

# Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas



# Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas

Brasília, 2021

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
Ministra Ana Arraes

**ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL**  
Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

**INSTITUTO RUI BARBOSA**  
Conselheiro Ivan Lelis Bonilha





# Sumários

© Copyright 2021, Tribunal de Contas da União  
http://www.tcu.gov.br  
SAFS, Quadra 4, Lote 01  
CEP 70042-900 – Brasília/DF

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

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas / Tribunal de Contas da União, Instituto Rui Barbosa, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2021.

52 p. : il.

O referencial é fruto do Projeto Integrar, resultante de acordo de cooperação entre o TCU e a OCDE, com articulação subnacional promovida pela Atricon e pelo IRB, que visa a aprimorar o controle externo das políticas públicas descentralizadas, com ênfase nos desafios trazidos à governança multinível.

1. Políticas públicas. 2. Governança. 3. Controle externo. 4. Auditoria. I. Título. II. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. III. Instituto Rui Barbosa. IV. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
1.1. Contexto e objetivo do referencial .....	9
1.2. Importância do Planejamento Integrado e da Atuação Cooperativa Entre os Tribunais de Contas na Avaliação da Governança Multinível.....	10
1.3. Diferentes Enfoques da Governança Pública e Especificidades da Governança Multinível.....	12
1.4. Governança Multinível em Políticas Descentralizadas: Abordagem Do Controle .....	13
1.5. Desenvolvimento do Referencial.....	13
1.6. Forma de Utilização do Referencial .....	15
<b>2. REFERENCIAL CONCEITUAL DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL</b>	<b>17</b>
2.1. Governança Multinível no Contexto das Políticas Públicas Descentralizadas .....	17
2.2. Governança Multinível Como Processo de Integração Vertical, Horizontal e com a Sociedade Civil ....	19
<b>3. MODELO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL</b>	<b>23</b>
3.1. Ferramenta de diagnóstico para uso em avaliações de governança multinível: Análise <i>stakeholder</i> .....	23
3.2. Estrutura Analítica para Avaliação da Governança Multinível.....	23
COMPONENTE 1: ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES.....	25
COMPONENTE 2: FINANCIAMENTO DAS RESPONSABILIDADES.....	29
COMPONENTE 3: CAPACIDADES DOS ENTRES FEDERATIVOS.....	31
COMPONENTE 4: MECANISMOS DE COORDENAÇÃO .....	35
COMPONENTE 5: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO .....	38
COMPONENTE 6: ABORDAGEM DAS DESIGUALDADES TERRITORIAIS.....	42
3.3. Considerações finais .....	44
<b>4. APÊNDICES</b>	<b>47</b>
Apêndice A: Exemplos de Abordagens de Governança Multinível em Auditorias Operacionais .....	47
Componente 2: Financiamento das responsabilidades.....	48
Componente 3: Capacidade dos entes federativos.....	48
Componente 4: Mecanismos de coordenação.....	49
Componente 6: Abordagem das desigualdades territoriais.....	49
Apêndice B: Exemplo de Relações Multiníveis entre Atores Governamentais e Não Governamentais.....	50

## Sumário de quadros



Quadro 1 – Questões-chave para análise dos processos relacionais.....	21
Quadro 2 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Atribuição de Responsabilidades.....	26
Quadro 3 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Financiamento de Responsabilidades.....	29
Quadro 4 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Capacidades dos Entes Federativos.....	32
Quadro 5 – Quadro 5: Critérios e questões conceituais para análise do componente Mecanismos de Coordenação.....	36

Quadro 6 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Monitoramento e Avaliação de Desempenho.....	39
Quadro 7 – Critérios e questões conceituais para análise do componente Abordagem das Desigualdades Territoriais.....	42

## Sumário de figuras



Figura 1: Três dimensões da integração a partir da perspectiva institucional .....	11
Figura 2: Dez diretrizes para implementar a descentralização .....	13
Figura 3: Seis componentes que viabilizam a boa governança multinível .....	24

---

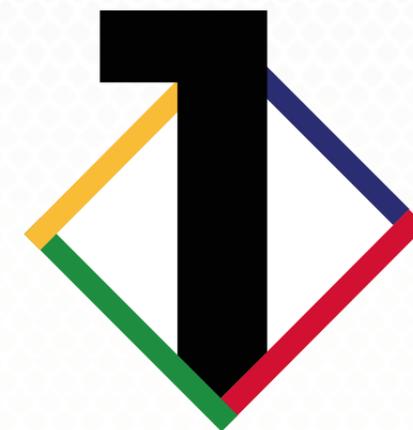
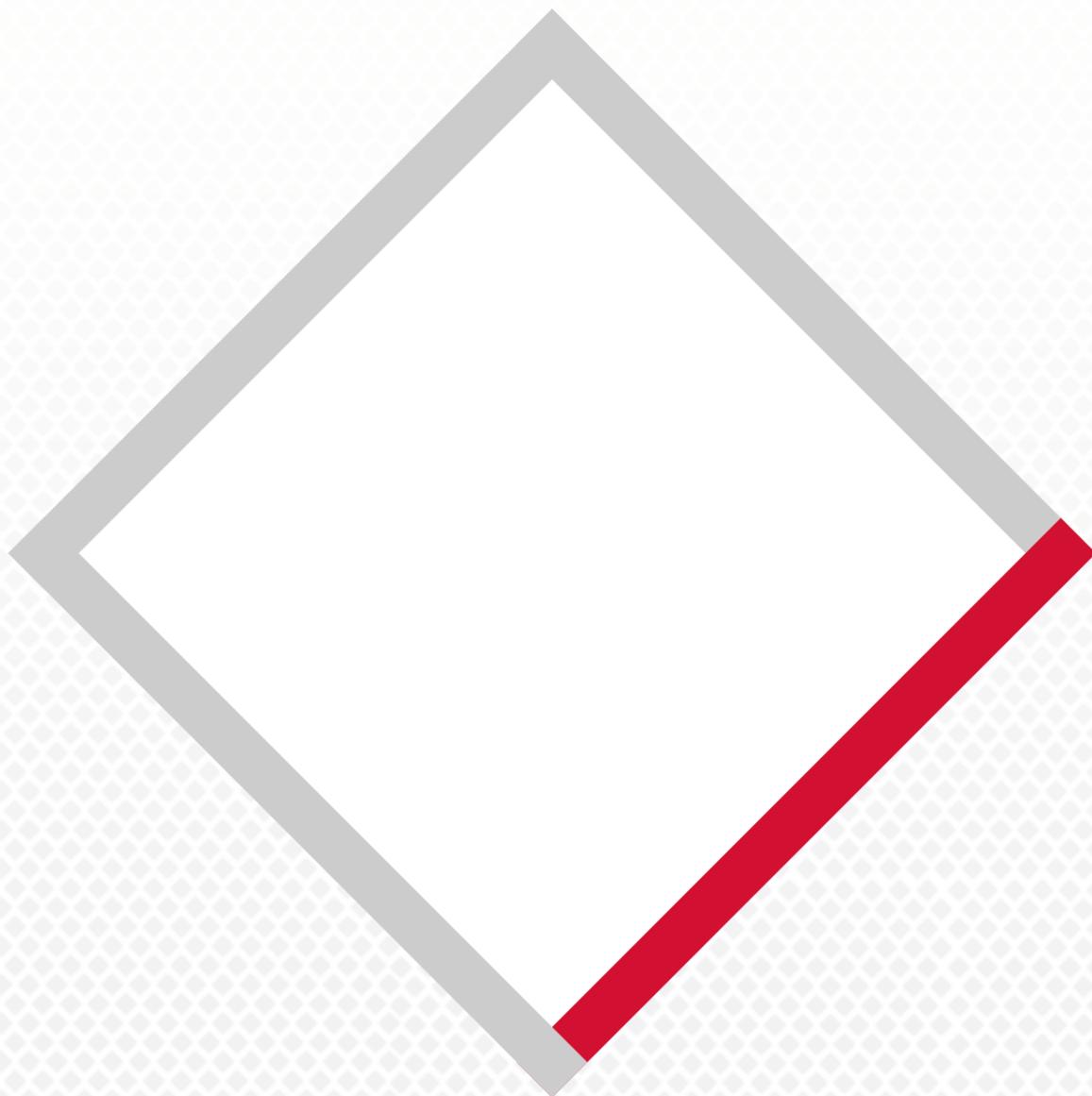
O referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas apresenta conceitos, componentes, critérios e ferramentas úteis à compreensão e avaliação da governança multinível e serve como documento de referência, indutor para o trabalho cooperativo e integrado entre os tribunais de contas (TCs). Favorece uma compreensão ampla e sistêmica dos problemas de governança multinível, que variam em função do quadro normativo-constitucional de cada política pública, com suas diferentes formas de coordenação interfederativa, intersetorialidade e aproximação com atores da sociedade civil.

