
5. Quais são as condições institucionais/estruturais (governança) de cada política pública?

#### 4.3 AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA ENTRE O COMPROMISSO COM OS ODS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um aspecto fundamental do planejamento governamental – e, portanto, objeto preferencial da atuação das EFS – é a conexão lógica entre os compromissos assumidos em função dos ODS e as políticas públicas projetadas e executadas pelos governos. Em outras palavras, é preciso verificar se os objetivos e as prioridades eleitas encontram contrapartida na atuação governamental e na alocação de recursos públicos.

Um cuidado diz respeito à abrangência dos ODS, que, por essa natureza, podem ser facilmente identificados de forma indireta com várias políticas públicas em curso, sem que isso represente um efetivo planejamento das intervenções governamentais para a realização específica das metas prioritizadas por cada país. Assim, são passíveis de análise questões como:



1. Há políticas públicas relacionadas a cada ODS?
2. Os produtos das políticas públicas foram logicamente projetados para conduzir aos objetivos planejados?
3. Foram consideradas as atuações intersetoriais e as questões transversais necessárias ao alcance dos objetivos?
4. Há mecanismos para reavaliação periódica da conexão entre as políticas, seus produtos e o alcance dos objetivos?

#### 4.4 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES (DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL)

Como as políticas públicas demandam a atuação coordenada de diversos tipos de órgãos e entidades, no plano estatal, e várias formas de organização, no âmbito privado, também se revela necessário avaliar a governança e a gestão das instituições a quem compete ações destinadas ao alcance dos ODS.

Os referenciais de governança e os padrões de auditoria operacional podem ser aplicados, para verificar o nível do desenvolvimento institucional das organizações e o seu desempenho, respectiva-

mente. Assim, emergem possíveis questionamentos, como se ilustra a seguir:

1. Qual o nível de governança da organização e a maturidade de cada fator de governança?
2. Qual é a eficiência operacional de cada agência?
3. A agenda da organização está alinhada às políticas públicas sob sua responsabilidade?
4. Há incentivos institucionais para estimular o compromisso entre a organização e as ações sob sua responsabilidade?
5. Os recursos necessários estão disponíveis? Qual a qualidade da gestão financeira?

#### 4.5 ANÁLISE DAS FUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO

Finalmente, é preciso considerar as funções do centro de governo, uma vez que as análises anteriores tendem a focar em aspectos específicos e não são capazes de evidenciar problemas e oportunidades relacionadas ao conjunto do governo. Nesse contexto, são passíveis

de avaliação aspectos como o planejamento integrado das ações, a coordenação intersetorial e intergovernamental, a existência de lacunas ou sobreposições, a maximização da alocação de recursos orçamentários, a sustentabilidade do financiamento das políticas públicas, o aprendizado contínuo, a *accountability* de desempenho de forma global, os controles internos direcionados aos objetivos estratégicos de mais alto nível para o país. Assim, entre outras questões, podem-se realizar trabalhos destinados a analisar aspectos como:

1. Há objetivos amplos e de longo prazo e estratégias para orientar as políticas e agências?
2. Há coerência e coordenação entre as políticas?
3. Há um sistema de monitoramento e acompanhamento para uma abordagem integrada e sistêmica de governo (*whole-of government approach*)?
4. Qual é o nível de maturidade do gerenciamento de riscos estratégicos?
5. A alocação de recursos é eficiente?





6. Qual a qualidade da governança orçamentária e fiscal?

## 5. AVANÇOS ESTRUTURANTES PARA A MELHORIA DO AMBIENTE INSTITUCIONAL

A construção de estratégia nacional para satisfação de resultados tão complexos, transversais e abrangentes, como os previstos no contexto dos ODS, exige a implantação de melhores práticas de governança e de inovação da gestão pública.

O efetivo engajamento do país aos ODS e a implementação de medidas necessárias para sua evolução têm o condão de estabelecer, na prática, ambiente institucional de maior confiança no setor público e aumento da credibilidade de suas instituições.

Tal efeito, por corolário, permite a atração de mais e melhores investimentos para transformações duradouras, vez que, de forma inédita no país, venham a decorrer de planos e diretrizes nacionais sistêmicas, coerentes, integradas, articuladas e com visão de longo prazo.

O Controle Externo tem papel crucial na construção desse novo ambiente institucional e, conseqüentemente, no monitoramento e acom-

panhamento dos progressos nacionais, prezando, entre outros pela qualidade do gasto público focado nos anseios da sociedade.

A busca pela qualidade do gasto deve englobar as estruturas de governança como garantias fundamentais para boa formulação, implementação e entrega de políticas públicas.

Para tanto, ao longo dos ciclos de uma gestão, três perguntas devem ser respondidas de forma clara e objetiva por um governo:

1. O que se almeja alcançar com o gasto público e com as intervenções governamentais?
2. O que a gestão entregou de fato e por quê?
3. A que custo foi promovida cada entrega?

São três questões difíceis de serem respondidas, tanto *a priori* quanto ao final de cada ciclo de gestão. A primeira diz respeito à possibilidade de fazer uma narrativa sobre o futuro e sobre os cenários normativos que se pretende concretizar. A segunda requer a definição de uma cesta de indicadores de resultados adequada para medir a política pública e, a partir de certos critérios, subsidiar avaliações que permitam concluir cada ciclo das políticas, aferir seus resultados e ga-

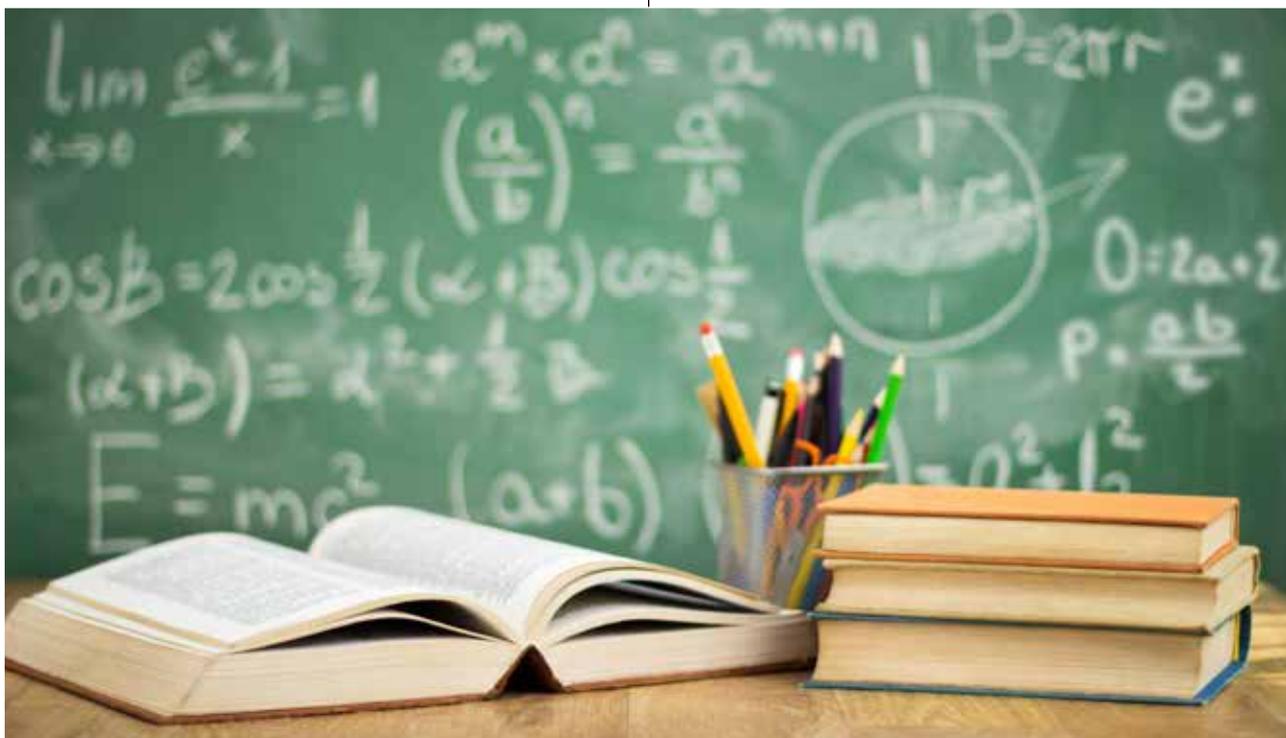
rantir transparência e aprendizado para a sociedade e para a gestão governamental. E, por fim, a terceira requer um conhecimento mais preciso sobre os custos incorridos nas transformações da realidade social.

A constituição de um Estado apto a lidar com essas questões, as quais perpassam o bojo dos ODS, pressupõe a adoção de diretrizes e medidas que contemplem os principais desafios dessa agenda contemporânea, incluindo a necessidade de:

1. Fomentar que instituições e políticas públicas sejam mais abertas, transparentes e íntegras, que fortaleçam o clima de confiança no país, tornando-o mais atrativo e favorável a investimentos produtivos;
2. Conceber, implementar, monitorar, entregar, avaliar e comunicar políticas, programas, serviços, regulações e atividades públicas de forma mais estratégica, responsável, republicana e democrática;
3. Utilizar-se das melhores práticas internacionais, considerando as particularidades inerentes ao contexto nacional e

posicionar-se de forma estratégica em parcerias com a sociedade;

4. Valorizar a inovação, a eficiência e a qualidade das instituições públicas;
5. Buscar a justa remuneração do capital privado em suas parcerias, a qualidade regulatória e a boa prestação dos serviços;
6. Disponibilizar informações úteis, auditadas e corretas à sociedade;
7. Possuir agilidade para implementar suas operações, para analisar contextos e para alterar rumos rapidamente;
8. Construir um ambiente de percepção e valorização da ética;
9. Identificar problemas e direcionar questões de caráter sistêmico, transversal e com foco territorial, de forma a compreender as causas raízes a serem enfrentadas por políticas públicas que suplantem os complexos déficits sociais, econômicos e ambientais.





## 6. O CONTROLE EXTERNO DA ÁREA SOCIAL E NO CONTEXTO DO TERRITÓRIO (O CASO NORDESTE) EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Agenda 2030 substitui a Agenda 2015, externada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODM, basicamente, tratavam das áreas de pobreza, educação, igualdade de gênero, saúde, sustentabilidade ambiental e parcerias para o desenvolvimento (SACHS, 2012).

De acordo com a ONU, os ODS aprovados foram construídos sobre as bases estabelecidas pelos ODM, de maneira a complementar os resultados alcançados e responder a novos desafios. São integrados e indivisíveis, além de mesclarem, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Os ODS se consubstanciam em uma agenda universal e focada nas pessoas, tendo por propósito não deixar ninguém para trás (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Em que pese a natureza de indivisibilidade da Agenda 2030, dos 17 ODS estabelecidos, pelo menos metade deles trata de questões sociais. Em especial, destacam-se os ODS 1 (Erradicação da Pobreza), 2 (Erradicação da Fome), 4 (Educação de Qualidade) e 5 (Igualdade de Gênero).

O Tribunal está conduzindo auditoria para avaliar a capacidade de implementação dos indicadores, objetivos e metas dos ODS 1, 2 e 5 no Brasil.

Essa auditoria ocorre em paralelo a fiscalizações similares no âmbito da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras (Olacefs), em observância a tratativas conduzidas pelo Intosai Development Initiative (IDI) frente à conveniência e à oportunidade de realização dessa fiscalização em decorrência do encerramento da Agenda 2015.

Quanto ao tema Educação de Qualidade, retratado no ODS 4, também está em curso fiscalização coordenada com Olacefs visando avaliar as unidades administrativas responsáveis pelas estatísticas educacionais em confronto com as melhores práticas internacionais. Essas unidades conduzem o processo de produção de estatísticas para monitoramento do sistema educacional em cada país e sua entrega a organismos internacionais, visando acompanhar os avanços dos países com relação à meta 2 dos ODM e com relação às metas do Marco de Dakar do Programa Educação para Todos da Unesco (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2000).

No que diz respeito ao Brasil, destaca-se o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela



Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. O PNE congrega as ações de longo prazo para promoção da educação de qualidade no país em um horizonte de 10 anos. O plano inclui ações colaborativas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Entre as diretrizes desse plano, destacam-se a melhoria da qualidade da educação, a formação para o trabalho e para a cidadania e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. Ao todo são vinte metas e 254 estratégias, que abrangem todos os níveis de formação, desde a educação infantil até o ensino superior. Conforme previsto no art. 8º da Lei 13.005/2014, os demais entes federativos também deveriam elaborar seus correspondentes planos de educação, no prazo de um ano da publicação do PNE.

O PNE, de certa forma, decorre da constatação de que políticas e ações governamentais isoladas, pouco integradas e de curto prazo não mudam realidades de forma consistente e sustentável; acrescente a esse fato a premente necessidade de maior profissionalização da coordenação e da articulação nos diferentes níveis governamentais para uma educação inclusiva e de qualidade.

No âmbito da Corte de Contas, a estratégia para controle do PNE foi externada por meio do

Acórdão 795/2016 – TCU – Plenário (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016). O estabelecimento de uma estratégia de longo prazo com base em elementos de risco tanto é fruto da especialização das unidades técnicas do TCU quanto uma ferramenta em prol de resultados transformadores e duradouros.

Dada a conexão com o ODS 4 (Educação de Qualidade), o mencionado acórdão determinou que a estratégia de controle do PNE seja incorporada nos estudos e iniciativas que venham a definir os processos de trabalho e a metodologia para acompanhamento pelo TCU dos ODS.

A tarefa de atingir os objetivos propostos na Agenda 2030 não é simples e exigirá engajamento e esforços de todos, em especial, como mencionado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD) em 2016, das pessoas que vivem ao longo do território de nosso país.

Em especial, o ODS 10 prevê a redução da “desigualdade dentro dos países e entre eles” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 15).

A região Nordeste do Brasil representa 18,5% da área do país, possui 27,7% da população, mais de 56 milhões de habitantes, dos quais 40% residem no

semiárido. Na região do semiárido, a seca é recorrente e de longa duração, e os impactos nas condições de vida e saúde das pessoas são mediados por políticas e decisões econômicas e sociais, que podem reduzir ou agravar a vulnerabilidade das populações e do território (SENA, et al, 2014). As preocupações sobre água, seca e saúde são partes importantes da agenda de desenvolvimento pós-2015, e estão representadas pelos ODS 1, 2 e 3 (Saúde de Qualidade; loc. cit.), principalmente.

De forma geral, os indicadores econômicos e sociais dessa região encontram-se em patamares inferiores à média do país.

Em 2010, conforme consignado em levantamentos que subsidiaram o Relatório Sistemático sobre Desenvolvimento – Recorte Nordeste, Acórdãos 2751/2015, 2892/2015, 471-2016, 475/2016, 863/2016, 1547 e 1937/2016, todos TCU-Plenário, a população em domicílio com água encanada na Região Nordeste superava 84%, enquanto, no Brasil alcança quase 93%, uma diferença de nove pontos percentuais. A taxa de analfabetismo na região para população acima de 18 anos era o dobro da taxa registrada nacionalmente. Quanto à renda *per capita*, a região Nordeste possuía renda corresponde a cerca de 60% da renda *per capita* Brasil. Esses dados são exemplos de que dados desagregados por região, minimamente, revelam diferenças dentro de países que, de outra forma, permaneceriam mascarados por médias nacionais, conforme registrado pela OECD (2016).

Utilizando-se metodologia de seleção de objetos para fins de fiscalização, com base em risco, aplicada pelo TCU, os ODS nos quais se concentram os desafios fundamentais para o desenvolvimento da região Nordeste, em ordem de priorização são os ODS 9 (Inovação e Infraestrutura), 16 (Paz e Justiça), 8 (Empregos Dignos e Crescimento Econômico), 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), 4 (Educação de Qualidade), 6 (Água Limpa e Saneamento) e 3 (Saúde de Qualidade; loc. cit).

Importa destacar que um dos desafios na avaliação dos resultados das políticas públicas no contexto de acompanhamento dos alcances dos ODS é a forte interação entre diferentes ODS e, por consequência, os efeitos que as políticas podem provocar em cada um deles. A título de exemplo, Le Blanc (2015), utilizando análise de redes, concluiu que o ODS 12 (Consumo Responsável) está conectado a outros 14 objetivos. Já o ODS 10 (Redução das Desigualdades) está conectado a outros 12 objetivos. O ODS 3 (Saúde de Qualidade) deve ser analisado e monitorado em conjunto com outras metas dos ODS 2 (Erradicação da Fome), 6 (Água Limpa e Sa-

neamento), 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e 12 (Consumo Responsável).

Nessa linha, em estudos realizados sobre os efeitos da seca no desenvolvimento do semiárido brasileiro, Sena, et al (2016) afirmam que:

Os impactos do processo da seca no desenvolvimento econômico, social e ambiental afetam os determinantes da saúde, principalmente no que se refere ao acesso à quantidade e qualidade de água potável e alimentos, comprometendo, portanto, as condições de vida, principalmente dos grupos sociais mais pobres e vulneráveis. [...] Na revisão dos ODS encontramos que todos os objetivos estão relacionados com saúde, em maior ou menor intensidade, e que muitos se relacionam com a questão de água. [...] A revisão das 169 metas propostas nos 17 objetivos resultou em 41 que podem ser alinhadas à relação seca-saúde. (SENA, et al, 2016)

Ainda com base nos levantamentos que subsidiaram o Fisc Nordeste, tem-se a constatação de que somente dois estados do Nordeste possuem planos estratégicos de desenvolvimento, com horizonte de mé-



dio e longo prazos. Esse fato, em certa medida, replica a ausência de um “plano nacional de desenvolvimento equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”, conforme previsto no artigo 174, § 1º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Sobremaneira, os resultados preliminares do Fisc Nordeste indicam que problemas sistêmicos, recorrentes e estruturais que comprometem o desenvolvimento sustentável não são objeto de atuação coordenada, coerente, com visão de longo prazo e sinérgica de/entre os diversos atores (governamentais e não governamentais), conduzindo baixo desenvolvimento do Nordeste e perpetuando desigualdades entre regiões, microrregiões, pessoas e grupos sociais.

A ausência de coordenação não é um demérito exclusivo à Região Nordeste. No contexto da União Europeia, a falta de coordenação entre diferentes setores e diferentes níveis de governo, além da burocracia dos procedimentos administrativos nos níveis subnacionais, são os principais desafios para a implantação de investimentos em infraestrutura ao longo das regiões e municipalidades (OECD, 2016).

A iniciativa Nordeste 2030, nascida a partir da divulgação dos resultados preliminares do Fisc Nordeste, tem a perspectiva de, considerando os mandatos e as especificidades institucionais dos diferentes atores, governamentais e não governamentais, construir documento técnico estratégico, participativo e consensual para subsídio a uma agenda de desenvolvimento da Região Nordeste tendo como referência os ODS, diagnósticos contemporâneos e práticas regionais, nacionais e internacionais bem-sucedidas.

Registra-se que a iniciativa Nordeste 2030 é um case de coordenação interinstitucional, pois conta com a participação de diversos setores da sociedade, entre os quais destacam-se, além do executivo federal, estadual e municipal, sistema de controle, organismos multilaterais, iniciativa privada e sociedade civil organizada em completa consonância com os *stakeholders* afetos à própria implantação dos ODS.

## 7. CONCLUSÃO

Os ODS são uma agenda positiva e extremamente oportuna para as nações. No caso do Brasil, em particular, trazem uma perspectiva de longo prazo ausente na maior parte das políticas públicas estabelecidas.

O TCU, ao colaborar com as discussões de metodologias para serem aplicadas em nível mundial para

acompanhamento dos ODS, não somente consolida sua liderança em nível mundial, mas também se beneficia ao realizar *benchmarking* em relação às melhores práticas internacionais para incorporá-las ao contexto do controle externo no Brasil, particularmente por meio da perspectiva de auxiliar o processo de internalização e utilização dos ODS nas escolhas públicas, notadamente em ações do Centro de Governo, nos órgãos/entidades pelas entregas governamentais, nas políticas e programas temáticos.

As abordagens propostas pela Intosai para os ODS, no entanto, devem ser consideradas de forma integrada e não estanque, de sorte a contemplar os diversos atores, meios e resultados esperados pelas políticas públicas e a capacidade de implementação das instituições afetas.

Por fim, em que pese ser uma agenda para ser atendida até 2030, a abrangência e o amplo desafio dos objetivos almejados nessa agenda exigem que iniciativas sejam adotadas desde já. Assim, este texto tentou demonstrar que há potencial melhoria e maior capacidade de transformação das ações de controle externo no Tribunal que contemplam alinhamento com os ODS. Exemplos dessa visão foram destacadas neste texto, como a iniciativa Nordeste 2030, reflexões sobre melhoria da governança do centro de governo e avaliações de políticas públicas que buscam atender aos ODS. De fato, as estratégias de fiscalizações na área social aqui citadas, como as de educação e assistência, são demonstrações inequívocas dessa transformação duradoura, com trabalhos mais sinérgicos e maior capacidade de mobilização por parcerias.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 3 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 4 ago. 2016.

EUROSTAT STATISTICS EXPLAINED. Sustainable Development: Socioeconomic Development. 2015. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Sustainable\\_development\\_-\\_socioeconomic\\_development](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Sustainable_development_-_socioeconomic_development)>. Acesso em: 5 maio 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Strategic Plan 2017-2022, Draft. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Regions at a Glance 2016. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regions-at-a-glance-2016\\_reg\\_glance-2016-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regions-at-a-glance-2016_reg_glance-2016-en#page1)>. Acesso em 1 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo\\_PtBR.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2016.

SACHS, J. From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. The Lancet, vol. 379, 2012. Disponível em: <<http://jeffsachs.org/wp-content/uploads/2012/06/From-MDGs-to-SDGs-Lancet-June-2012.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

SENA A., BARCELLOS C., FREITAS C., CORVALAN C. Managing the Health Impacts of Drought in Brazil. Int. J. Environ. Res. Public. Health, V. 11 (10), 10737-10751, 2014. Disponível em <<http://www.mdpi.com/1660-4601/11/10/10737/htm>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

SENA A., FREITAS C., BARCELLOS C., RAMALHO W., CORVALAN C. Medindo o Invisível: Análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em Populações Expostas à Seca. Ciências & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 21 (3), p. 671-684, Mar. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v21n3/1413-8123-csc-21-03-0671.pdf>>. Acesso em: 4 ago 2016.

STATE AUDIT OFFICE OF HUNGARY. Analysis of Opportunities on the Use of KNIs for International Comparisons in the Context of Sustainable Development (the Case of Hungary). 2015. Disponível em: <[http://audit.gov.ru/en/activities/international-activities/intosai-working-group-on-key-national-indicators/working-papers/Analysis\\_of\\_opportunities\\_of\\_KNI.pdf](http://audit.gov.ru/en/activities/international-activities/intosai-working-group-on-key-national-indicators/working-papers/Analysis_of_opportunities_of_KNI.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. Acórdão nº 2751/2015 – TCU – Plenário. Sessão de 28 out. 2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=2751&anoAcordao=2015>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 2892/2015 – TCU – Plenário. Sessão de 11 nov. 2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=2892&anoAcordao=2015>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 471-2016 – TCU – Plenário. Sessão de 2 março 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=471&anoAcordao=2016>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 475/2016 – TCU – Plenário. Sessão de 2 março 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=475&anoAcordao=2016>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 795/2016 – TCU – Plenário. Sessão de 6 abril 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=10750103>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 863/2016 – TCU – Plenário. Sessão de 13 abril 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=863&anoAcordao=2016>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 1547/2016 – TCU – Plenário. Sessão de 15 jun. 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=1547&anoAcordao=2016>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 1937/2016 – TCU – Plenário. Sessão de 27 jul. 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=1937&anoAcordao=2016>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting our Collective Commitments. 2000. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147e.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2016.

# Reflexões sobre a Governança na Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência



**Sérgio Ricardo Costa Caribé**

é procurador do Ministério Público de Contas, supervisor da Política de Acessibilidade do Tribunal de Contas da União, palestrante na área de acessibilidade e graduado em Direito pelo UDF Centro Universitário..

## RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar e discutir a governança na Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência no Brasil, com base no referencial técnico para avaliação de governança em políticas públicas elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Por meio dessa abordagem, em que fatos relacionados à formulação, implementação e avaliação dessa política pública foram confrontados com as boas práticas de governança recomendadas pelo modelo do TCU, foi possível identificar fragilidades de governança com potencial de comprometer a atuação governamental e os arranjos institucionais necessários à efetivação dos direitos da pessoa com deficiência. As divergências com as boas práticas de governança foram observadas em distintos aspectos estruturantes da política pública, a exemplo da institucionalização, da transparência, da coordenação e coerência, da capacidade organizacional e disponibilidade de recursos, e do monitoramento e avaliação. Diante disso, cabe aos órgãos de controle, por meio de seus instrumentos de fiscalização e avaliação de políticas públicas, contribuir para o aprimoramento da governança da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

**Palavras-chave:** Governança; Política pública; Direitos da pessoa com deficiência.



## 1. INTRODUÇÃO

Todas as ações voltadas para a inclusão social da pessoa com deficiência estão calcadas em normas que se diferenciam na envergadura, na abrangência e nos temas e especificidades que abordam. Esse conjunto de normas, ao direcionar-se a diversas áreas da vida em sociedade, constitui avançado sistema de proteção destinado a garantir a plena inclusão social da pessoa com deficiência, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

Não poderia ser diferente: o que se pretende com tais normas é a realização dos valores constitucionais da dignidade da pessoa humana e da cidadania, independentemente de características físicas e psicológicas que individualizam e tornam único e especial cada um de nós. Daí porque é de se afastar, de pronto, qualquer ideia que importe em privilégio, visto não ser este o fim almejado pelo ordenamento jurídico pátrio. Ao revés, todo o arcabouço normativo destinado à promoção dos direitos da pessoa com deficiência se harmoniza com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, direcionados à construção de uma sociedade solidária, à erradicação da marginalização, à redução das desigualdades sociais e à promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação, conforme estabelecido pelos artigos 1º, incisos II, III e IV, e 3º, incisos I, III e IV, de nossa Carta Magna.