O documento foi elaborado no âmbito do Projeto Integrar, resultado de um acordo de cooperação firmado, em dezembro de 2017, entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O projeto trouxe propostas de melhoria do planejamento de fiscalizações em nível nacional, induzindo o aperfeiçoamento da gestão das políticas descentralizadas e uso de indicadores para fundamentar a tomada de decisões, de modo a estreitar as relações entre os TCs, por meio do compartilhamento de boas práticas. A aproximação com as entidades nacionais resultou de uma parceria entre Tribunal de Contas da União, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e Instituto Rui Barbosa (IRB).

A participação direta de diversos tribunais de contas na elaboração do documento enaltece a parceria e garante maior aderência às realidades locais.

Coordenações TCU, IRB E ATRICON

---



## Introdução

### 1.1. CONTEXTO E OBJETIVO DO REFERENCIAL

As auditorias operacionais têm o potencial de induzir e impulsionar melhorias nas ações dos governos em todos os níveis. No caso das políticas públicas descentralizadas, envolvendo diversos níveis de governo, o sistema em que essas políticas estão operando abre a oportunidade para que os TCs brasileiros incluam questões e procedimentos de análise da governança multinível em suas fiscalizações. A forma como o sistema da governança multinível se estrutura e as condições e o ambiente em que ele funciona afetam o desenho, as entregas e os resultados das políticas públicas descentralizadas. Em razão da repartição de competências, a fiscalização dessas políticas é compartilhada por mais de um TC.

O propósito deste Referencial se insere no contexto específico das políticas descentralizadas, apresentando os conceitos, os componentes, os critérios e as ferramentas úteis à compreensão e avaliação da governança multinível. Essa perspectiva da governança pública é exercida não a partir da hierarquia nas relações entre os atores públicos, mas, sim, com base em coordenação, cooperação e coerência de propósitos que contribuem para o êxito das políticas com impacto em diferentes níveis territoriais.

O Referencial serve como documento de referência, indutor para o trabalho cooperativo e integrado entre os TCs, favorecendo uma compreensão ampla e sistêmica dos problemas de governança multinível, que variam em função do quadro normativo-constitucional de cada política pública, com suas diferentes formas de coordenação interfederativa, intersetorialidade e aproximação com atores da sociedade civil.

Ao mesmo tempo, a integração dos TCs lhes possibilita recomendar, aos governos subnacionais, medidas preventivas e corretivas uniformes para as dificuldades comuns de governança multinível.

A análise da governança multinível pode ser realizada em distintos momentos de uma fiscalização:

- a. na fase de seleção, em que acontece o processo de escolha da área temática e do objeto a ser avaliado, levantando e conhecendo aspectos de governança multinível da política estudada;
- b. na fase de planejamento, em que acontece o processo de definição do escopo da fiscalização, definindo o problema, as questões, os critérios e os métodos de investigação que se deseja abordar, quanto aos aspectos mais críticos de governança multinível do objeto selecionado;
- c. na fase de execução, em que acontece o processo de coleta e análise de dados, com fins de evidenciar as fragilidades e oportunidades de melhoria da governança multinível do objeto fiscalizado.

O Referencial é aplicável a qualquer setor de política pública descentralizada, como nos exemplos de critérios e achados de auditoria obtidos de fiscalizações realizadas pelos TCs e que são trazidos no Capítulo 3 e no Apêndice A desta publicação.

O termo “política pública” adotado neste Referencial refere-se ao conjunto de programas, ações e decisões implementadas pelos diferentes níveis de governos, com a participação direta ou indireta da iniciativa privada e das diversas organizações da sociedade civil.

No decurso de uma fiscalização, é recomendado que se identifiquem objetos de controle com o máximo de precisão possível. Dada a dificuldade de examinar toda a política setorial, os TCs devem selecionar os objetos que apresentam maiores riscos, quanto ao bom funcionamento do sistema de governança multinível. Ao selecionar a situação-problema, não significa que todas as nuances da política serão avaliadas no escopo da fiscalização, visto que o objeto será um recorte específico da política.

A fiscalização pode identificar um programa ou uma ação de governo que integra a política pública e apresenta oportunidades de aperfeiçoamento na coordenação de múltiplos entes federativos, seja para fins de estruturação, operacionalização ou financiamento. Tem-se, como exemplo, a avaliação da governança multinível do Programa Nacional de Transporte Escolar ou das ações de oferta da educação em tempo integral, que podem ser entendidos como objetos de controle mais individualizados e associados a um recorte da política de educação básica.

## 1.2. IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO INTEGRADO E DA ATUAÇÃO COOPERATIVA ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL

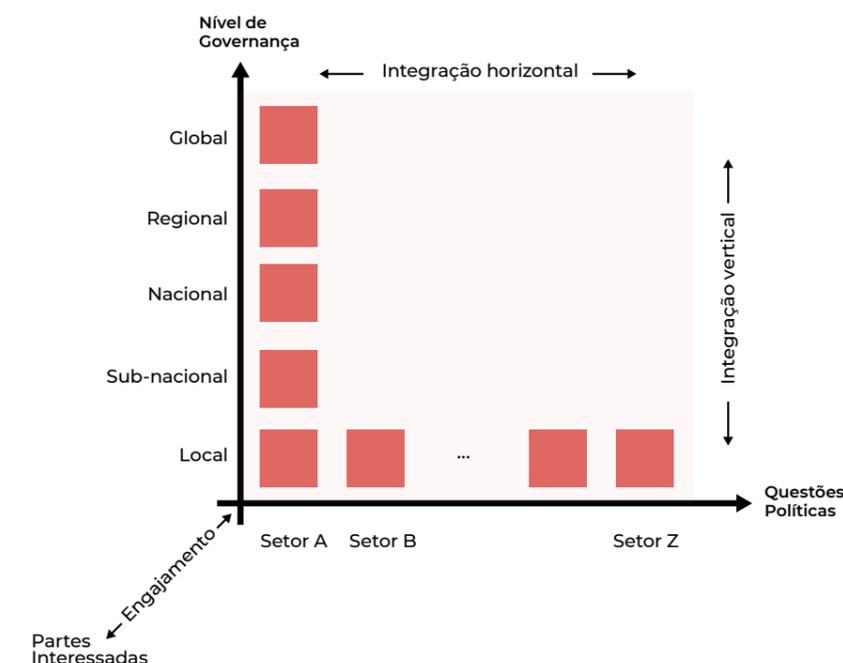
Pautando-se nas boas práticas apresentadas no Guia para Programas de Auditoria Cooperativa entre as Entidades de Fiscalização Superior (INTOSAI, 2019), no Manual de Auditorias Coordenadas (OLACEFS, 2020) e nas Orientações sobre Auditorias Coordenadas (TCU, 2019), a realização de fiscalizações coordenadas revela grande potencial de sinergia quanto à troca de informações e adoção de abordagem sistêmica sobre um tema de interesse comum dos TCs.

**É recomendável que os TCs trabalhem de forma integrada e cooperativa no planejamento de suas fiscalizações e na produção de diagnósticos sobre a maturidade do sistema de governança multinível da política descentralizada escolhida. No caso brasileiro, o funcionamento da governança em vários níveis requer uma densa rede de interações políticas e burocráticas, que abarcam os níveis nacional, estadual e municipal de governo, que compartilham regras e responsabilidades pela entrega e pelos resultados da política descentralizada, situação que transcende os limites de jurisdição de cada TC.**

No caso da governança multinível, o interesse comum está em analisar aspectos da integração institucional de uma política pública, com o olhar em três possíveis dimensões:

- a integração vertical da política, em que se analisa o alinhamento entre ações de níveis nacionais e subnacionais, com vistas à produção de resultados coerentes e ao alcance de objetivos comuns. Nesse tipo de abordagem, os TCs formularão questões de auditoria para avaliar os mecanismos de articulação, comunicação e colaboração entre os responsáveis pelas estratégias e as operações da política descentralizada;
- a integração horizontal da política, em que se analisa a articulação entre setores ou instituições locais na gestão da política em determinado território. Nesse tipo de abordagem, os TCs formularão questões de auditoria para avaliar as capacidades e os recursos humanos, financeiros, físicos e tecnológicos necessários à boa gestão da política descentralizada por cada nível de governo responsável;
- a participação e o engajamento de outras partes interessadas na política, em que se analisa a capacidade de organização, participação e influência de setores específicos da sociedade civil na discussão de interesses compartilhados. Nesse tipo de abordagem, os TCs formularão questões de auditoria para avaliar as iniciativas; os mecanismos e arranjos institucionais destinados ao envolvimento dos setores e grupos de indivíduos afetados pela política no processo decisório; e os conflitos de interesse que possam estar prejudicando a implementação da política.

**Figura 1: Três dimensões da integração a partir da perspectiva institucional**



Fonte: Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (Brasil, 2020).