Nesse sentido, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo – ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 186/2008 e promulgados pelo Presidente da República por intermédio do Decreto 6.949/2009, recepcionados no nosso ordenamento jurídico com *status* de norma constitucional com fundamento no artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal – apontam para a necessidade de assegurar à pessoa com deficiência o efetivo exercício de seus direitos individuais e sociais, nas mais variadas áreas, a exemplo dos direitos à acessibilidade, à igualdade, à liberdade e segurança, à prevenção contra a exploração, violência e abuso, à integridade, à liberdade de movimentação e nacionalidade, à vida independente e inclusão na comunidade, à liberdade de expressão e opinião, ao acesso à informação, à privacidade, à educação, à saúde, à habilitação e reabilitação, ao trabalho e emprego, à participação na vida política, à cultura, lazer e esporte, entre tantos outros.

A mesma abrangência é observada na legislação infraconstitucional brasileira. A Lei 7.853/1989, que dispõe, entre outros assuntos, sobre o apoio às pessoas com deficiência e sua integração social, estabelece, em seu artigo 2º, que cabe ao poder público e seus órgãos assegurar às pessoas com deficiência “o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico”.

A Lei 10.098/2000, ao estabelecer normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, alcança diversas áreas de incidência, incluindo urbanização, desenho e localização do mobiliário urbano, construção, ampliação e reforma de edifícios públicos ou de uso coletivo, construção de edifícios de uso privado, transporte coletivo e sistemas de comunicação e sinalização. Esse diploma legal, assim como a Lei 10.048/2000 – que versa sobre a prioridade de atendimento às pessoas com deficiência e mobilidade reduzida –, foi regulamentado pelo Decreto 5.296/2004. Conhecido como Decreto da Acessibilidade, o referido regulamento também se destaca pela abrangência de suas normas, que tratam da implementação da acessibilidade arquitetônica e urbanística, do atendimento prioritário, da acessibilidade na habitação de interesse social, da acessibilidade aos bens culturais imóveis, da acessibilidade aos serviços de transporte coletivo e do acesso à informação e à comunicação.

A Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, conquanto não esteja diretamente relacionada à proteção social das pessoas com deficiência, ao fazer referência expressa ao artigo 17 da Lei 10.098/2000 e ao artigo 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, cuidou de estabelecer que os sítios oficiais de órgãos e entidades públicas deverão atender aos requisitos que garantam a acessibilidade de conteúdo às pessoas com deficiên-

cia, nos termos de seu artigo 8º, § 3º, inciso VIII. De igual modo, dispõe o artigo 8º do Decreto 7.724/2012, que regulamentou a referida lei.

Mais recentemente, foi promulgada a Lei 13.146/2015, denominada de Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência. A LBI destina-se a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. Para garantir as condições necessárias para a plena e efetiva inclusão da pessoa com deficiência, os direitos estabelecidos pelo estatuto igualmente se destacam por sua abrangência, o que já se percebe pela leitura de seu artigo 8º, *verbis*:

Art. 8º É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com De-



ficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.

Portanto, a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência somente será possível mediante a formulação e implementação de uma política pública cuja transversalidade possa alcançar as múltiplas áreas em que tais direitos deverão se concretizar. Por outras palavras, a transversalidade inerente a uma política pública destinada a promover os direitos da pessoa com deficiência se explicaria pela própria natureza e finalidade dos direitos que a orientam, os quais, em última análise, por pretenderem garantir a dignidade da pessoa com deficiência, não poderiam ser tratados de forma isolada ou parcial. Outrossim, não poderia essa política pública pretender concretizar tais direitos mediante ações esporádicas, descoordenadas ou de abrangência restrita a determinadas áreas de realização da pessoa humana.

Dada essa complexidade, as questões de governança ganham especial importância na implementação de uma política pública dessa natureza. Uma vez que a governança em políticas públicas se refere aos aspectos estruturantes que condicionam a atuação governamental na formulação, implementação e avaliação dessas políticas, quanto maior a complexidade do conjunto de ações necessárias para que o Estado consiga intervir na realidade, adequando-a ao interesse da sociedade, mais decisivo será o papel da governança em suas diversas funções, tais como as de direcionamento estratégico, coordenação das partes envolvidas, gerenciamento de riscos, entre outras.

Por esse ponto de vista, merece especial atenção a avaliação da governança da política pública direcionada à promoção dos direitos da pessoa com deficiência. Nesse sentido, com base em orientações de boas práticas consolidadas em referencial técnico elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para avaliar a governança em políticas públicas (BRASIL, 2014c), pretende-se, por meio deste artigo, lançar luz sobre alguns dos problemas de governança verificados na formulação, implementação e avaliação da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, denominação atribuída, neste estudo, ao conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos do poder público, isolados ou planejados, que buscam alterar a realidade brasileira em resposta a demandas e interesses das pessoas com deficiência.

Para tanto, inicialmente será apresentada breve descrição acerca do referencial técnico do TCU, com



ênfase nos principais conceitos adotados pelo modelo de avaliação elaborado pela Corte de Contas. Nos tópicos seguintes, com vista a evidenciar as falhas existentes em diferentes aspectos estruturantes da política pública em análise, alguns fatos concernentes à sua formulação, implementação e avaliação serão descritos, analisados e confrontados com as boas práticas de governança indicadas pelo mencionado referencial técnico. Finalmente, serão discutidos os problemas de governança identificados por meio dessa abordagem, especificamente relacionados aos aspectos da institucionalização, da *accountability*, da coordenação e coerência, da capacidade organizacional e recursos e do monitoramento e avaliação.

## 2. REFERENCIAL PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Por meio da Portaria-TCU 230/2014, o TCU aprovou o referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, a ser observado pela Corte de

Contas em suas ações de controle e melhoria dos processos relacionados ao tema governança (BRASIL, 2014c). Entre as razões que motivaram a aprovação desse documento, destaca-se a necessidade de orientar os órgãos e entidades públicas acerca das boas práticas que podem contribuir para a melhoria da governança em políticas públicas e, por conseguinte, para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

De acordo com os conceitos apresentados pelo referencial, políticas públicas “são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (MARTINS, 2007 *apud* BRASIL, 2014c, p. 21), estando, pois, relacionadas “à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo” (PROCOPIUCK, 2013 *apud* BRASIL, 2014c, p. 21).

Ao sintetizar as conclusões de Diniz (2001 *apud* BRASIL, 2014c) e Azevedo e Anastasia (2002 *apud* BRASIL, 2014c), o referencial aprovado pelo TCU considera que a governança pública é a combinação de dois elementos, quais sejam: a capacidade operacional da burocracia governamental nas atividades de atuação direta e de regulação das políticas públicas; e a institucionalização de canais legítimos e eficientes para mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação dessas políticas (BRASIL, 2014c, p. 28).

Nessa linha, ainda segundo aquele referencial, “governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade” (BRASIL, 2014c, p. 32). Em termos pragmáticos, o referencial do TCU está mais diretamente associado a modelos de governança, e não a princípios de governança, “de tal sorte que, para efeito deste Referencial, os componentes e fatores da boa governança são mais diretamente articulados ao universo das políticas públicas” (BRASIL, 2014c, p. 33).

Ao diferenciar governança e gestão, o referencial atribui as seguintes funções à governança: definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e promover a *accountability* – prestação de contas e responsabilidade – e a transparência (BRASIL, 2014c, p. 36).

Justamente pela natureza dessas funções, a abordagem sobre a governança em políticas públicas, ao representar uma atuação diferenciada da Corte de Contas, “orienta esforços de controle para aspectos estruturantes

que condicionam a intervenção governamental” (BRASIL, 2014c, p. 38). Por essa perspectiva, sem se concentrar de forma prioritária no desempenho da gestão das políticas públicas em si, o Tribunal passa a focalizar “a qualidade dos fatores estruturais que aumentam a probabilidade de que os resultados previstos sejam alcançados, ao mesmo tempo em que fomenta a criação de um melhor ambiente para o uso dos recursos públicos” (BRASIL, 2014c, p. 38).

O modelo de avaliação da governança em políticas públicas elaborado pelo Tribunal é constituído por oito componentes que buscam contemplar os principais aspectos estruturantes que condicionam as ações governamentais, quais sejam:

1. institucionalização;
2. planos e objetivos;
3. participação;
4. capacidade organizacional e recursos;
5. coordenação e coerência;
6. monitoramento e avaliação;
7. gestão de riscos e controle interno; e
8. *accountability*.





De acordo com o referencial do TCU, a **institucionalização** de uma política pública diz respeito aos aspectos formais ou informais de sua existência, “relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública” (BRASIL, 2014c, p. 43). Embora a avaliação da institucionalização não se restrinja apenas aos aspectos formais, “espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos” (BRASIL, 2014c, p. 43).

Por meio dos aspectos concernentes aos **planos e objetivos** da política pública, busca-se avaliar sua coesão interna: o quanto os objetivos e as metas previamente definidos estão relacionados com as intervenções adotadas para a implementação da política pública. “Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas” (BRASIL, 2014c, p. 45). Para tanto, faz-se necessário que as prioridades da política pública sejam explicitadas de tal forma que os processos de execução e avaliação possam ser devidamente orientados e, diante da falta de recursos ou da mudança de cenários, possam ser oportunamente redesenhados.

Outro importante aspecto de avaliação indicado pelo modelo do TCU é a **participação**, porquanto a elaboração de uma política pública de forma participa-

tiva, além de possibilitar a obtenção de mais informações de qualidade, desperta na comunidade o senso de pertencimento e responsabilidade coletiva. Interessante observar que a participação legitimada, com a existência de um espaço adequado de interlocução entre os interessados, deve estar presente nas diferentes fases de elaboração, execução e avaliação da política pública. Conforme orienta o modelo elaborado pela Corte de Contas, “embora ela seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação das ações” (BRASIL, 2014c, p. 52).

No que concerne à **capacidade organizacional e recursos**, o modelo do TCU direciona sua abordagem ao exame da capacidade operacional das organizações que atuam nas diferentes fases do ciclo de desenvolvimento de uma política pública. Sob o ponto de vista desses aspectos estruturantes, o referencial apresenta as diretrizes para avaliar se tais organizações possuem estruturas e processos adequados para “empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório” (BRASIL, 2014c, p. 53). Especialmente quanto aos recursos previstos para a execução das ações governamentais, ainda segundo o referencial do TCU, as estruturas “englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas” (BRASIL, 2014c, p. 53). A disponibilidade de recursos, aplicáveis conforme

as prioridades e objetivos da política pública, deve ser avaliada não só pelo requisito da quantidade, mas também da tempestividade e direcionamento adequados.

De acordo com o referencial do TCU, a **coordenação** consiste em assegurar que as organizações públicas, ou os diversos sistemas institucionais e gerenciais que integram a administração pública, atuem adequadamente, de forma conjunta e interativa, para obter os resultados desejados. A **coerência**, por sua vez, “envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos” (BRASIL, 2014c, p. 58).

Por meio da coleta e análise de informações relevantes para a implementação da política, o processo de **monitoramento** busca verificar se a aplicação dos recursos e a execução das atividades estão em conformidade com o que foi inicialmente programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas, fornecendo, quando necessário, as razões de eventuais insucessos. Já por meio da avaliação da política pública – processo conduzido antes, durante e/ou depois da implementação dessa política – realiza-se “um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção” (BRASIL, 2014c, p. 61).

A **gestão de riscos**, conforme abordada pelo modelo do TCU, consiste no conjunto de atividades coordenadas entre si para identificar e tratar as influências e fatores internos e externos que tornam incerta a con-

secução dos objetivos da política pública. “A consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los. A avaliação de riscos permitirá comunicar sobre qualquer risco significativo para a implementação da política” (BRASIL, 2014c, p. 63).

Valendo-se da definição apresentada pela Instrução Normativa TCU 63/2010, que estabelece as normas de organização e apresentação das peças que constituem os processos de contas da administração pública federal, o referencial compreende o **controle interno** como o “conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade das ações e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados” (BRASIL, 2014c, p. 64).

Por fim, nos termos do modelo de avaliação em discussão, **accountability** “envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas”, além de incluir, em seu arcabouço, “mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos da política, bem como instrumentos de imposição de medidas corretivas” (BRASIL, 2014c, p. 65).

Juntamente com a conceituação dos aspectos estruturantes contemplados pelos componentes do modelo de avaliação de governança em políticas públicas, o referencial técnico do TCU apresenta, para cada um desses aspectos, as boas práticas que constituiriam, em última análise, exemplos “do que se espera em uma situação em que exista boa governança da política pública” (BRASIL, 2014c, p. 42).



Dessa forma, nos próximos tópicos, valendo-se do modelo elaborado pelo TCU, o presente artigo passa a destacar os fatos que, confrontados com as boas práticas descritas pelo referencial técnico, acabam por revelar a existência de **sérios problemas de governança na Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência em desenvolvimento no Brasil**, especialmente no que diz respeito aos aspectos da institucionalização, transparência, da coordenação e coerência, da capacidade organizacional e recursos e do monitoramento e avaliação.

### 3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Entre outras providências, a Lei 7.853/1989 dispõe sobre o apoio às pessoas com deficiência e sua integração social. Nos termos de seu artigo 9º, a administração pública federal, incluindo as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, “conferirá aos assuntos relativos às pessoas portadoras de deficiência tratamento prioritário e apropriado, para que lhes seja efetivamente ensejado o pleno exercício de seus direitos individuais e sociais, bem como sua completa integração social” – convém esclarecer que não mais se utiliza a expressão “pessoa portadora de deficiência”, substituída pelo termo “pessoa com deficiência”. Já por meio do § 1º do mesmo artigo, a lei estabelece que os referidos assuntos “serão objeto de ação, coordenada e integrada, dos órgãos da Administração Pública Federal, e **incluir-se-ão em Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, na qual estejam compreendidos planos, programas e projetos sujeitos a prazos e objetivos determinados**” (grifos nossos).

Portanto, pelo que se infere desse dispositivo legal, os planos, programas e projetos relativos à garantia dos direitos individuais e sociais das pessoas com deficiência compoem a “Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência”. Trata-se de uma política pública intersetorial e transversal, uma vez que depende de “ação, coordenada e integrada, dos órgãos da Administração Pública Federal”.

O Decreto 3.298/1999, ao regulamentar a Lei 7.853/1989, dispõe sobre a “Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência”, estabelecendo seus princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos. Segundo o seu artigo 1º, essa política nacional “compreende o conjunto de orientações normativas que objetivam assegurar o pleno exercício dos direitos indi-

viduais e sociais das pessoas portadoras de deficiência”. O seu caráter intersetorial e transversal – decorrente da própria abrangência das obrigações atribuídas ao poder público pelo artigo 2º do mesmo decreto – resta ainda mais evidenciado pelo seu objetivo de “integração das ações dos órgãos e das entidades públicos e privados nas áreas de saúde, educação, trabalho, transporte, assistência social, edificação pública, previdência social, habitação, cultura, desporto e lazer, visando (...) à inclusão social”, nos termos do artigo 7º, inciso II.

A despeito disso, o Decreto 3.298/1999 encontra-se desatualizado. Pelo decreto, o planejamento da política e a proposta de providências para sua implementação e desenvolvimento estariam a cargo da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, por meio da extinta Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), órgão que foi inicialmente substituído pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência e, posteriormente, pela Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência, ora integrante da estrutura do Ministério da Justiça e Cidadania. A alteração do posicionamento institucional do órgão responsável por dar concretude às ações de promoção dos direitos da pessoa com deficiência é algo que se verifica desde antes da iniciativa de formalização da política pública.

Em 1987, a CORDE pertencia à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência (Seplan). Em 1988, sofreu duas transferências: a primeira para o Gabinete da Secretaria da Administração Pública (Sedap), e a segunda, para o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES). Em 1989, foi transferida para o Ministério do Interior (Minter). Em 1990, vinculou-se ao Ministério da Ação Social (MAS). Em 1992, sofreu nova mudança para o Ministério do Bem-Estar Social. Em 1995, foi transferida para a Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça. Posteriormente, ficou vinculada à Secretaria Nacional dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça (1997) e à Secretaria de Estado de Direitos Humanos (1999).

Em 2003, a CORDE foi definida como um órgão de assessoramento vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), que funcionava junto à Presidência da República. Em 2009, a CORDE foi substituída pela Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência da SEDH. Em 2010, essa subsecretaria foi transformada em Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD) da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), vinculada à Presidência da República.

Com a conversão da Medida Provisória 696, de 2 de outubro de 2015, na Lei 13.266/2016 a SDH, juntamente com a SNPD, passou a integrar o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, criado “mediante a fusão da Secretaria de Políticas para as Mulheres com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e com a Secretaria de Direitos Humanos”, cujos dirigentes, a exemplo do Secretário da SDH, perderam o *status* de Ministro de Estado. Além das competências daquelas secretarias, atribuíram-se àquele Ministério as “competências relativas ao relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil, aos instrumentos de consulta e participação popular e às políticas de juventude”, antes desempenhadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República (BRASIL, 2015a).

Com a publicação da Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, durante o período de suspensão da Presidência da República de suas funções em decorrência da instauração de processo de impeachment, o Ministério da Justiça foi transformado em Ministério da Justiça e Cidadania; o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos foi extinto e seus órgãos, entidades supervisionadas e competências – ressalvadas aquelas sobre políticas para a juventude – foram transferidos para o Ministério da Justiça e Cidadania (artigos 1º, inciso VII, 2º, inciso V, 6º, inciso IV, e 7º, inciso IV). Em seguida, a Medida Provisória 728, de 23 de maio de 2016, criou o cargo de Secretário Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência e incluiu a respectiva secretaria na estrutura básica do Ministério da Justiça e Cidadania, juntamente com a Secretaria

Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, entre outras unidades. Portanto, atualmente, a Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ministério da Justiça e Cidadania (SEDPD/MJ) é o órgão responsável pela promoção dos direitos da pessoa com deficiência no âmbito da administração pública federal.

Portanto, embora o Decreto 3.298/1999 tenha sido editado com vistas a instituir e formalizar a “Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência”, não se pode afirmar que essa política pública esteja “jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que **definem claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos**” (BRASIL, 2014c, p. 43, grifos nossos).

Mais importante do que referências ultrapassadas, é o fato de que a última iniciativa de atualização significativa do referido decreto ocorreu em 2004, por ocasião das alterações impostas pelo Decreto 5.296/2004, que, entre outras providências, estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Isso significa que as normas que regulamentam a política nacional para a inclusão da pessoa com deficiência não sofreram nenhuma atualização em razão das reiteradas mudanças do órgão responsável por sua implementação, tão pouco em face dos últimos avanços em matéria dos direitos das pessoas com deficiência, a exemplo da internalização da Convenção



sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo no Brasil.

Por essa razão, não se pode assegurar que a “Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência”, da forma como está regulamentada pelo Decreto 3.298/1999, encontra-se em consonância com os princípios, diretrizes e objetivos em que se respalda o governo federal para promover as ações que julga necessárias à concretização dos direitos das pessoas com deficiência.

Tal dissonância, inclusive, parece estar refletida na própria elaboração e estruturação do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – ou Plano Viver sem Limite –, o qual, concebido para ser predominantemente implementado entre os exercícios de 2012 e 2014, tinha “a finalidade de promover, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência, nos termos da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo”, conforme instituído pelo Decreto 7.612/2011.

Do exame do referido decreto, bem como de diversas publicações sobre o lançamento, acompanhamento e avaliação do Plano Viver sem Limite, não foi possível identificar, pelo menos expressamente, qualquer vinculação do plano a uma política nacional de integração das pessoas com deficiência. Pelo contrário, pelo que se infere da publicação “Viver sem Limite – Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência”, editada pela SDH em 2014, a não vinculação expressa do plano a uma política nacional previamente formalizada foi uma opção de governo, que preferiu vinculá-lo às diversas políticas setoriais em andamento, senão vejamos:

Assim, a multidimensionalidade exige políticas diversificadas e, para abarcar todas elas, é necessário o desenvolvimento de estratégias de intervenção capazes de interligar distintos setores das políticas públicas, de maneira a resultar numa ação conjunta de vários programas.

Para o Governo Federal, essa exigência se traduziu em um plano que valoriza as intervenções intersetoriais e transversais; um modelo de gestão governamental relacional, com redes horizontais e multiníveis. (BRASIL, 2014b, p. 27-28)

O fato de o plano exigir intervenções intersetoriais e transversais não é razão suficiente para não o vincular a uma política nacional intersetorial e transversal.

De qualquer forma, não se pretende discutir a opção governamental neste momento, até porque não é esse o escopo deste artigo. Todavia, da forma como se encontra atualmente regulamentada a “Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência”, o que se tem é uma indesejada falta de clareza sobre as normas, padrões e procedimentos que deveriam estabelecer as competências e atribuições de todos os atores envolvidos na formulação e implementação da política pública destinada à promoção dos direitos da pessoa com deficiência.

Portanto, apesar da formalização do Plano Viver sem Limite por meio do Decreto 7.612/2011, inclusive com a criação de unidades específicas para a sua gestão e implementação, a “Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência” ou a “Política Nacional de [ou para] Inclusão da Pessoa com Deficiência” – assim intitulada em dispositivos sobre a estrutura regimental da SDH (artigos 15, incisos XI e XV, e 16, incisos I e IV, do Anexo I do Decreto 8.162/2013) – não foram devidamente formalizadas, ao contrário do que recomendam as boas práticas de institucionalização de política pública indicadas pelo referencial de avaliação de governança elaborado pelo TCU, quais sejam (BRASIL, 2014c, p. 44-45):

Institucionalização formal da política pública por meio de norma legal (lei, decreto, resolução etc.) apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual normatize-se a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos (CALMON, 2013; FREITAS, 2005);

Definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento (CALMON, 2013; CIPFA, 2004; ANAO, 2006; AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2006);

Institucionalização formal dos processos decisórios referentes à política pública (CALMON, 2013).

Justamente por essa falta de clareza na formalização da política pública que orienta as ações atual-

mente implementadas pelo governo federal, decidiu-se não adotar neste artigo qualquer das denominações legais para a política pública destinada às pessoas com deficiência, seja a “Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência”, ou, modernamente, a “Política Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência”. De modo alternativo, aproveitando a definição de política pública utilizada pelo referencial técnico do TCU, optou-se por atribuir a denominação de Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência ao conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos do poder público, isolados ou planejados, que buscam alterar a realidade brasileira em resposta a demandas e interesses das pessoas com deficiência.

Portanto, independentemente de como o governo federal tem intitulado esse conjunto de ações e incentivos, o que aqui se chama de Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência está relacionado à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços direcionados a suplantarem os obstáculos que comprometem a efetiva inclusão social das pessoas com deficiência no Brasil.

#### 4. TRANSPARÊNCIA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No âmbito do processo TC 033.481/2011-3, o TCU apreciou, por meio do Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário, modificado pelo Acórdão 3.244/2013-TCU-Plenário, o relatório da auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar as condições de acesso das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida aos edifícios e serviços dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Naquela oportunidade, entre os diversos problemas de acessibilidade identificados durante os trabalhos de fiscalização, a equipe de auditoria do TCU constatou que os recursos orçamentários destinados às adaptações dos edifícios públicos estavam dispersos em diversos programas e ações. Com isso, era impossível dimensionar, com razoável consistência e precisão, a totalidade dos recursos destinados à acessibilidade, uma vez que inexistia, no Orçamento Geral da União, uma classificação orçamentária que permitisse identificar os gastos destinados a esse fim.

Em razão dessa falta de transparência quanto à execução orçamentária dos recursos destinados à garantia dos direitos das pessoas com deficiência – naquele caso, especificamente no que diz respeito aos gastos com a acessibilidade – o TCU, por sugestão do Ministé-

rio Público de Contas, decidiu recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que realizasse estudos “com vistas a avaliar a possibilidade de criação e introdução de classificação orçamentária específica para os gastos ou investimentos em acessibilidade ou a adoção de outra medida que viabilize a verificação dos investimentos em acessibilidade”, nos termos do item 9.7 do Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário (BRASIL, 2012b).

Dada a relevância da matéria, visto tratar-se de medida indispensável para o controle efetivo dos investimentos em acessibilidade, a questão levantada pelo *Parquet* especializado mereceu especial destaque no voto condutor daquele acórdão, nestes termos:

24. (...) Duas questões me chamaram a atenção e, por isso mesmo, merecem meu destaque.

25. A primeira diz respeito à ausência, na estrutura do Orçamento Geral da União, de uma classificação orçamentária que permita identificar gastos anuais com acessibilidade. Embora a Lei 10.098/2000 (art. 23) preveja a destinação, por parte da Administração Pública Federal direta e indireta, de dotação orçamentária para realização de adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes nos edifícios de uso público de sua propriedade e naqueles que se encontram sob sua administração ou uso, os respectivos recursos orçamentários estão dispersos em diversos programas e ações, consignados a cada órgão ou entidade pública.

26. Tal circunstância impossibilita o dimensionamento do montante abrangido por esses dispêndios e dificulta ou inviabiliza a fiscalização do cumprimento daquela legislação ou da priorização de recursos na implementação de políticas públicas destinadas a assegurar acessibilidade (BRASIL, 2012b, grifos nossos).

Ocorre que, a despeito da preocupação já manifestada pela Corte de Contas, verifica-se que a falta de transparência no que diz respeito à execução orçamentária dos recursos destinados à implementação da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência não se restringe aos gastos com acessibilidade. Tal problema também foi observado na execução do Plano Viver sem Limite.

Elaborado com a participação de vários ministros, o Plano Viver Sem Limite previu um investimento



total de R\$ 7,6 bilhões até 2014, que seriam aplicados em quatro eixos de atuação: R\$ 1.840.865.303,00 em acesso à educação, R\$ 72.240.000,00 em inclusão social, R\$ 4.198.500.000,00 em acessibilidade, e R\$ 1.496.647.714,00 em atenção à saúde (BRASIL, 2014b, p. 33).