Ao identificar oportunidades de melhoria do sistema de governança multinível, as auditorias coordenadas definem um núcleo comum de questões de auditoria a serem analisadas por todas as instituições partícipes, ainda que outras dimensões de desempenho possam ser incluídas, de acordo com o interesse de cada instituição.

Trazendo como exemplo a área de saúde, 26 TCs e o TCU realizaram, em 2016, avaliação da governança das Comissões Intergestores Bipartite, que são importantes instâncias de pactuação para as redes de atenção à saúde. O trabalho focou em aspectos da governança multinível ao avaliar a coordenação e coerência dessas comissões na gestão compartilhada do Sistema Único de Saúde (SUS), haja vista a importância do alinhamento em relação às políticas públicas de saúde de níveis nacional, regional e local, que contempla, entre outras medidas, os protocolos de regulação pactuados entre os gestores e fluxos de encaminhamento e o acesso aos serviços de média e alta complexidade. O trabalho coordenado permitiu concluir pela necessidade de que as pactuações em saúde fossem feitas com base em evidências, de modo a identificar: ações e serviços em saúde da população de determinado território que necessitam ser supridos por outros entes; oferta excedente de serviços de saúde em determinados territórios que poderiam ser oferecidos a outros municípios; e necessidades de fi-

nanciamento para que estados e municípios possam assumir as responsabilidades que lhes foram atribuídas e tenham condições de realizar a necessária integração para a prestação integral dos serviços.

Essa atuação de forma coordenada permitiu aos TCs discutir conjuntamente os achados da auditoria, identificar fragilidades semelhantes e recorrentes, compartilhar boas práticas e alinhar encaminhamentos (determinações e/ou recomendações dirigidas aos gestores) para a solução de problemas comuns. Com a presença do TCU, foi possível, também, direcionar recomendações às autoridades centrais de direção do SUS.

A realização de auditorias individuais pode encontrar limitações de escopo na avaliação sistêmica da governança multinível de uma política pública, porque o acesso a dados e informações, bem como as proposições de encaminhamentos, estão condicionados à jurisdição territorial e institucional de cada instituição de controle externo. Ao optar por avaliar questões de governança multinível de uma política descentralizada, não há nenhum impedimento para que o TC utilize este Referencial como documento de apoio conceitual e analítico ao trabalho. Apenas recomenda-se que seja claramente especificado o não escopo do trabalho sobre aspectos de governança multinível que fogem à sua competência de jurisdição.

### 1.3. DIFERENTES ENFOQUES DA GOVERNANÇA PÚBLICA E ESPECIFICIDADES DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado apresentou novos paradigmas para a Administração Pública, entre eles o de aumentar sua governança, ou seja, a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de implementar as políticas públicas, enfatizando conceitos associados à eficiência, à flexibilidade e ao gerencialismo na entrega de serviços ao cidadão (BRASIL, 1995).

No âmbito do controle, o termo governança aparece nos Princípios Fundamentais de Auditoria no Setor Público (ISSAI 100) e nos Princípios Fundamentais de Auditoria de Desempenho (ISSAI 300), este afirmando que a auditoria operacional tem como um de seus objetivos o de promover a boa governança pública. Afirmações semelhantes constam, também, dos princípios fundamentais de auditoria financeira e de auditoria de conformidade (ISSAIs 200 e 400, respectivamente).

A percepção de governança pública está associada à combinação de dois elementos: a capacidade operacional da burocracia governamental nas atividades em que atua diretamente e nas atividades relacionadas à regulação das políticas públicas; e a criação de canais institucionais de mobilização e envolvimento da sociedade na elaboração e implementação de políticas públicas (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002). Com entendimento semelhante, Diniz (2001) também aponta para dois elementos constitutivos da governança pública, descrevendo-a tanto como a capacidade que têm os governos de implementar políticas públicas e alcançar metas coletivas quanto como a capacidade de colaboração entre atores diversos, transparência e accountability da atuação governamental. Para Peters (2012), a ideia de governança está associada aos meios para conduzir e obter os recursos necessários à implementação das ações coletivas nas sociedades contemporâneas, cabendo esse papel, principalmente, ao setor público, por meio de suas instituições. Essa implementação de ações coletivas envolve a interação de vários atores, em níveis e esferas de governo diversos e fora dele também.

Para fins de atuação do controle externo, adota-se, neste Referencial, o recorte conceitual das duas vertentes da governança pública definidas pela OCDE (2020): governança monocêntrica e governança multinível.

Na governança monocêntrica, tem-se como abordagem que o governo central exerce autoridade do poder político de forma tradicional e hierárquica, estabelecendo, por decisão própria, a agenda da sociedade e implementação das políticas. Trata-se de modelo de governança cuja jurisdição das políticas é imposta de cima para baixo, numa perspectiva de comando e controle, com poder restrito dos governos subnacionais e baixos níveis de colaboração.

Ao contrário da governança monocêntrica, a governança multinível ocorre quando não há competência exclusiva ou hierarquia estável de autoridade. Os recursos vitais da governança multinível são os vínculos que conectam os níveis de governo, o que lhes exige entrelaçamento para execução de suas atribuições. Portanto, a governança multinível se assenta na colaboração interfederativa, em que há partilha de responsabilidades entre diferentes atores.

A governança multinível tem como especificidade ser praticada em ambiente que exige contínua cooperação e fortalecimento da capacidade institucional de atuar de forma coordenada no ciclo das políticas públicas descentralizadas – formação da agenda, formulação da política, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação. Na legislação brasileira, seu propósito maior pode ser extraído de excerto do art. 2º da Lei 13.089/2015: “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015)<sup>2</sup>.

**O conceito da governança multinível busca compreender as relações tecidas nos diversos níveis governamentais e as novas formas de governança, com o olhar voltado para as diferentes realidades territoriais.**

O desenvolvimento do resultado comum esperado pela política descentralizada, por ser de longo prazo, requer recursos e compromissos contínuos nas instâncias multiníveis. Assim, deve-se identificar os recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que os municípios possuem diferentes níveis de recursos e capacidades institucionais e administrativas (GAO, 2005).

### 1.4. GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS: ABORDAGEM DO CONTROLE

A governança multinível enfatiza os arranjos institucionais das políticas públicas descentralizadas. A heterogeneidade das políticas públicas descentralizadas indica que a governança multinível adquirirá configurações diferenciadas em cada política, considerando seus respectivos ciclos, variando conforme o respectivo quadro normativo e institucional. O sistema de governança multinível poderá, portanto, indicar formas diferentes de intersectorialidade e colaboração interfederativa.

O foco nesse aspecto da governança é de fundamental relevância para que os TCs realizem avaliações mais abrangentes da ação governamental realizada por meio das políticas descentralizadas, uma vez que a articulação entre União, estados e municípios se apresenta como fator determinante para o êxito dessas políticas.

Considerando as convergências que a literatura apresenta na conceituação e explicação dos aspectos associados à governança multinível, e tendo em vista a aplicação do presente Referencial ao controle externo das políticas públicas descentralizadas, adota-se a seguinte definição:

**A governança multinível compreende a interação entre os níveis de governo e uma ampla gama de partes interessadas, incluindo atores privados e cidadãos, na formulação e implementação de políticas públicas com impacto subnacional. Ao observar essas interações, é importante avaliar as condições que as fazem funcionar e produzir os resultados desejados da política, em particular, para as políticas descentralizadas. Essas condições dizem respeito ao quadro fiscal e à gestão financeira, bem como às atribuições de responsabilidades, às capacidades operacionais e aos processos regulatórios envolvidos, conforme o marco jurídico institucional de cada política (OCDE, 2019).**

### 1.5. DESENVOLVIMENTO DO REFERENCIAL

O Referencial é fruto do Projeto Integrar, resultante de acordo de cooperação entre o TCU e a OCDE, com articulação subnacional promovida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), que visa a aprimorar o controle externo das políticas públicas descentralizadas, com ênfase nos desafios trazidos à governança multinível.

O documento reflete a continuidade de três referenciais anteriores publicados pelo TCU: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (2013); Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014); e Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (2016). Neste Referencial, enfatiza-se a perspectiva vertical de análise da governança, centrando-se nos componentes estruturantes que traduzem os principais desafios da coordenação interfederativa no Brasil.

Foi utilizado, como ponto de partida, o modelo conceitual e analítico sugerido pela OCDE para avaliação da governança multinível, que se baseou em dez fatores-chave para que a descentralização das políticas públicas funcione efetivamente (OCDE, 2020), conforme ilustra a figura a seguir.