Não obstante a expressividade do volume de recursos alocados ao Plano Viver Sem Limite, bem como a multiplicidade de áreas por ele contempladas, sua execução orçamentária padeceu da mesma falta de transparência identificada pelo Tribunal ao examinar os investimentos em acessibilidade. Tal ocorrência, somada à baixa efetividade das ações governamentais, motivou a Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados a aprovar requerimento à SDH para prestar informações orçamentárias e de gestão sobre o plano em questão (BRASIL, 2014a).

A falta de transparência e de prestação de contas quanto à execução orçamentária do Plano Viver sem Limite também foi objeto de questionamento em audiência pública naquela Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, que, realizada em 14/4/2015, foi convocada com o objetivo de debater o Plano Viver sem Limite. Na oportunidade, foi manifestada a insatisfação por membro daquele colegiado com a falta de informações sobre a execução orçamentária, o que já estaria resultando em prejuízos aos trabalhos da comissão, inclusive para apresentação de emendas ao orçamento da União (BARBOSA, 2015).

Cientificado dessa falta de transparência por meio de representação formulada pelo Ministério Pú-

blico de Contas (processo TC 028.959/2015-9), o TCU determinou a realização de diligência à Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania para que fossem obtidas informações consistentes e atualizadas a respeito da formalização e execução do Plano Viver sem Limite, inclusive dados sobre a execução física, orçamentária e financeira vinculada aos programas, ações e metas nele estabelecidas, conforme Acórdão 3.579/2016-TCU-1ª Câmara (BRASIL, 2016e).

Tal dificuldade na obtenção de informações acerca da aplicação dos recursos do Plano Viver sem Limite contrasta com as boas práticas de *accountability* elencadas pelo TCU em seu referencial para avaliação de governança em políticas públicas, a exemplo das seguintes (BRASIL, 2014c, p. 66-67):

Definição e formalização dos mecanismos e instrumentos para promoção da *accountability* entre os diversos atores envolvidos, estabelecendo os padrões mínimos aceitáveis para transparência, comunicação e prestação de contas (NAO, 2001; DPMP, 2010; UKDPC, 2012);

(...)

Prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e resultados alcançados pela política pública (NAO, 2001; DPMP, 2010);

Divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados (PETERS, 2012);

(...)

Modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência, comprometimento das partes interessadas e foco em resultados (BRASIL, 2013).

Portanto, é possível identificar relevante comprometimento da governança na Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, decorrente da falta de transparência na divulgação de informações sobre a execução orçamentária dos recursos destinados à execução de suas ações, inclusive daquelas que integraram o Plano Viver sem Limite.

## 5. COORDENAÇÃO E COERÊNCIA

À época da formulação e implementação do Plano Viver sem Limite, competia à SDH, então vinculada à Presidência da República, “assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas (...) à defesa dos direitos das pessoas com deficiência e promoção da sua integração à vida comunitária...”, nos termos do artigo 24 da Lei 10.683/2003, com a redação dada pela Lei 12.314/2010,



revogado pela Medida Provisória 696, de 2 de outubro de 2015, convertida na Lei 13.266/2016.

Já pelo artigo 10 da Lei 7.853/1989, com a redação dada pela Lei 11.958/2009, c/c o artigo 3º, inciso I, da Lei 12.314/2010, “a coordenação superior dos assuntos, ações governamentais e medidas referentes a pessoas portadoras de deficiência” cabia à SDH. Nos termos do parágrafo único desse artigo, àquele órgão também incumbia “formular a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, seus planos, programas e projetos e cumprir as instruções superiores que lhes digam respeito, com a cooperação dos demais órgãos públicos”.

Para o Plano Viver sem Limite, o Decreto 7.612/2011 reservou à SDH o papel de coordenadora de seu Comitê Gestor, responsável por “definir as políticas, programas e ações, fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano”, nos termos do *caput* e parágrafo único de seu artigo 6º. De igual modo, coube à SDH a coordenação do Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento do Plano Viver sem Limite, a quem competia “promover a articulação dos órgãos e entidades envolvidos na implementação do Plano, com vistas a assegurar a execução, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações”, de acordo com o artigo 7º, *caput* e parágrafo 1º, do citado Decreto. A SNPD, por sua vez, integrava a estrutura da SDH como responsável pela coordenação de ações governamentais com vistas à promoção dos direitos da pessoa com deficiência, conforme se extrai das diversas competências que lhe foram atribuídas na estrutura regimental da SDH vigente à época, aprovada pelo Decreto 8.162/2013.

Portanto, pelo que se infere desses normativos, a coordenação e a articulação do Plano Viver sem Limite foram expressamente formalizadas pelo Decreto 7.612/2011 por meio da criação do Comitê Gestor e do Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento, ambos então coordenados pela SDH. Esse último, composto por representantes, titular e suplente, da SDH, Casa Civil e Secretaria-Geral da Presidência da República e dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde, da Educação, da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Previdência Social, das Cidades, do Esporte, do Trabalho e Emprego, das Comunicações e da Cultura.

Já em outras ações desvinculadas do Plano Viver sem Limite, a SDH, por meio da então SNPD, não tinha a mesma força de coordenação e articulação. O

Plano Viver sem Limite foi estruturado de forma que a coordenação e a articulação entre os diversos órgãos se pautassem pela colaboração entre eles e pela natureza transversal da política pública. Igual estruturação não se encontrava necessariamente replicada para a implementação de outras ações que, embora não contempladas pelo plano, estavam igualmente inseridas no contexto da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Os problemas de coordenação da política pública restaram evidenciados pela injustificada resistência da SDH em dar cumprimento à determinação do TCU proferida por ocasião da apreciação do relatório de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar as condições de acesso das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida aos edifícios e serviços dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Por meio do itens 9.1 e 9.1.1 do Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário, a Corte de Contas, ao apreciar o referido relatório, determinou à SDH que, “com o objetivo de dotar órgãos e entidades públicas federais de plena acessibilidade a suas dependências e a serviços por eles ofertados”, elaborasse plano, de abrangência nacional, que contemplasse a realização de levantamento sobre as condições atuais dos requisitos básicos de acessibilidade dos órgãos públicos federais, a programação de formação de instrutores de língua brasileira de sinais (Libras), a definição de metas progressivas para sanar as carências de acessibilidade existentes, a divulgação na Internet dessas condições de acessibilidade, entre outros aspectos (BRASIL, 2012b).

No entanto, opondo-se àquela determinação mediante interposição de pedido de reexame contra o mencionado acórdão, a SDH deixou transparecer sua dificuldade em compreender e executar o seu papel de coordenadora, articuladora e orientadora na execução da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Tal dificuldade restou evidenciada no voto condutor do Acórdão 3.244/2013-TCU-Plenário, pelo qual se apreciou o referido pedido de reexame, nestes termos:

O planejamento determinado pelo Tribunal, na verdade, desafia a Secretaria de Direitos Humanos a cumprir sua missão institucional, assentada, repito, na Lei 7.853/1989, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência e sua integração social...

(...)

A determinação não obriga a Secretaria de Direitos Humanos a exercer papel executivo, no sentido de providenciar os projetos e obras necessários a dar solução ao problema. Exige, apenas, que ela elabore plano de acessibilidade, no exercício das competências descritas na Lei 7.853/1989.

(...)

A Secretaria de Direitos Humanos parece acreditar que sua missão institucional está restrita à produção de eventos, à formulação de retórica descompromissada com a efetiva solução dos problemas experimentados pelas pessoas com deficiência. Ao contrário do texto da norma, não se enxerga como órgão responsável pelo planejamento, coordenação, acompanhamento e orientação da política de integração de pessoa portadora de deficiência, nos termos da legislação pertinente.

A dificuldade da Secretaria de Direitos Humanos em reconhecer sua missão institucional, entretanto, não a desonera de dar pelo cumprimento aos deveres que lhe são impostos pelo legislador. (BRASIL, 2013b).

Nesse caso em especial, o enfraquecimento do papel de coordenação da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência pode dificultar, ou mesmo inviabilizar o envolvimento efetivo de outros órgãos na elaboração de um plano nacional abrangente para a adequação e adaptação dos prédios públicos às normas de acessibilidade, muito embora tal medida tenha sido expressamente determinada pelo TCU. Por tal razão, a transversalidade verificada na estruturação da gestão do plano nacional deveria estar, de igual modo, refletida na própria estrutura da máquina estatal, com núcleos ou interlocutores em cada ministério que pudessem, de fato, colaborar com o órgão responsável pela coordenação da política pública.

Pelo que revelam esses fatos, o importante aspecto estruturante concernente à coordenação e coerência das ações governamentais recebeu tratamento mais adequado na estruturação do Plano Viver sem Limite do que na formulação da política pública que o devia englobar. Sem desmerecer as iniciativas tomadas no âmbito do Plano Viver sem Limite – até pela reconhecida transversalidade de suas ações –, não se pode restringir a Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência a um plano nacional restrito e temporário.

As fragilidades de coordenação da política pública aqui descritas estão em dissonância com as boas práticas consagradas pelo modelo do Tribunal, a exemplo das seguintes (BRASIL, 2014c, p. 58-59):

Coerência entre as políticas públicas, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades sejam alinhados, os resultados esperados possam ser alcançados e reforcem-se mutuamente, ampliando o impacto ao cidadão (PETERS, 2012; MARINI & MARTINS, 2006; BRASIL, 2013);

(...)

Estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum. (BRASIL, 2013; GAO, 2005);

Identificação dos recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que as organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades (GAO, 2005);

Dessa forma, conquanto a presente análise se refira a caso singular, a falta de coordenação e coerência na execução da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência foi verificada em ação destinada a dar cumprimento à determinação de órgão de controle externo que, proferida com base em trabalhos de auditoria, objetivava apontar soluções para a falta de acessibilidade aos edifícios e serviços de órgãos e entidades da administração pública federal.

A acessibilidade aos serviços públicos é questão inerente aos direitos das pessoas com deficiência e, por conseguinte, estava diretamente relacionada às competências da SDH e, sobretudo, da então SNPD. Portanto, as dificuldades enfrentadas por essas secretarias para dar cumprimento a uma determinação do TCU intimamente ligada às suas funções básicas bem revelam a fragilidade da coordenação e coerência na Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Tendo em vista as recentes reestruturações do Poder Executivo Federal, inclusive com a criação da Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SEDPD), vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania, a discussão sobre o papel exercido pela SDH à frente

do Plano Viver sem Limite, comparativamente àquele por ela ocupado para implementar outras ações da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, revela o quanto se mostra necessário garantir à recém criada SEDPD os meios formais e estruturais que lhe permitam exercer, de fato, a articulação e coordenação dos diversos órgãos da administração pública federal em prol da implementação das ações intersetoriais e transversais de promoção dos direitos das pessoas com deficiência.

## 6. CAPACIDADE OPERACIONAL E RECURSOS

Além da fragilidade de seu papel de coordenação da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, a SDH, quando dela incumbida, também não dispunha de estrutura operacional e recursos necessários para assumir funções que lhes exigiam não só a participação no planejamento das ações, mas também a capacidade de supervisioná-las, monitorar os seus resultados e fornecer a retroalimentação necessária para o aperfeiçoamento da política pública, conforme recomendado pelo referencial do TCU.

Tal vulnerabilidade na capacidade operacional e disponibilidade de recursos não constitui mera inferência. No relatório de gestão da SDH do exercício de 2014, último divulgado em seu sítio eletrônico até a conclusão desta análise, revela-se a falta de compatibilidade entre a estrutura da secretaria e a quantidade e complexidade de suas competências, com destaque para a insuficiência da estrutura da área de gestão de pessoas e o grande percentual de força de trabalho sem vínculo com o serviço público, nestes termos:

Em 30 de julho de 2014, por meio da Portaria Conjunta MJ/SDH-PR n.º 1.280 recebemos do Ministério da Justiça todas as competências relativas à área de Gestão de Pessoas. Cabe ressaltar que a estrutura tanto de pessoal quanto de cargos da área é insuficiente. Existe apenas DAS 101.4 e outro DAS 101.2. (...) A SDH/PR possui apenas os Analistas de Políticas Sociais (ATPS) como quadro próprio. A SDH conta com um corpo funcional requisitado ou de carreiras transversais em exercício descentralizado e com 42% da força de trabalho composta por pessoas sem vínculo com o serviço público.

Consideramos que o ideal seria que a SDH/PR fosse autorizada a realizar concurso público para



fazer frente às suas competências legais e regimentais. (BRASIL, 2015b, p. 98).

Considerando apenas a lotação efetiva na área fim, do total de 191 agentes públicos que desempenhavam atividades finalísticas, 77 eram servidores requisitados de outros órgãos e esferas e outros 88 não tinham vínculo com a Administração Pública (BRASIL, 2015b, p. 97).

Apesar da natureza transversal das políticas sob a responsabilidade da SDH àquela época – o que torna compreensível, em certa medida, o interesse pela participação de servidores oriundos dos mais diversos órgãos e entidades – não seria recomendável que a força de trabalho da secretaria fosse composta por apenas 10 servidores de carreira vinculada ao órgão, com somente oito lotados na área fim (BRASIL, 2015b, p. 97).