**Figura 2: Dez diretrizes para implementar a descentralização**

- Esclarecer as responsabilidades atribuídas a diferentes níveis governamentais
- Certificar que todas as responsabilidades estão suficientemente financiadas
- Fortalecer a autonomia fiscal subnacional
- Oferecer suporte à capacitação subnacional
- Oferecer suporte à cooperação interjurisdicional
- Construir mecanismos de coordenação entre níveis de governo
- Fortalecer a governança inovadora e experimental e promover o engajamento dos cidadãos
- Permitir e aproveitar ao máximo os arranjos de descentralização assimétrica
- Melhorar a transparência, a coleta de dados e o monitoramento de desempenho
- Fortalecer as políticas nacionais de desenvolvimento regional e reduzir as disparidades territoriais

Fonte: OCDE, 2020. Baseado no documento *Making Decentralization Work* (OCDE, 2019).

<sup>1</sup> O Plano foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, em 1995. A reforma tinha por base o diagnóstico de crise fiscal e do modelo de administração burocrático, apresentando-se, como alternativa para racionalizar o funcionamento da máquina governamental, o modelo denominado Administração Pública Gerencial (ou Nova Gestão Pública), definindo, como objetivos gerais: aumentar a governança do Estado; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias; e transferir da União para estados e municípios ações de caráter local.

<sup>2</sup> Neste Referencial, associa-se o termo governança interfederativa a governança multinível, optando-se pelo uso deste em face de seu uso recorrente na literatura acadêmica, por especialistas, pela OCDE e no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014), que serviram de referência para elaboração deste documento.

A descentralização pressupõe o redirecionamento da implementação da política para os agentes e territórios subnacionais. Esse processo cria perspectivas de empoderamento local na gestão das políticas públicas, mas, em contrapartida, também exige maior grau e novos mecanismos de coordenação e cooperação do sistema federativo.

Um programa ou uma ação de governo que instrumentaliza a política descentralizada apresenta responsabilidades pela prestação do serviço compartilhadas entre diferentes órgãos e entidades, situados em diferentes territórios, com a característica marcante de que não existe responsável único pelos resultados. O sistema federativo brasileiro, marcado por expressivas desigualdades estruturais, impõe aos entes subnacionais diferentes condições e desafios para se criar estruturas administrativas capazes de gerir adequadamente esses programas e essas ações.

**Ao verificar os resultados de uma política descentralizada, os TCs precisam estar atentos a eventuais falhas cometidas no processo de descentralização, de forma a contemplar, em seu escopo de auditoria, questões que investiguem a existência e o funcionamento de mecanismos interfederativos de governança, geralmente analisados no âmbito específico de um programa ou uma ação de governo, em que se encontra instrumentalizada a política.**

A partir desse modelo inicial, foram agregados novos elementos, encontrados em outras referências nacionais e estrangeiras consultadas, além de opinião de especialistas e experiências de trabalhos de auditorias coordenadas em políticas descentralizadas feitas pelos TCs brasileiros, de modo a abranger variedade considerável de referências para caracterizar o que é a boa governança multinível em políticas públicas.

Com base nessas referências, foram definidos seis componentes como base do modelo de avaliação da governança multinível, tratados com detalhe no capítulo 3 deste Referencial: 1) Atribuição de responsabilidades; 2) Financiamento de responsabilidades; 3) Capacidade dos entes federativos; 4) Mecanismos de coordenação; 5) Monitoramento e avaliação de desempenho; 6) Abordagem das desigualdades territoriais.

Deste modo, ao formular questões para avaliar um ou mais componentes da governança multinível, as auditorias deverão examinar as interações e condições estabelecidas para a efetividade das políticas idealizadas e implementadas, especialmente em territórios cuja relação se desenvolva sobre a lógica descentralizada, analisando-se as relações de poder que transcendem a órbita verticalizada do Estado e encontrando, na sociedade civil e em agentes econômicos, atores capazes de influenciar a concretude das mais diversas políticas públicas (OCDE, 2020).

## 1.6. FORMA DE UTILIZAÇÃO DO REFERENCIAL

A aplicação deste Referencial deve levar em consideração as particularidades de cada política pública e do objeto que vier a ser delimitado pela auditoria, a exemplo da implementação de programa ou ação específica, das condições de oferta de determinado serviço ou da execução de uma atividade governamental. Antes de selecionar o componente da governança multinível que se deseja avaliar, é essencial que se conheça o marco regulatório da política, o ambiente institucional em que ela opera e as condições e os problemas recorrentes que afetam sua organização e seu funcionamento.

O escopo desse levantamento prévio deve observar os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público:

“Os auditores devem obter um entendimento da natureza da entidade ou do programa a ser auditado. Isso inclui entender os objetivos relevantes, as operações, o ambiente regulatório, os controles internos, o sistema financeiro e outros sistemas e processos de negócio, pesquisando potenciais fontes de evidência de auditoria. O conhecimento pode ser obtido a partir de interação regular com a administração, os responsáveis pela governança e outras partes interessadas. Isso pode significar consultar especialistas e examinar documentos (incluindo estudos anteriores e outras fontes), a fim de obter um entendimento abrangente do objeto a ser auditado e de seu contexto” (ISSAI 100/45, 2013).

As informações para compreender o ambiente de governança multinível da política fiscalizada podem ser obtidas mediante a aplicação de diversas técnicas, sendo as mais utilizadas pelas equipes de audi-

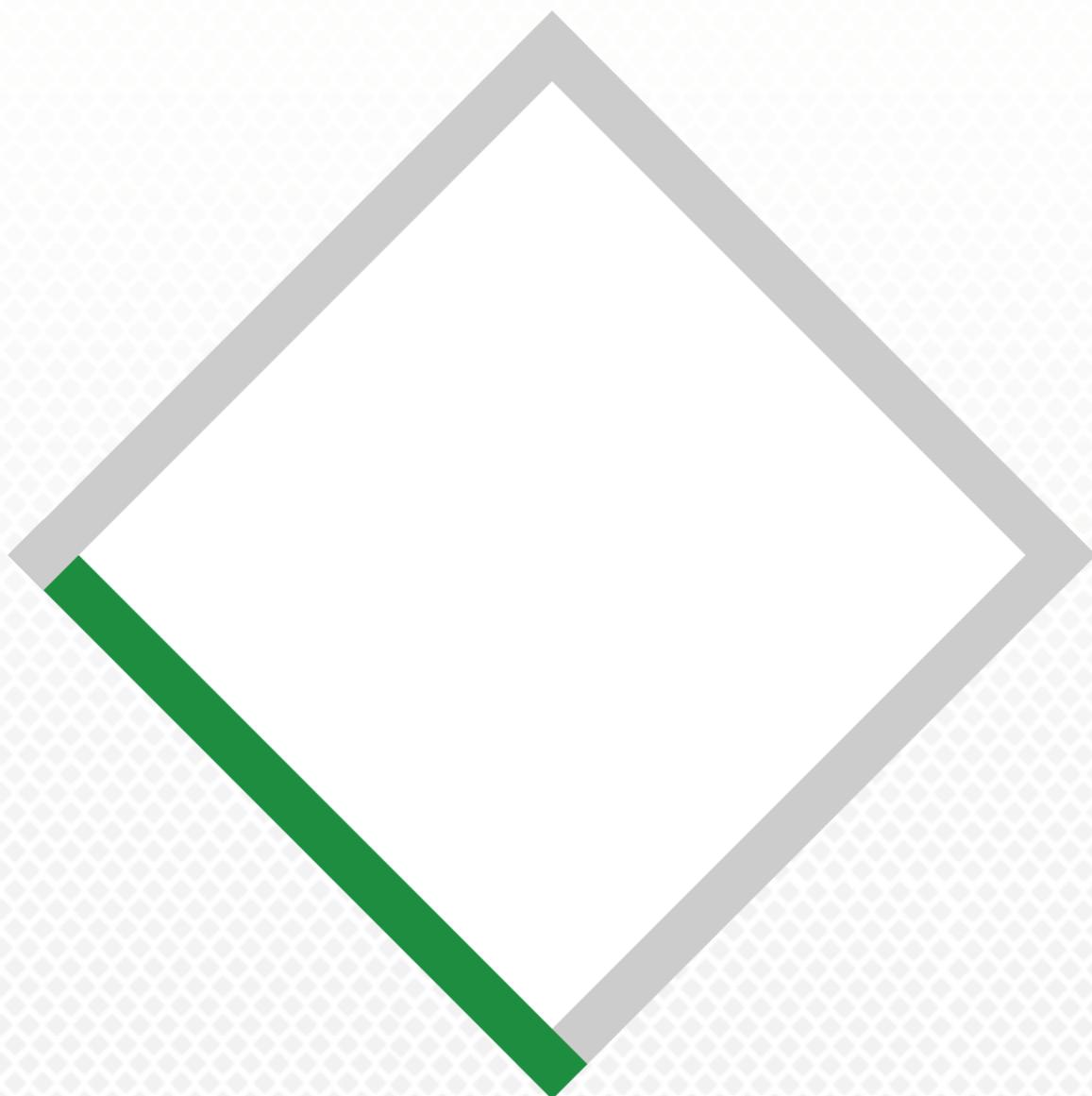
toria a análise documental e realização de entrevistas ou aplicação de questionários com gestores públicos e especialistas.