Conforme já registrado, políticas públicas tais como aquela destinada às pessoas com deficiência, por sua abrangência e transversalidade, exigem ações muito bem coordenadas e, sobretudo, duradouras e ininterruptas. Um quadro de pessoal formado predominantemente por agentes públicos pertencentes a carreiras desvinculadas do órgão potencializa a rotatividade desse quadro e, por conseguinte, trazem sérios prejuízos à continuidade das ações governamentais necessárias à plena e efetiva implementação das políticas públicas, o que, inclusive, foi apontado naquele relatório de gestão da SDH como risco na gestão de pessoas, nestes termos:

Existe grande fragilidade institucional da SDH pela ausência de servidores efetivos do próprio quadro, com risco ao desenvolvimento das ativi-

dades meio e finalísticas. Além disso, existe uma rotatividade grande, que alcançou em 2014 cerca de 38%, do grupo de servidores sem vínculo, ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior com prejuízos à memória institucional e rupturas que normalmente tais modificações acarretam. (BRASIL, 2015b, p. 100).

Portanto, a incumbência da SDH de coordenar o comitê gestor do Plano Viver Sem Limite, cujos investimentos seriam da ordem de 7,6 bilhões até 2014, contrastava-se com a estrutura de que dispunha para atuar no planejamento, coordenação, acompanhamento e orientação da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, principalmente se considerado que esta era uma entre as diversas e relevantes competências que lhe haviam sido atribuídas pela legislação pátria então vigente.

Como não poderia ser diferente, as boas práticas em governança recomendam especial atenção à capacidade organizacional e à disponibilidade de recursos para a execução das ações necessárias para a implementação de uma política pública, como bem indica o referencial aprovado pelo TCU (BRASIL, 2014c, p. 54-55):

Disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013);

Identificação e provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação

necessários para o início e o desenvolvimento da política pública (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013; GAO, 2005);

Direcionamento adequado de todas as formas de recursos em função dos diversos objetivos da política pública, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias (ALBERNAZ, 2013);

Disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos com a política pública, bem como manter um planejamento orçamentário plurianual da política (BRASIL, 2011; ALBERNAZ, 2012);

(...)

Portanto, as dificuldades apontadas no próprio relatório de gestão da SDH indicam a existência de problemas de governança que, se persistirem mesmo após as mais recentes alterações na organização da administração pública federal, poderão comprometer, de forma significativa, a realização dos anseios da população com deficiência.

Ocorre que, com a alteração da estrutura da administração pública federal por meio da MP 696/2015, convertida na Lei 13.266/2016, e posteriormente pelas MPs 726 e 728/2016, não parece ter havido, em princípio, melhorias na capacidade operacional dos órgãos envolvidos na formulação e implementação da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Por se tratar de alteração bastante recente, não é possível inferir, ainda, a dimensão do real impacto na capacidade operacional e na disponibilidade de recursos. No entanto, pelo que se extrai da exposição de motivos para a edição da recente MP 726/2016 – a exemplo da motivação da anterior MP 696/2015 – um dos principais aspectos balizadores das alterações promovidas pelo Poder Executivo Federal foi a redução do impacto orçamentário decorrente da manutenção da estrutura de governo, senão vejamos:

Ao adotar a presente medida provisória, temos dois propósitos básicos, urgentes e relevantes. De um lado, pretendemos reorganizar a estrutura da administração pública federal direta, notadamente de seus ministérios e dos órgãos que integram a Presidência da República. A ideia é recombinar competências e atribuições, de modo a propiciar melhor organicidade, sistemática e eficiência às

atividades desempenhadas, permitindo que as unidades administrativas, operando isoladamente ou trabalhando entre si, sejam capazes de atuar de forma tão racional quanto eficaz. **Por outro lado, entendemos ser necessário adequar a estrutura da administração à realidade econômica do País, reduzindo o número de unidades administrativas e criando condições para a diminuição das despesas públicas.** (BRASIL, 2016f, grifos nossos).

Tendo em vista que as próprias exposições de motivos, ante a relevância do cenário fiscal vivenciado pelo País, apontam a redução de despesa com cargos como a diretriz básica adotada nas propostas de reestruturação do Poder Executivo Federal, não seria precipitado tomar por bastante provável a diminuição de recursos disponíveis para a implementação não só da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, como também de todas as demais políticas públicas ora reunidas sob a responsabilidade do recém criado Ministério da Justiça e Cidadania. Isso exigirá das unidades administrativas do governo federal ainda maior capacidade de articulação e coordenação com o fim de racionalizar e otimizar as ações necessárias à implementação das políticas públicas em cuja execução estejam envolvidas.

## 7. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Conforme inicialmente registrado, o monitoramento adequado da política pública permitiria verificar o progresso da implementação e, diante da aferição contínua dos resultados, ajustar a atuação governamental com vistas a atingir os objetivos e metas originalmente previstos, ou mesmo adequá-los a uma nova realidade.

Os resultados do Plano Viver sem Limite foram divulgados em livro publicado pela SDH em 2014 (BRASIL, 2014b) e em sítio eletrônico da secretaria intitulado como Observatório do Viver sem Limite (BRASIL, 2016a). O Observatório, disponível para o público na Internet, é “uma ferramenta de gestão de informação que auxilia no acompanhamento e na transparência do plano” e “permite um acesso fácil aos resultados de todas as ações” (BRASIL, 2014b, p. 145).

No entanto, pelo que se infere de alguns dos resultados divulgados pela SDH nesses canais, o monitoramento realizado pela gerência da política pública não foi suficientemente adequado para corrigir o rumo de determinadas ações do plano e, por conseguinte, garantir o atingimento



das metas previstas em publicações anteriores da secretaria, a exemplo da primeira cartilha publicada pelo governo federal para divulgação do plano nacional (BRASIL, 2012a) e da cartilha atualizada em 2013 (BRASIL, 2013a).

A título ilustrativo, no âmbito do eixo “Acesso à Educação”, inicialmente o Plano Viver Sem Limite tinha “como meta oferecer 150 mil vagas da Bolsa-Formação para pessoas com deficiência até 2014” (BRASIL, 2012a, p. 10). A Bolsa-Formação é uma das ações do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) que oferece cursos técnicos e de formação inicial e continuada, também conhecidos como cursos de qualificação profissional. No entanto, somente 17 mil matrículas haviam sido realizadas até a edição do livro Viver sem Limite em 2014 (BRASIL, 2014b, p. 75) ou “19.021 matrículas realizadas até 21 de janeiro de 2015” (BRASIL, 2016b).

Durante a já referida audiência pública na Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados, ao ser questionado acerca do insucesso daquela ação do Pronatec, o secretário da então SNPD, além de confirmar o resultado insatisfatório, reconheceu o desinteresse das entidades qualificadoras em preparar cursos adequados às necessidades das pessoas com deficiência. Segundo o ex-secretário, “a entidade qualificadora prefere dizer à pessoa com deficiência que não tem vaga, e abrir essa vaga para uma pessoa sem deficiência (...) [a] sair da zona de conforto e contratar intérprete de Libras ou providenciar braille,

mesmo o Ministério da Educação pagando a mais por esta matrícula...” (DO NASCIMENTO, 2015).

Conquanto o secretário da extinta SNPD reconheça as falhas ocorridas na ação de qualificação das pessoas com deficiência por meio do Pronatec, fato é que o Plano Viver sem Limite foi lançado em novembro de 2011 e suas metas deveriam ter sido cumpridas até 2014. Portanto, havia tempo suficiente para que um monitoramento adequado, ao fornecer informações confiáveis e relevantes, desse suporte à realização de ajustes na ação e, com isso, permitisse a obtenção de melhores resultados. Sob a ótica da boa governança, o monitoramento realizado pelo gestor da política pública não foi adequado, particularmente no que diz respeito à ação de qualificação mediante o oferecimento de cursos técnicos e de formação inicial e continuada do Pronatec.

Talvez por essa razão, a SDH preferiu abandonar a meta inicialmente prevista e, em seu lugar, considerá-la como mera “prioridade no preenchimento de vagas para pessoas com deficiência” (BRASIL, 2013a, p. 12), conforme constante da cartilha sobre o Plano Viver sem Limite divulgada em 2013, em substituição à cartilha anterior. Em seu sítio eletrônico, a SDH chegou a informar que o programa de capacitação técnica, em vez de prever “a criação de turmas específicas para pessoas com deficiência ou a destinação de vagas exclusivas para esse público”, busca “a garantia de que todas as vagas do Programa de Capacitação Técnica possam ser acessadas por pessoas com deficiência, independentemente do ofertante, do



curso e do tipo de deficiência, com atendimento preferencial na ocupação das vagas” (BRASIL, 2016b). No entanto, além de menos transparente que a meta quantitativa de 150 mil vagas, a nova diretriz esteve igualmente distante de ser alcançada, conforme confirmado pelo então secretário da extinta SNPDP na referida audiência pública.

Ainda no âmbito do eixo “Acesso à Educação” do Plano Viver sem Limite, foram previstas “a implantação de mais de 17 mil salas [de recursos multifuncionais]” (BRASIL, 2012a, p. 6) – posteriormente reduzidas para 15 mil salas (BRASIL, 2013a, p. 12 e BRASIL, 2014b, p. 35) – e a adequação das que já estavam em funcionamento com a aquisição de “30 mil kits de atualização” (BRASIL, 2013a, p. 12 e BRASIL, 2014b, p. 35). De acordo com os resultados divulgados pela SDH em seu sítio eletrônico, “13.360 escolas receberam os equipamentos para o atendimento especializado” e “14.999 escolas receberam kits para atualização de salas (de 2011 a 2014)” (BRASIL, 2016c). Por esses dados, os resultados divulgados pela SDH não teriam alcançado as metas inicialmente fixadas.

Por outro lado, de acordo com o livro publicado pela SDH, “com o início do Plano Viver sem Limite, em 2011, foram ampliados os recursos financeiros e orçamentários; a meta era chegar a 40 mil escolas com salas de recursos. O plano também previa atualizar, com novos kits, 30 mil salas criadas anteriormente” (BRASIL, 2014b, p. 68). Ainda segundo aquela publicação, “em 2010, já existiam cerca de 24.800 salas implantadas nas escolas

públicas brasileiras” e, “atualmente, existem quase 42 mil salas que atendem a 100% dos municípios brasileiros”, o que representaria um acréscimo de cerca de 17.200 salas durante o período do Plano Viver sem Limite (BRASIL, 2014b, p. 67 e 69). Portanto, ao sinalizar o cumprimento da meta de 42 mil salas com o acréscimo de cerca de 17.200 salas, a publicação reforça a falta de clareza dos resultados alcançados e, principalmente, as deficiências no monitoramento do Plano Viver sem Limite.

Ao mesmo tempo que revelaram inconsistências no monitoramento do plano nacional, os resultados divulgados pela SDH não refletiram a efetividade das ações com vistas à ampliação da acessibilidade e inclusão social nas escolas públicas brasileiras. Isso porque, conquanto os dados tenham indicado o número de escolas beneficiadas com os recursos federais, nada disseram a respeito dos efeitos do uso desses recursos multifuncionais na inclusão escolar dos alunos com deficiência.

A falta de uma avaliação adequada – que, além de meros dados quantitativos, forneça dados para aferir a qualidade e o impacto da ação governamental – compromete a efetividade das ações no âmbito da política pública em questão. Esse aspecto também foi destacado por membro da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados por ocasião da multicidadada audiência pública, nestas palavras: “É justamente a análise qualitativa das salas [de] recursos [multifuncionais] que vai ser um indicador im-

portante para nós do sucesso ou não da inclusão escolar (...)” (BARBOSA, 2015).

Na mesma oportunidade, criticou-se a falta de consistência dos dados sobre a implantação das residências inclusivas – unidades de assistência social destinadas ao serviço de acolhimento institucional de jovens e adultos com deficiência e em situação de dependência. Conforme divulgado pela SDH, no âmbito do eixo “Inclusão Social”, das 200 residências inclusivas previstas para até 2014, haveria “74 unidades em funcionamento” e, com a “adesão de 155 municípios e 6 governos estaduais”, seria alcançado o total de “205 residências” (BRASIL, 2016d). Os números divulgados na publicação *Viver sem Limite* são parecidos: “havia a adesão de 154 municípios e de seis governos estaduais ao programa” e, “ao todo, já foram cofinanciadas 205 residências, das quais 73 já estavam em funcionamento” (BRASIL, 2014b, p. 108).

Ocorre que, diferentemente do que transparecem os resultados noticiados pela secretaria, a adesão dos municípios não significaria a iminente implantação das residências, como destacado na referida audiência pública. Segundo membro daquela comissão, “apesar dos números (...) apresentarem (...) que [o resultado] ficou próximo da meta, isso não é real, porque o que houve foi a adesão de 155 municípios, mas esses municípios (...), quando conheceram o modelo da residência inclusiva, (...) viram que os recursos não eram satisfatórios” (BARBOSA, 2015).

No caso das residências inclusivas, além da avaliação inadequada, que permitiu a divulgação de dados que não refletiam a efetividade da ação, denota-se a falta de participação dos municípios na definição do modelo proposto para a residência inclusiva. De acordo com o referencial para avaliação de governança em políticas públicas, a participação pode ocorrer em diferentes momentos no ciclo de uma política pública, “pois, embora ela seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação das ações” (BRASIL, 2014c, p. 52). Ainda segundo o modelo elaborado pelo TCU para avaliar a governança em políticas públicas, “deve-se prever um espaço adequado para facilitar a interlocução entre as partes interessadas de modo a enriquecer os processos de discussão de diagnósticos e análise de alternativas” (BRASIL, 2014c, p. 52).

A falta de participação dos municípios suscitada naquela audiência pública – a depender das questões envolvidas que precisariam ser mais bem examinadas – poderia, também, ser reflexo de um problema de coordenação vertical, quando estão envolvidos atores de

outras esferas de governo e de diferentes níveis hierárquicos na administração pública (MARTINS, 2003 apud BRASIL, 2014c). Especialmente no Brasil, esse aspecto da governança relacionado à coordenação vertical “é de fundamental relevância para a construção de avaliações mais abrangentes sobre a ação governamental, na medida em que a articulação entre União, Estados e Municípios não raro se apresenta como fator determinante para o êxito das políticas públicas”, conforme alertado pelo referencial técnico do TCU (BRASIL, 2014c, p. 31).

Importante observar que esse grau de sobreposição entre os aspectos a serem avaliados – no caso, entre avaliação, participação e coordenação vertical – é algo já esperado pelo modelo proposto pelo Tribunal. “Aspectos que são marcadamente determinados em um componente poderão ser observados, de maneira mais indireta, em outro componente”, tendo em vista que “os temas abordados são correlacionados” e “essa sobreposição visa a dar robustez a cada um dos componentes individualmente considerados” (BRASIL, 2014c, p. 42).

Portanto, nas ações aqui analisadas, foi possível verificar que o monitoramento e a avaliação realizados pelos órgãos responsáveis pela implementação do Plano *Viver sem Limite* não corresponderam ao que se espera em uma situação em que exista boa governança na política pública, destoando-se dos bons exemplos indicados pelo modelo elaborado pela Corte de Contas, senão vejamos (BRASIL, 2014c, p. 62):

Disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política (ANAO, 2006);

(...)

Comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas (ANAO, 2006);

(...)

Internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas (ANAO, 2006);

(...)

Comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas

públicas (NAO, 2001; ANAO, 2006; COMISSÃO EUROPEIA, 2009);

Desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos (GAO, 2005).

Embora a análise tenha se restringido ao monitoramento e avaliação de determinadas ações, os fatos apontados neste artigo são suficientes para indicar a existência de fragilidades que, por sua relevância, expõem sérios problemas de governança na Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

## 8. CONCLUSÃO

Com base no modelo de avaliação da governança em políticas públicas elaborado pelo TCU, identificaram-se falhas relevantes de governança na Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, notadamente em seus aspectos estruturantes relacionados à institucionalização, à transparência, à coordenação e coerência, à capacidade operacional e recursos e ao monitoramento e avaliação.

Com base em análise da legislação vigente, concluiu-se que a política pública em questão não se encontra devidamente formalizada por meio de normas legais que permitam identificar, de forma clara e consistente, as competências e atribuições dos principais atores envolvidos em sua formulação, implementação e avaliação. Outrossim, a falta de informações sobre a execução orçamentária dos recursos destinados à implementação das ações da política pública, a exemplo daquelas constantes do Plano Viver sem Limite, diverge das práticas de transparência recomendadas para a boa governança.

Ademais, os problemas de coordenação e coerência na implementação da política pública em exame restou evidenciada pela dificuldade de se dar cumprimento à determinação do TCU que, por objetivar a solução dos problemas de acessibilidade a edifícios e serviços públicos, exigia o envolvimento coordenado de diferentes órgãos e entidades da administração pública federal. Com base no relatório de gestão da SDH do exercício de 2014, em que se destacou a falta de estrutura de pessoal adequada para o exercício de suas competências, também foi possível identificar fragilidades na governança relacionadas à capacidade operacional e aos recursos necessários para a efetiva implementação da política pública. Por fim, a análise crítica dos resultados do Plano Viver sem Limite divulgados pelo governo federal permitiu identificar

falhas nos processos de monitoramento e avaliação da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Embora este trabalho tenha se apoiado na análise e discussão de fatos pontuais envolvendo a formulação, implementação e avaliação da política pública destinada à população com deficiência, as fragilidades evidenciadas refletem sérios problemas de governança, sobretudo porque o conjunto de evidências não se limitou a um determinado componente de avaliação. Pelo contrário, as dissonâncias com as boas práticas de governança foram identificadas em diversas fases do ciclo da política pública, desde a sua institucionalização, passando por sua coordenação e monitoramento, e alcançando seu processo de avaliação, entre outros aspectos estruturantes.

Tendo em vista que as reflexões aqui apresentadas indicaram a existência de problemas em aspectos estruturantes da política pública em questão, considera-se oportuno que os órgãos de controle externo busquem identificar, com base em auditorias operacionais para avaliação de governança em políticas públicas, as ações a serem tomadas pelo poder público com vistas a superar as dificuldades que, conforme apontado neste trabalho, têm comprometido a boa governança da Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Tais medidas se mostram ainda mais pertinentes diante da relevante alteração do cenário envolvendo a implementação dessa política. Com as recentes modificações da estrutura da administração pública federal, com impacto direto sobre o órgão responsável pelas ações de promoção dos direitos da pessoa com deficiência, vislumbra-se nova situação em que a expressiva redução de recursos financeiros e a necessidade de racionalização da máquina administrativa exigirão dos atores envolvidos ainda maior capacidade de articulação e coordenação para capitanear ações cuja transversalidade e abrangência refletem a própria natureza dos direitos que se pretende assegurar.

Os direitos da pessoa com deficiência apenas se realizarão mediante a formulação e implementação de uma política pública cuja transversalidade permita alcançar, de forma ampla e efetiva, todas as áreas essenciais à concretização da dignidade da pessoa humana. Para tanto, somente com a boa governança na Política Pública para a Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, será possível condicionar a atuação estatal à formulação e implementação de ações coordenadas, perenes e verdadeiramente capazes de intervir na realidade e adequá-la às condições indispensáveis para que todos tenham direito a uma vida digna e plena.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Eduardo Luiz Barros. Audiência Pública da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência: tema: debater o plano nacional dos direitos das pessoas com deficiência – Viver sem Limite [14 de abr. de 2015]. Brasília: 2015. 1 arquivo.mp3 (120 min). Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=51961>>. Acesso em 15/3/2016.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Viver sem Limite: plano nacional dos direitos da pessoa com deficiência. Brasília: SDH, 2012a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório, Voto e Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário, de 15 de ago. de 2012b, acerca do TC 033.481/2011-3. Disponível em <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120903/AC\\_2170\\_31\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120903/AC_2170_31_12_P.doc)>. Acesso em: 14/3/2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Viver sem Limite: plano nacional dos direitos da pessoa com deficiência. Brasília: SDH, 2013a. Disponível em <[http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield\\_generico\\_imagens-filefield-description%5D\\_0.pdf](http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield_generico_imagens-filefield-description%5D_0.pdf)>. Acesso em: 21/3/2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Voto e Acórdão 3.244/2013-TCU-Plenário, de 27 de nov. de 2013b acerca do TC 033.481/2011-3. Disponível em <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20131129/AC\\_3244\\_47\\_13\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20131129/AC_3244_47_13_P.doc)>. Acesso em: 15/3/2016.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Requerimento de Informação nº 4472/2014, de 7 de ago. de 2014a. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idPrOposicao=621680>>. Acesso em 15/3/2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Viver sem limite: plano nacional dos direitos da pessoa com deficiência. Brasília: SDH, 2014b. Disponível em <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/livro-viver-sem-limite>>. Acesso em: 14/3/2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Exposição de Motivos nº 00153/2015 MP. Brasília: MP, 2015a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/Exm/Exm-MP%20696-15.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/Exm/Exm-MP%20696-15.pdf)>. Acesso em: 21/3/2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Relatório de Gestão do Exercício de 2014. Brasília: SDH, 2015b. Disponível em <<http://www.sdh.gov.br/sobre/acesso-a-informacao/auditorias/relatorios/2014/relatorio-de-gestao-2014>>. Acesso em: 18/3/2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Observatório do Viver sem Limite. 2016a. Disponível em <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/observatorio>>. Acesso em: 22/3/2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Observatório do Viver sem Limite. Programa de Capacitação Técnica. 2016b. Disponível em <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/observatorio/acesso-a-educacao/pronatec>>. Acesso em: 22/3/2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Observatório do Viver sem Limite. Salas de Recursos Multifuncionais. 2016c. Disponível em <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/observatorio/acesso-a-educacao/salas-de-recursos-multifuncionais>>. Acesso em: 22/3/2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Observatório do Viver sem Limite. Residências Inclusivas. 2016d. Disponível em <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/observatorio/inclusao-social/residencias-inclusivas>>. Acesso em: 22/3/2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3.579/2016-TCU-1ª Câmara, de 7 de jun. de 2016e, acerca do TC 028.959/2015-9. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/sisdoc/ObterDocumentoSisdoc?codVersao=editavel&codArqCatalogado=11232754>>. Acesso em: 22/6/2016.

\_\_\_\_\_. Exposição de Motivos para adoção da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Brasília: 2016f. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-726-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-726-16.pdf)>. Acesso em: 22/6/2016.

DO NASCIMENTO, Antônio José. Audiência Pública da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência: tema: debater o plano nacional dos direitos das pessoas com deficiência – Viver sem Limite [14 de abr. de 2015]. Brasília: 2015. 1 arquivo.mp3 (120 min). Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=51961>>. Acesso em 15/3/2016.

### A

#### **ALBERNAZ, Leonardo Rodrigues**

- *Accountability e transparência na implementação da Agenda 2030: as contribuições do Tribunal de Contas da União*

**Revista 136/2016, 77**

#### **ARAÚJO, Paulo Sisnando R. de**

- *Metodologia para fiscalização de programas de inclusão digital com foco na avaliação independente de seus resultados*

**Revista 136/2016, 23**

#### **ARRUDA, Paulo Henrique Castro Grande de**

- *Ecoturismo e desenvolvimento sustentável*

**Revista 136/2016, 39**

### C

#### **CARIBÉ, Sérgio Ricardo Costa**

- *Reflexões sobre a governança na política pública para a promoção dos direitos da pessoa com deficiência*

**Revista 136/2016, 93**

#### **CUNHA, Marcelo Barros da**

- *Metodologia para fiscalização de programas de inclusão digital com foco na avaliação independente de seus resultados*

**Revista 136/2016, 23**

### D

#### **DUTRA, Paula Hebling**

- *Framework de Resultados de Auditorias nos temas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*

**Revista 136/2016, 33**

### F

#### **FALK, James Anthony**

- *A aplicabilidade da teoria da Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público em instituições públicas de ensino médio no Estado de Pernambuco*

**Revista 136/2016, 49**

#### **FARINA, Gustavo**

- *A aplicabilidade da teoria da Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público em instituições públicas de ensino médio no Estado de Pernambuco*

**Revista 136/2016, 49**

#### **FREITAS, Paulo Henrique de Souza**

- *Políticas públicas, desestatização e desenvolvimento*

**Revista 136/2016, 59**

### G

#### **GOMES, Marcelo Barros**

- *Accountability e transparência na implementação da Agenda 2030: as contribuições do Tribunal de Contas da União*

**Revista 136/2016, 77**

- *O papel do TCU na implementação da Agenda 2030: dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*

**Revista 136/2016, 13**

### H

#### **HAMID, Khalid**

- *As EFS e o desenvolvimento sustentável*

**Revista 136/2016, 09**

#### **HENRIQUES, André Guilhon**

- *Metodologia para fiscalização de programas de inclusão digital com foco na avaliação independente de seus resultados*

**Revista 136/2016, 23**

### L

#### **LOBO, Saulo Maurício Silva**

- *Ecoturismo e desenvolvimento sustentável*

**Revista 136/2016, 39**

## M

### **MALACHIAS, Ricardo Araújo**

- *Metodologia para fiscalização de programas de inclusão digital com foco na avaliação independente de seus resultados*

**Revista 136/2016, 23**

### **MORAES, Crislayne M. L. A. N. Cavalcante de**

- *Desenvolvimento nacional, licitações e fiscalização pelos tribunais de contas*

**Revista 136/2016, 67**

## N

### **NASCIMENTO, Arlene Costa**

- *Accountability e transparência na implementação da Agenda 2030: as contribuições do Tribunal de Contas da União*

**Revista 136/2016, 77**

## Q

### **QUINAIA, Cristiano Aparecido**

- *Políticas públicas, desestatização e desenvolvimento*

**Revista 136/2016, 59**

## T

### **TORRES, Felício Ribas**

- *Accountability e transparência na implementação da Agenda 2030: as contribuições do Tribunal de Contas da União*