A análise de *Stakeholder* (identificar os principais atores interessados), a análise SWOT (identificar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto fiscalizado e oportunidades e ameaças do ambiente externo) e o Diagrama de Verificação de Risco (identificar riscos e conhecer a capacidade organizacional para seu gerenciamento, a partir das fraquezas e ameaças apontadas na Análise SWOT) são técnicas de diagnóstico recomendadas para auxiliar na sistematização das informações relativas à governança multinível do objeto fiscalizado e identificação dos componentes prioritários de análise<sup>3</sup>.

A observância a esses procedimentos permitirá que a equipe de auditoria identifique a importância relativa que cada um dos seis componentes de avaliação da governança multinível possui na política e, conseqüentemente, fundamente melhor a priorização e delimitação dos componentes que serão objeto de avaliação. Também há que se levar em consideração os resultados das fiscalizações anteriormente realizadas na política, de modo a direcionar a atuação do TC para o estudo de componentes de governança multinível pouco explorados ou que sofreram alterações em aspectos importantes da sua estrutura ou do seu modo de operacionalização.

A avaliação da governança multinível em políticas públicas descentralizadas se insere no contexto das auditorias operacionais (ou auditorias de desempenho), requerendo que os membros da equipe designada para essa avaliação tenham, preliminarmente, conhecimento dos manuais e documentos técnicos de referência para essa modalidade de auditoria e, se possível, tenham sido capacitados para a realização desse tipo de trabalho.

<sup>3</sup> Orientações sobre a aplicação dessas técnicas podem ser consultadas nos documentos Técnica de Auditoria Análise Stakeholder (TCU, 2002) e Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco Aplicados em Auditoria (TCU, 2010), disponíveis em <https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/>.



## Referencial Conceitual da Governança Multinível

### 2.1. GOVERNANÇA MULTINÍVEL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS

A teorização da governança multinível surge a partir do processo relacional entre a União Europeia e os vários sistemas políticos dos seus estados-membros, onde políticas públicas comumente operam sob múltiplas jurisdições. Estudos teóricos passam a analisar a governança para além do seu aspecto organizacional, criando uma perspectiva multinível de governos, pelo fato de que as fronteiras entre os domínios internos dos estados-membros e o domínio europeu das políticas públicas têm sido progressivamente atenuadas. Nesse contexto, a teoria da governança multinível busca compreender e explicar o sistema de negociação contínua entre os governos alojados em vários níveis territoriais, a partir de uma autoridade que está mais dispersa verticalmente, com diferentes esferas de influência (MONTEIRO; HORTA, 2018; CASTRO, 2014).

Alargando-se essa noção de organização do poder para além das relações que ocorrem entre agentes no âmbito interno de um determinado território, a compreensão do que seja a governança multinível passa a identificar-se com a interação entre todos aqueles níveis de governo que influenciam a constituição e implementação de políticas.

**Existe relação intrínseca entre descentralização e governança multinível, pois ambas operam sob os mesmos temas. Os conceitos, no entanto, são distintos. A governança multinível deve ser vista como o complexo processo de interações contínuas que opera entre vários níveis de governo. A descentralização deve ser vista como o desenho da política**

**pública quanto à delegação de poder, nos aspectos político, administrativo e fiscal.**

É na delegação de poderes que reside o conceito de descentralização. Segundo a OCDE (2019), a descentralização consiste na transferência de uma série de poderes, responsabilidades e recursos do governo central a governos subnacionais que possuem algum grau de autonomia, como estados ou municípios, no caso do sistema federativo brasileiro.

De acordo com Abrucio (2005), a descentralização é um processo eminentemente político em que ocorre a distribuição territorial da autoridade em direção aos governos subnacionais, criando aumento do poder político, fiscal e administrativo desses níveis de governo, mudando a agenda e atribuição de responsabilidades e buscando maior empoderamento dos atores sociais locais no processo decisório sobre políticas públicas. O grau adequado de descentralização varia de acordo com contextos e capacidades locais.

Em virtude da descentralização, novas habilidades e capacidades são requeridas dos governos subnacionais, especialmente quanto à capacidade de coordenar as responsabilidades compartilhadas entre diferentes níveis de governo. A esse respeito, Abrucio (2005) destaca que a descentralização exige a construção de capacidades político-institucionais, tanto do governo central quanto dos governos subnacionais: ao governo central cabe exercer a coordenação geral das ações e fornecer auxílio técnico e financeiro aos níveis subnacionais; aos entes subnacionais, por sua vez, cabe aprimorar a estrutura administrativa e os mecanismos de *accountability* democrática. Para que a descentralização promova melhoria do desempenho da gestão

pública, é muito importante que os governos subnacionais desenvolvam boas estruturas e capacidades administrativas e financeiras.

O conceito de descentralização é multidimensional, abrangendo, ao menos, três dimensões, que, embora distintas, são complementares e interdependentes.

A dimensão política (descentralização política) diz respeito à distribuição de autoridade política ou capacidade eleitoral entre os diferentes níveis de governo, do nível central para os periféricos. Refere-se, ainda, à forma como os administradores subnacionais são selecionados, por nomeação ou eleição, o que pode fortalecer a democratização do poder.

A dimensão administrativa (descentralização administrativa), por sua vez, trata da transferência de competências e funções para administrar ou prestar serviços públicos entre as esferas de governo. Observa-se, geralmente, a transferência das funções de planejamento, financiamento e tomada de decisões aos níveis subnacionais, a fim de melhorar a eficácia, eficiência e transparência de algumas funções públicas.

A dimensão fiscal (descentralização fiscal), por fim, envolve a delegação de responsabilidades financeiras aos entes subnacionais, seja garantindo recursos para execução dos serviços, por meio de arrecadação própria de tributos ou transferências obrigatórias intergovernamentais, seja concedendo autonomia para decidir como utilizar os recursos financeiros.

No Brasil, após a Constituição federal de 1988, houve forte tendência pró-descentralização, com inclusão dos municípios entre os entes federativos dotados de autonomia política, administrativa e fiscal, ao lado da União e dos estados. O texto constitucional, no art. 23, trouxe vasto rol de competências compartilhadas entre as esferas de governo, em diversas áreas da política pública, como saúde, assistência social, cultura, educação, proteção ao meio ambiente, moradia e saneamento básico.

A prestação dos serviços públicos com qualidade e eficácia está diretamente relacionada à maneira pela qual tanto a descentralização quanto o sistema de governança multinível estão projetados e implementados, sendo ambos fundamentais para alcançar os resultados sociais e políticos almejados.

**No contexto dos países federados, a governança multinível é indispensável para o cumprimento dos objetivos das políticas públicas descentralizadas, sobretudo quando existem relações financeiras diretas entre esses entes e estão presentes disparidades sociais e territoriais entre as regiões, notadamente como ocorre no caso brasileiro.**

O esforço de coordenação e regulação das relações e interações entre os diversos *stakeholders*, por meio da governança multinível aprimorada, pode mitigar os impactos das assimetrias de informação, decorrentes da descentralização e própria elaboração de determinada política pública, além de ajudar na melhor alocação dos recursos para atender aos objetivos precípuos da política. Nesse contexto, ganha importância a partilha de responsabilidades entre os diferentes níveis de poder na gestão de todo o ciclo da política pública, bem como a estrutura fiscal, a gestão financeira e as capacidades técnicas que afetam os resultados das políticas descentralizadas no nível subnacional em particular (OCDE, 2020).

Lotta e Favareto (2016) destacam três aspectos estruturais do ambiente institucional das políticas públicas no Brasil que precisam ser enfrentados: a) ineficácia da pactuação federativa, na medida em que não consegue gerar estruturas e incentivos adequados à organização de atribuições e capacidades das três esferas de governo; b) cultura setorial autonomizada das esferas governamentais, que ocasiona perda de oportunidades de sinergia e emperra a integração de esforços; c) descon sideração das especificidades e estruturas sociais territoriais, fazendo com que as esferas subnacionais sejam meros repositórios de investimentos.

**A descentralização impõe que se observe a política pública sob a perspectiva analítica do componente “território”, principalmente quando ela apresenta indicadores de resultados muito diferenciados nos vários municípios em que é implementada, o que sugere que há fatores locais que estão a condicionar a eficácia e eficiência dos gastos públicos (LOTTA; FAVARETO, 2016).**

Para que as ações governamentais tenham sucesso, é preciso considerar as realidades administrativas locais e formas de mobilização da pluralidade de atores sociais com interesses na política (MARTINS, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016). O ângulo relacional da questão importa, porque “as estratégias e chances de sucesso dos atores federativos” são muito impactadas pela “forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais nas políticas específicas” (ARRETCHE, 2002). A fragmentação no compartilhamento de competências, por vezes, gera indefinições de responsabilidades e provoca conflitos entre atores (OCDE, 2020).

## 2.2. GOVERNANÇA MULTINÍVEL COMO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO VERTICAL, HORIZONTAL E COM A SOCIEDADE CIVIL

### Fatores que podem condicionar as relações colaborativas entre atores interessados

A efetividade de um sistema de governança multinível repercute na forma como as políticas públicas descentralizadas são formuladas e implementadas e nos resultados alcançados pelos governos (OCDE, 2020). De forma similar, um sistema de governança multinível influencia e é influenciado pelos vínculos e pelas relações concretamente estabelecidas entre os entes federativos e atores interessados nos resultados das políticas.

No caso brasileiro, as escolhas indicadas na Constituição de 1988 e em normas decorrentes acerca da distribuição de competências condicionam essas relações, sobretudo pela alta fragmentação entre governo central – União e governos subnacionais – estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1988). O ângulo relacional da questão importa, porque “as estratégias e chances de sucesso dos atores federativos” são muito impactadas pela “forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais nas políticas específicas” (ARRETCHE, 2002, p. 434).

As relações entre atores são afetadas pelas estratégias de regulação das políticas. A regulação suscita a possibilidade de se fixarem modelos de intervenção com regras flexíveis, quanto aos processos, e com maior foco nos resultados, trazendo “a ideia de que uma política proposta por um governo central ou federal, por exemplo, não define tudo de antemão, mas que há espaço para ajustamentos que dependem das situações concretas de relação entre esse governo e as instâncias subnacionais” (FARENZENA; MARCHAND, 2013). Por isso, mecanismos de governança multinível devem ser flexíveis e adaptáveis, pois se sujeitam a alterações, em razão de variações nos contextos políticos, administrativos e financeiros dos territórios em que a governança se insere (OCDE, 2020).

As políticas se ligam à noção de mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços que solucionem dado problema coletivo (PROCOPIUCK, 2013, apud BRASIL, 2014), o que reforça a ideia de que a articulação é condicionada, em grande parcela, pela soma de capacidades técnicas e financeiras, assim como pelos padrões organizacionais dos atores (OCDE, 2020).

**Os processos de articulação e ação conjunta entre atores podem ser condicionados: a) pelas normas sobre o compartilhamento de competências entre os governos central e subnacionais; b) pelas estratégias**

**de regulação dos processos e resultados esperados das políticas; c) pelos contextos dos territórios e de suas forças sociais; e d) pelas capacidades técnicas e financeiras e pelos padrões organizacionais dos atores envolvidos nas políticas.**

Considerando que as regras e instâncias das políticas são heterogêneas e possuem “características específicas, em função dos atores envolvidos nos processos decisórios, dos distintos papéis existentes e do momento em que o envolvimento acontece” (LOTTA; VAZ, 2015), é relevante que os TCs analisem quais fatores favorecem ou condicionam a articulação entre atores públicos e privados que necessitam atuar de forma colaborativa para o êxito da política.

### Integração vertical, horizontal e com a sociedade civil

A literatura identifica três formas de integração e três conjuntos de atores que interagem no ambiente multinível de políticas públicas. Em síntese, a governança multinível abrange os processos que visam à integração: a) vertical, entre governos de diferentes esferas nacional e subnacional; b) horizontal, entre entes federativos da mesma esfera governamental, com menção à importância da coerência interna entre órgãos e entidades de um mesmo ente federativo; e c) entre entes governamentais e a ampla variedade de atores externos que se interessam pelos resultados das políticas públicas (OCDE, 2020).

Essas categorias decorrem, em alguma medida, da configuração da descentralização e sua consequente lógica para realocação dos “núcleos de poder” em “três perspectivas: da Administração direta para a indireta, entre os níveis de governo e do Estado para a sociedade civil” (FARENZENA; MARCHAND, 2013).

**Nas políticas descentralizadas, a integração vertical se materializa por meio da divisão de competências e responsabilidades entre governo nacional e governos subnacionais, por via legislativa ou contratual. A integração horizontal representa o movimento para fora da estrutura estatal, o que tem favorecido a emergência de conjunto significativo de novos movimentos sociais e organizações que estão cada vez mais envolvidos no ciclo da política pública, assumindo papel cada vez mais relevante na definição das agendas políticas (MONTEIRO; HORTA, 2018).**

Podem ser aqui destacados exemplos de mecanismos que viabilizam a integração entre atores públicos e privados:

- para a integração vertical (entre governos de diferentes esferas), há os arranjos que decorrem de obrigações constitucionais ou legais, como, por

exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e instrumentos de pactuação voluntária, como, por exemplo, os convênios para repasse de recursos condicionados ao alcance de metas;

- b. para a integração horizontal (entre entes federativos da mesma esfera), há instrumentos para regionalização interestadual ou intermunicipal, como, por exemplo, os consórcios públicos;
- c. para a integração horizontal (entre setores de políticas ou intersetorialidade), é possível identificar instâncias específicas de planejamento integrado e diálogo permanente, como, por exemplo, os programas de busca ativa escolar que integram setores de educação, saúde e assistência social.

Não é simples a implantação de mecanismos em prol da integração dos atores da política, sendo os altos custos de transação e a competição por recursos exemplos relevantes de barreiras para que a integração entre atores públicos e privados de fato aconteça (OCDE, 2020). Mesmo no caso dos bem-sucedidos sistemas de políticas, “persistem alguns problemas, entre os quais a dificuldade de se montar um modelo regionalizado mais efetivo e eficiente” (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p. 150-152).

#### Papel do Centro de Governo

Os mecanismos de coordenação do sistema de governança multinível devem ser fortalecidos por uma atuação eficaz do Centro de Governo, dada sua capacidade de orientar o desenvolvimento e a implementação de políticas, por meio de um papel de apoio e consultoria para governos subnacionais e partes interessadas não governamentais (OCDE, 2020).

Em 2016, o TCU publicou o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo, identificando e consolidando boas práticas nacionais e internacionais afetas a essa perspectiva de governança pública. O quadro analítico daquele Referencial apresenta quatro mecanismos – estratégia, coordenação, supervisão e transparência – necessários para que as funções de governança de Centro de Governo sejam executadas de forma satisfatória.

O fortalecimento dos Centros de Governo é requisito necessário para todos os entes da Federação, a fim de se garantir o bom funcionamento do sistema de governança multinível.

**“A existência de um Centro Governamental forte e consolidado é essencial para facilitar a coesão entre as políticas e os programas do governo, bem como coordenação produtiva entre as partes interessadas que atuam no processo de políticas públicas” (OLACEFS, 2018).**

Esse cenário tem sido reforçado, por exemplo, com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), em vista da complexidade e amplitude dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) exigirem maior coordenação institucional e definição de responsabilidades. Nesse contexto, mecanismos de coordenação robustos são essenciais para garantir a coerência das políticas.

O Centro de Governo atuante favorece a coerência da política pública em todas as suas etapas, pela participação integrada de atores, e pode oferecer, estrategicamente, a promoção de mecanismos que contribuam para a transparência e o fortalecimento da legitimidade das decisões envolvidas nas etapas de uma política pública.

Os governos têm de gerenciar negociações políticas complexas, para aprovação e implementação das políticas prioritárias, o que requer fortalecimento da capacidade institucional do Estado para alcançar resultados e entregar serviços (BRASIL, 2016). Cabe lembrar que “a coordenação não significa controle central e eliminar a autonomia dos ministros no desenvolvimento de políticas, mas fazer com que diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos” (BRASIL, 2016). Na medida em que os Centros de Governo não se mostram suficientemente fortalecidos, os diálogos tendem a ser setoriais, em uma mesma esfera de governo.

#### Análise dos processos relacionais

A análise das relações estabelecidas entre atores públicos e privados favorece a produção de diagnósticos sobre efeitos negativos de comportamentos não colaborativos, assim como evidências acerca de lacunas, sobreposições e duplicações de responsabilidades.

Para essa análise, deve-se observar que atores estatais e não estatais podem participar de todo o ciclo da política pública, mas a natureza da relação e o grau de integração modifica-se de acordo com a etapa (LOTTA; VAZ, 2015). Em se tratando das etapas de elaboração, implementação ou monitoramento, variam as questões-chaves para análise dos processos relacionais.