**Revista 136/2016, 77**

## Endereços do TCU

### Distrito Federal

---

**Telefone:** (61) 3316-5338  
**Fax:** (61) 3316-5339  
**E-mail:** segepres@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria-Geral da Presidência  
Setor de Administração Federal  
Sul, Quadra 04, Lote 01  
Edifício-Sede, Sala 153  
**CEP:** 70042-900, Brasília – DF

### Acre

---

**Telefones:** (68) 3321-2400/ 3321-2406  
**Fax:** (68) 3321-2402  
**E-mail:** secex-ac@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre  
Rua Guiomard Santos,  
353 – Bosque  
**CEP:** 69900-724, Rio Branco – AC

### Alagoas

---

**Telefone:** (82) 3221-5686  
**E-mail:** secex-al@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas  
Avenida Assis Chateaubriand,  
nº 4.118 – Trapiche da Barra  
**CEP:** 57010-070, Maceió – AL

### Amapá

---

**Telefones:** (96) 2101-6700  
**E-mail:** secex-ap@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá  
Rodovia Juscelino Kubitschek,  
Km 2, nº 501 – Universidade  
**CEP:** 68903-419, Macapá – AP

### Amazonas

---

**Telefones:** (92) 3303-9800  
**E-mail:** secex-am@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas  
Avenida Joaquim Nabuco,  
nº 1.193 – Centro  
**CEP:** 69020-030, Manaus – AM

### Bahia

---

**Telefone:** (71) 3341-1966  
**Fax:** (71) 3341-1955  
**E-mail:** secex-ba@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia  
Avenida Tancredo Neves,  
nº 2.242 – STIEP  
**CEP:** 41820-020, Salvador – BA

### Ceará

---

**Telefone:** (85) 4008-8388  
**Fax:** (85) 4008-8385  
**E-mail:** secex-ce@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará  
Av. Valmir Pontes, nº  
900 – Edson Queiroz  
**CEP:** 60812-020, Fortaleza – CE

### Espírito Santo

---

**Telefone:** (27) 3025-4899  
**Fax:** (27) 3025-4898  
**E-mail:** secex-es@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo  
Rua Luiz Gonzalez Alvarado,  
s/ nº – Enseada do Suá  
**CEP:** 29050-380, Vitória – ES

### Goiás

---

**Telefone:** (62) 4005-9233 /  
4005-9250  
**Fax:** (62) 4005-9299  
**E-mail:** secex-go@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás  
Avenida Couto Magalhães,  
Qd. S-30 Lt.03 nº 277  
Setor Bela Vista  
**CEP:** 74823-410, Goiânia – GO

### Maranhão

---

**Telefone:** (98) 3232-9970/ 3232-9500  
**Fax:** (98) 3313-9068  
**E-mail:** secex-ma@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão  
Av. Senador Vitorino Freire, nº 48  
Areinha – Trecho Itaqui/ Bacanga  
**CEP:** 65010-650, São Luís – MA

### Mato Grosso

---

**Telefone:** (65) 3644-2772/ /  
3644-8931/ 3644-3164  
**Telefax:** (65) 3644-3164  
**E-mail:** secex-mt@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso  
Rua 2, Esquina com Rua C,  
Setor A, Quadra 4, Lote 4  
Centro Político  
Administrativo (CPA)  
**CEP:** 78050-970, Cuiabá – MT

**Mato Grosso do Sul**

**Telefones:** (67) 3382-7552/  
3382-3716/ 3383-2968  
**Fax:** (67) 3321-2159  
**E-mail:** secex-ms@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no  
Estado de Mato Grosso do Sul  
Rua da Paz, nº 780 –  
Jardim dos Estados  
**CEP:** 79020-250, Campo  
Grande – MS

**Minas Gerais**

**Telefones:** (31) 3374-7233 /  
3374-7239 / 3374-7277  
**Fax:** (31) 3374-6893  
**E-mail:** secex-mg@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo  
no Estado de Minas Gerais  
Rua Campina Verde, nº 593  
– Bairro Salgado Filho  
**CEP:** 30550-340, Belo  
Horizonte – MG

**Pará**

**Telefone:** (91) 3366-7453/  
3366-7454/ 3366-7493  
**Fax:** (91) 3366-7451  
**E-mail:** secex-pa@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle  
Externo no Estado do Pará  
Travessa Humaitá,  
nº 1.574 – Bairro do Marco  
**CEP:** 66085-148, Belém – PA

**Paraíba**

**Telefones:** (83) 3208-2000/  
Fax: (83) 3533-4055  
**E-mail:** secex-pb@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo  
no Estado da Paraíba  
Praça Barão do Rio Branco,  
nº 33 – Centro  
**CEP:** 58010-760, João Pessoa – PB

**Paraná**

**Telefax:** (41) 3218-1350  
**Fax:** (41) 3218-135  
**E-mail:** secex-pr@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo  
no Estado do Paraná  
Rua Dr. Faivre, nº 105 – Centro  
**CEP:** 80060-140, Curitiba – PR

**Pernambuco**

**Telefone:** (81) 3424-8100 /  
3424-8109  
**Telefax:** (81) 3424-8109  
E-mail: secex-pe@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo  
no Estado de Pernambuco  
Rua Major Codeceira,  
nº 121 – Santo Amaro  
**CEP:** 50100-070, Recife – PE

**Piauí**

**Telefones:** (86) 3301-2700  
**Fax:** (86) 3218-1918  
**E-mail:** secex-pi@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle  
Externo no Estado do Piauí  
Avenida Pedro Freitas, nº 1.904  
Centro Administrativo  
**CEP:** 64018-000, Teresina – PI

**Rio de Janeiro**

**Telefones:** (21) 3805-4200 /  
3805-4201 / 3805 4206  
**Fax:** (21) 3805-4206  
**E-mail:** secex-rj@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo  
no Estado do Rio de Janeiro  
Avenida Presidente  
Antônio Carlos, nº 375  
Ed. do Ministério da Fazenda,  
12º andar, Sala 1.204 – Centro  
**CEP:** 20030-010, Rio de Janeiro – RJ

**Rio Grande do Norte**

**Telefones:** (84) 3092-2500/ 3211-8753  
**Fax:** (84) 3201-6223  
**E-mail:** secex-rn@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no  
Estado do Rio Grande do Norte  
Avenida Almirante Alexandrino  
de Alencar, 1402 – Tirol  
**CEP:** 59015-290, Natal – RN

### Rio Grande do Sul

---

**Telefone:** (51) 3228-0788 /  
3778-5600 / 3778-5601  
**Fax:** (51) 3778-5646  
**E-mail:** secex-rs@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo  
no Estado do Rio Grande do Sul  
Rua Caldas Júnior, nº 130  
Ed. Banrisul, 20º andar – Centro  
**CEP:** 90018-900, Porto Alegre – RS

### Rondônia

---

**Telefones:** (69) 3223-1649 /  
3223-8101 / 3224-5703 /  
3224-5713/ 3301-3602/ 3301-3604  
**Fax:** (69) 3224-5712  
**E-mail:** secex-ro@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo  
no Estado de Rondônia  
Rua Afonso Pena,  
nº 345 – Centro  
**CEP:** 76801-100, Porto Velho – RO

### Roraima

---

**Telefones:** (95) 3623-9411/  
3623-9412 / 3623 9414  
**Telefax:** (95) 3623-9414  
**E-mail:** secex-rr@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo  
no Estado de Roraima  
Avenida Getúlio Vargas  
nº4570-B – São Pedro  
**CEP:** 69306-700, Boa Vista – RR

### Santa Catarina

---

**Telefone:** (48) 3952-4600  
**Fax:** (48) 3952-4624/ 3952-4636  
**E-mail:** secex-sc@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo  
no Estado de Santa Catarina  
Rua São Francisco, nº 234 – Centro  
**CEP:** 88015-140, Florianópolis – SC

### São Paulo

---

**Telefone:** (11) 3145-2600 /  
3145-2601 / 3145-2626  
**Fax:** (11) 3145-2602  
**E-mail:** secex-sp@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo  
no Estado de São Paulo  
Avenida Paulista, nº 1842  
Ed. Cetenco Plaza Torre  
Norte 25º andar – Centro  
**CEP:** 01310-923, São Paulo – SP

### Sergipe

---

**Telefones:** (79) 3301-3600  
**Fax:** (79) 3259-3079  
**E-mail:** secex-se@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo  
no Estado de Sergipe  
Avenida Dr. Carlos Rodrigues  
da Cruz, nº 1.340  
Centro Administrativo  
Augusto Franco – CENAF  
**CEP:** 49080-903, Aracaju – SE

### Tocantins

---

**Telefone:** (63) 3232-6700  
**Fax:** (63) 3232-6725  
**E-mail:** secex-to@tcu.gov.br  
**Endereço:** Tribunal de  
Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo  
no Estado do Tocantins  
302 Norte, Av. Teotônio Segurado  
Lote 1A – Plano Diretor Norte  
**CEP:** 77001-020, Palmas – TO

## Como publicar artigos na Revista do TCU

### A REVISTA

A Revista do TCU é publicação oficial da instituição e veicula artigos técnicos com temática relativa aos Tribunais de Contas, ao Controle Externo, à Administração Pública, ao Direito Público, à Contabilidade, às Finanças e à Auditoria no âmbito do setor estatal.

### O CONSELHO EDITORIAL

O Conselho Editorial da Revista, órgão colegiado de natureza técnica e de caráter permanente, é responsável pela seleção final das matérias publicadas. O Conselho é presidido pelo Vice-Presidente do Tribunal e integrado pelo Auditor mais antigo em exercício, pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, pelo Secretário-Geral de Controle Externo, pelo Secretário-Geral da Presidência e pelo Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

### A SELEÇÃO DE MATÉRIAS

O exame e seleção do material a ser publicado observa os seguintes critérios:

1. compatibilidade com a temática da Revista;
2. contribuição ao aprimoramento técnico e profissional dos servidores do TCU e ao estudo de temas de trabalho;
3. qualidade, objetividade e impessoalidade do texto produzido.

### AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista do TCU não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico, resguardados os direitos autorais na forma da Lei.

Cada autor receberá cinco exemplares do número da revista no qual seu trabalho tenha sido publicado.

### RESPONSABILIDADE INTELECTUAL

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em tra-

balhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Os trabalhos publicados poderão ser divulgados em outros lugares desde que citada a Revista do TCU, ano, número e data de publicação.

### COMO ENVIAR CONTRIBUIÇÕES

Os interessados em publicar artigos na revista do TCU devem encaminhar o texto para o seguinte e-mail: revista@tcu.gov.br, com as seguintes especificações:

#### Quanto à formatação

1. Formato de arquivo: extensão.doc/docx.
2. Fonte Times New Roman - tamanho 11.
3. Títulos e subtítulos em negrito.
4. Primeira linha dos parágrafos com 1 cm de recuo e com alinhamento justificado.
5. Espaçamento simples entre as linhas.
6. Evitar linhas em branco entre os parágrafos.
7. Formato da página: A4 (21x29,7 cm)
8. Todas as margens com 2 cm.
9. Máximo de sete páginas (desconsideradas as referências).
10. Resumo do texto nos padrões das normas técnicas.
11. Todo destaque que se deseje fazer no texto deverá ser feito com o uso de negrito. O uso do itálico se restringe ao uso de palavras que não pertençam à língua portuguesa.

#### Quanto à identificação do autor

Incluir currículo resumido no artigo com máximo de cinco linhas, no seguinte padrão:

Fulano de Tal é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Enviar foto com, no mínimo, 10x15cm e resolução de 300dpi.

Informar endereço de correspondência para envio de exemplares da edição da Revista em que for publicado o artigo.

### Quanto ao conteúdo

Os textos deverão apresentar linguagem adequada à norma culta da língua portuguesa.

Sugere-se que seja evitado o uso excessivo de notas de rodapé e citações.

### Quanto às citações

As citações deverão ser feitas de acordo com a versão mais atual da NBR 10520, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

As informações oriundas de comunicação pessoal, trabalhos em andamentos ou não publicados devem ser indicados exclusivamente em nota de rodapé da página em que forem citados;

As citações deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e suas fontes deverão constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos abaixo.

#### Citação direta

Segundo Barbosa (2007, p. 130), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 130).

#### Citação indireta

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 130),  
ou,

A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 130).

As citações de diversos documentos de um mesmo autor, publicados num mesmo ano, são distinguidas pelo acréscimo de letras minúsculas, após a data e sem espaçamento, conforme a ordem alfabética da lista de referências.

Segundo Barbosa (2007a, p. 130), ...

(BARBOSA, 2007b, p. 94).

### Quanto às referências

Ao final, o texto deverá conter lista de referências completas dos documentos utilizados pelo autor para seu embasamento teórico.

Somente deverão ser citados na lista de referências trabalhos editados ou disponíveis para acesso público.

As referências deverão ser elaboradas de acordo com a versão mais atual da NBR 6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda.

As obras poderão ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme as orientações para elaboração de referências disponíveis no portal do TCU no endereço abaixo.

[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca\\_tcu/servi%C3%A7os/normalizacao\\_publicacoes/REFERENCIAS.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/servi%C3%A7os/normalizacao_publicacoes/REFERENCIAS.pdf)