**Quadro 1: Questões-chave para análise dos processos relacionais**

Etapa do ciclo da política pública	Questões a serem analisadas
<b>Agenda e formulação</b>	Como os assuntos são trazidos para a agenda? Quais atores influenciam a agenda? Como as ações são planejadas pela administração? Quais atores participam do processo de formulação? Quais os instrumentos utilizados no planejamento? Foram criadas instâncias específicas para pactuação e planejamento? Existem formas institucionalizadas para envolver atores públicos e privados?
<b>Implementação</b>	Quem são os responsáveis pela execução e quais seus papéis? Como os atores foram envolvidos na etapa de formulação? Como a implementação ocorre? Quais as formas de contratualização e suas diferenças em relação ao que foi formulado? Como se dá a alocação de recursos humanos e financeiros? Qual a lógica de incentivos e induções? Qual o papel dos diversos entes federativos e setores da política?
<b>Monitoramento e avaliação</b>	Foram previstos mecanismos de avaliação e monitoramento? Como é acompanhada a implementação das ações? Esses mecanismos integram os entes federativos e setores da política? As ações produziram os resultados previstos? Quem são os responsáveis e atores envolvidos nessa atividade? Quais as consequências da avaliação em relação ao que foi planejado? Quais as consequências da avaliação para a própria política ou o programa?

Fonte: Elaboração dos autores, adaptado a partir de Lotta e Vaz (2015).

Observe-se que não é possível ou desejável predeterminar quantos e/ou quais atores deverão integrar os processos relacionais ou, mesmo, preestabelecer padrão sobre quais seriam as condições ideais para exercerem as funções a eles atribuídas, sendo indicado que a análise se dê a partir do contexto e das particularidades de cada política.

Os procedimentos e as técnicas de auditoria apropriados para essa abordagem são estabelecidos pelas normas aplicáveis aos TCs, que devem ser observadas durante a seleção do objeto e da ação de controle e nas consecutivas etapas de planejamento, execução e monitoramento.

No capítulo seguinte, será apresentada a estrutura analítica para que os TCs avaliem as seis dimensões de governança multinível indicadas no modelo avaliativo definido para o controle externo, contemplando as diretrizes para identificar partes interessadas, avaliar riscos inerentes à participação de cada ator e examinar como cada um influencia os processos.



## Modelo dos Tribunais de Contas para Avaliação da Governança Multinível

### 3.1. FERRAMENTA DE DIAGNÓSTICO PARA USO EM AVALIAÇÕES DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL: ANÁLISE *STAKEHOLDER*

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) 9020 (BRASIL, 2020) reconhecem a importância de serem determinadas quem são as partes interessadas no processo de avaliação das políticas públicas, estejam elas ou não sob a jurisdição da entidade fiscalizadora. São abrangidos pelo conceito de partes interessadas os atores da política, beneficiários diretos ou indiretos das ações políticas ou atores que são por elas afetados.

Esse requisito é observado nas auditorias operacionais, sendo indicada a utilização de técnicas para traçar esse tipo de diagnóstico, dentre elas a análise *stakeholder*, que tem o objetivo de identificar os principais grupos de interesse ligados ao objeto de auditoria (atores interessados), assim como avaliar se existem eventuais conflitos de interesse e o modo como esses interesses irão afetar os riscos e a viabilidade das políticas públicas (BRASIL, 2010).

O Apêndice B deste Referencial mostra um exemplo ilustrativo da aplicação dessa técnica para identificar os atores estatais e não estatais envolvidos com as políticas públicas de saúde e educação e suas relações multiníveis.

### 3.2. ESTRUTURA ANALÍTICA PARA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL

O princípio da cooperação, definido no art. 23 da Constituição federal, representa o fio condutor do êxito das políticas descentralizadas, e isso, geralmente, caminha lado a lado com os mecanismos de governança multinível institucionalizados, baseados no relacionamento colaborativo e alinhado entre stakeholders. Contudo, observa-se, a partir de apontamentos das auditorias operacionais realizadas pelos TCs brasileiros, que tem havido dificuldades em criar condições e capacidades para o exercício dessa repartição vertical, destinada a dar efetividade ao federalismo cooperativo<sup>4</sup>.

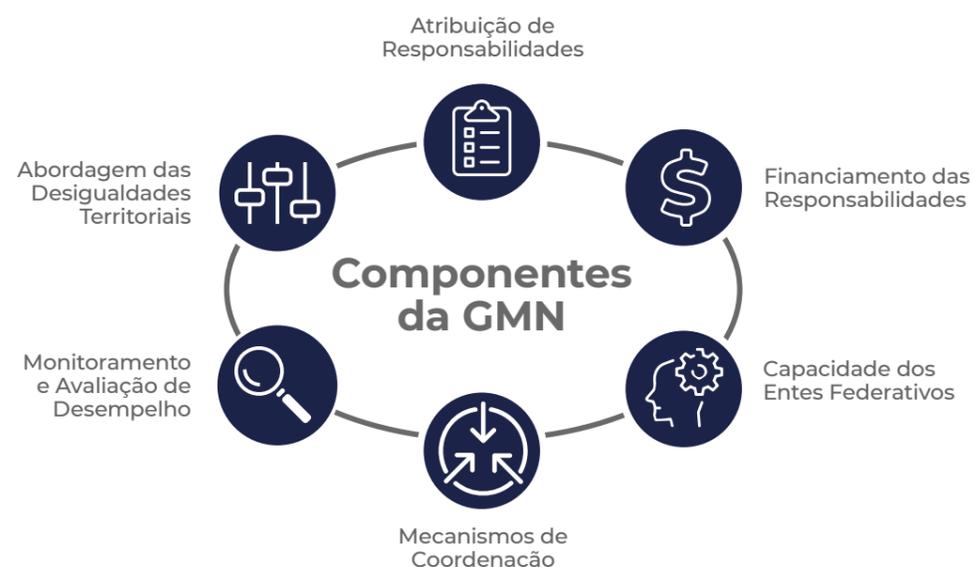
O federalismo cooperativo é peça-chave no cenário brasileiro, por se tratar de país com muitas desigualdades territoriais e heterogeneidade das administrações locais em prover as políticas descentralizadas. Por isso, os auditores precisam ter visão clara das capacidades e dos recursos de cada nível de governo, mapear e entender as responsabilidades de cada nível e avaliar os mecanismos de coordenação entre esses níveis. É sobre essa ótica da cooperação federativa que se assenta o quadro analítico de governança multinível a ser utilizado pelos TCs em suas auditorias operacionais.

<sup>4</sup> Neste Referencial, utilizam-se os termos cooperação e colaboração como sinônimos, sem apego acadêmico ou jurídico ao conceito estrito de cada palavra, que, nem sempre, é convergente. No âmbito da gestão das políticas públicas descentralizadas, cooperação, colaboração, coordenação, articulação e integração são termos que remetem a requisitos da boa governança multinível entre a Administração federal, estadual e municipal, tendo em vista que as políticas descentralizadas exigem interdependência e harmonização da atuação dos entes federados em buscar o desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional.

## Seis componentes que viabilizam a boa governança multinível

O quadro analítico de governança multinível para uso dos TCs contém seis componentes, elaborados a partir das dez diretrizes recomendadas pela OCDE para que a descentralização das políticas públicas funcione efetivamente.

**Figura 3: Seis componentes que viabilizam a boa governança multinível**



Fonte: Elaboração dos autores, adaptado a partir de OCDE (2020).

A equipe de auditoria pode selecionar um ou mais componentes de avaliação da governança multinível que venham a se adequar ao propósito e problema formulado pela auditoria. A próxima etapa é decidir como operacionalizar a análise dos componentes, descrevendo quais critérios serão adotados na fiscalização da política descentralizada. Entende-se que o objeto de controle poderá não ser necessariamente uma política em sentido literal, mas, sim, um programa, uma ação, uma intervenção ou uma decisão governamental específica, voltados à solução de problemas ou ao bem-estar da sociedade.

### Componente 1

#### Atribuição de responsabilidades

Divisão de atribuições, de forma clara, detalhada, sem sobreposições e sem lacunas, entre os atores intervenientes na política descentralizada.

### Componente 2

#### Financiamento das responsabilidades

Condições desejáveis de financiamento da política. Compreende a suficiência e disponibilidade das fontes de recursos e o fluxo das transferências intergovernamentais.

### Componente 3

#### Capacidades dos entes federativos

Capacidade estratégica, técnica e administrativa do ente para definir, estruturar, implementar e monitorar a política.

### Componente 4

#### Mecanismos de coordenação

Alinhamento de diretrizes e objetivos da política, definição de programação plurianual, coordenação vertical e horizontal.

### Componente 5

#### Monitoramento e avaliação de desempenho

Acompanhamento dos resultados da política, revelando informações úteis ao longo do ciclo que devem alimentar as decisões em etapas subsequentes.

### Componente 6

#### Abordagem das desigualdades territoriais

Mecanismos de equalização das necessidades fiscais entre entes federativos e estratégias diferenciadas de atendimento regional e local.

## Crítérios, questões e o que se espera obter das análises

Os critérios adotados estão associados aos níveis de maturidade esperados de cada componente. Servem como indicativo das condições em que necessariamente todo o componente deveria estar operando, refletindo que as melhores práticas estão sendo adotadas e funcionam de forma satisfatória. Ou seja, indicam que as medidas ou práticas para a boa governança multinível foram efetivamente implementadas, são aplicadas com regularidade e favorecem o bom desempenho da política.

Nas seções seguintes, são apresentados a descrição conceitual de cada componente e os critérios de análise adotados neste Referencial. Para cada critério, sugere-se uma questão de orientação para análise da governança multinível e um conjunto de itens de verificação (o que a análise vai permitir dizer). Para cada critério, também são apresentados exemplos de achados evidenciados em auditorias coordenadas realizadas pelos TCs, buscando facilitar a compreensão da aplicabilidade do critério a um caso concreto já analisado.

Os critérios informados no quadro analítico, para cada um dos seis componentes, são conceituais e orientadores e, por isso, é desejável que, no decurso de cada trabalho, a equipe de auditoria explicita os critérios, adotando como referências os marcos normativos, os arranjos institucionais e as especificidades da política que está sendo avaliada.

Para os seis componentes da governança multinível, as questões e os itens de verificação foram formulados de forma a compatibilizar e manter coerência entre o referencial analítico elaborado pela OCDE e os referenciais de governança e controle de políticas públicas publicados pelo TCU.

Ao formular as questões de auditoria, a equipe de fiscalização deve se atentar para as seguintes recomendações: a) as questões representam o desdobramento do objetivo de auditoria; b) as questões e as subquestões devem ser tematicamente relacionadas, complementares e não sobrepostas; c) a quantidade de questões depende de cada auditoria, mas é preciso ser realista para que o trabalho seja exequível; e d) as subquestões de auditoria (nível de desagregação das questões) podem ser adotadas para estabelecer maior clareza e foco da investigação, bem como limites de análise a serem observados durante a execução do trabalho (MANUAL DE AUDITORIA OPERACIONAL DO TCU, edição revisada de 2020).

Os itens de verificação (o que a análise vai permitir dizer) constantes dos quadros analíticos refletem fatores de risco que podem estar associados à boa governança multinível das políticas públicas em geral, podendo ser adaptados e complementados a juízo da equipe de fiscalização e a depender das características da política analisada.

## COMPONENTE 1: ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES

Nas políticas descentralizadas, há ampla gama de responsabilidades que são compartilhadas entre os níveis de governo, seja central ou local. A extensão do compartilhamento de responsabilidades vai depender da política em questão. Isso gera complexidades nas interações e pode levar a ambiguidades na atribuição de responsabilidades. Tal atribuição pouco clara, quando não é impulsionada por objetivos precisos, impõe grandes riscos à eficiência geral dos investimentos públicos, igualdade na prestação do serviço e clareza do processo de responsabilidade política local.

No Brasil, parte significativa das políticas públicas são implementadas de forma descentralizada, por meio de programas em que a responsabilidade pela prestação do serviço é compartilhada por diferentes órgãos, em múltiplos níveis governamentais, podendo, até mesmo, envolver entidades não governamentais, criando responsabilidades difusas pelos resultados. Nesse ambiente em que há diversidade de atores envolvidos nos processos decisórios, há que se considerar, também, a possibilidade de existirem objetivos conflitantes, que nem sempre são conciliáveis.

**Problemas de desempenho da política que estejam associados à governança multinível podem se originar tanto de lacunas de atribuição de responsabilidades quanto de atribuições que, por vezes, são inconsistentes ou incompatíveis com estruturas, culturas e arranjos institucionais descentralizados diversos.**

A descentralização das políticas públicas para as esferas subnacionais é afetada pelas assimetrias percebidas na lógica da organização federativa brasileira. Esse cenário pode gerar um processo não homogêneo de ordenação e gestão de responsabilidades. Sem responsabilidades bem definidas, ou seja, sem clareza em saber “quem é responsável por fazer o quê”, corre-se o risco de que as esferas subnacionais não se coordenem adequadamente entre si na boa administração dos recursos públicos.

Nesse componente, as boas práticas de governança multinível também atribuem importância à participação social: “uma gestão arbitrária, opaca e fechada seria

desprovida de boa governança, ao passo que uma gestão democrática, transparente e aberta à participação estaria em maior conformidade com princípios gerais e contemporâneos da governança do Estado e de sua relação com a sociedade” (BRASIL, 2014). Em diversas políticas descentralizadas, observa-se a instauração de organismos da sociedade civil para os quais são atribuídas responsabilidades nos processos de decisão e implementação das políticas. Para que essas responsabilidades sejam adequadamente exercidas, deve-se prever espaços e meios que facilitem o engajamento e a interlocução entre partes interessadas.

São sugeridos cinco critérios para que os TCs possam avaliar a boa governança multinível no componente “atribuição de responsabilidades”, que estão diretamente associados ao ambiente jurídico-institucional que delimita a organização e à operacionalização de determinada política pública. É nesse ambiente que se encontram as competências e os limites que pautam a ação pública para provisão de serviços estatais.

**Quadro 2: Critérios e questões conceituais para análise do componente Atribuição de Responsabilidades**

Componente: C.1 Atribuição de Responsabilidades		
Critério (Descrição)	Questão	O que a análise vai permitir dizer
<p><b>C.1.1</b> <b>Definição de responsabilidades e atribuições</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem ter suas responsabilidades atribuídas nos marcos legais e regulatórios da política ou pactuadas em acordos intergovernamentais. Quanto mais áreas, processos ou atividades são compartilhados por diferentes níveis de governo, maior a necessidade de se ter clareza quanto às responsabilidades de cada ator, para reduzir o risco de lacunas, duplicações e sobreposições.</p>	<p>As responsabilidades e atribuições próprias e compartilhadas pelo governo central e pelos governos subnacionais estão clara e suficientemente identificadas, atribuídas e formalizadas nas normas ou nos instrumentos de pactuação que regulamentam a política?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há delimitação das funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos nos diferentes níveis de governo na institucionalização da política.</li> <li>Se estão estabelecidos mecanismos, instrumentos e processos decisórios sobre as formas de atuação conjunta, pactuação e coordenação entre os diferentes níveis de governo.</li> <li>Se estão definidas as ações que são próprias e comuns ou compartilhadas entre os diferentes níveis de governo.</li> <li>Se há lacuna, duplicação ou sobreposição de responsabilidades e atribuições, considerando as condições ideais de implementação da política.</li> </ul>
<p><b>C.1.2</b> <b>Autonomia sobre os gastos</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem ter suficiente autonomia decisória nos gastos feitos em seus campos de responsabilidade previamente definidos. A autonomia de gastos será limitada, no caso de a prestação de serviços ser fortemente direcionada ou condicionada por regulamentação normativa estabelecida em nível mais elevado de governo ou outras situações que engessem os níveis executores da política.</p>	<p>O grau de autonomia dos diferentes níveis de governo favorece a tomada de decisão quanto aos gastos realizados em suas áreas de responsabilidade?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há divisão de poder entre os diferentes níveis de governo sobre o planejamento e as decisões alocativas da política.</li> <li>Se há sistemática e critérios para definição das prioridades de gasto da política em nível local.</li> <li>Se há fatores que restringem excessivamente os governos subnacionais na tomada de decisão quanto à definição de prioridades na alocação dos gastos da política.</li> </ul>
<p><b>C.1.3</b> <b>Prestação de contas</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem ser responsáveis por formalizar mecanismos e instrumentos de promoção da transparência, comunicando os recursos empregados e serviços prestados nos seus campos de responsabilidade. As informações devem ser de fácil acesso e entendimento pela sociedade.</p>	<p>As ferramentas e os mecanismos de transparência adotados pelos diferentes níveis de governos são acessíveis e permitem que os cidadãos estejam bem informados sobre os serviços prestados?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se estão estabelecidos mecanismos, instrumentos e procedimentos de prestação de contas das operações e resultados alcançados pela política.</li> <li>Se há canais formais de comunicação para receber e fornecer informações sobre ações, objetivos, metas, operações e resultados da política.</li> <li>Se há fatores que condicionam a prestação de contas e comunicação adequada entre os níveis de governo e a sociedade sobre as ações realizadas na política.</li> </ul>

Componente: C.1 Atribuição de Responsabilidades		
Critério (Descrição)	Questão	O que a análise vai permitir dizer
<p><b>C.1.4</b> <b>Cobertura da prestação dos serviços</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem executar a política sob condições mínimas que regulem a forma de prestação e organização dos serviços dentro de sua jurisdição territorial, levando em consideração as necessidades específicas de acesso e cobertura dos segmentos sociais a serem atendidos.</p>	<p>A prestação dos serviços é orientada por condições mínimas de cobertura territorial, segundo as particularidades e necessidades dos segmentos a serem beneficiados?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há alinhamento das intervenções da política com as demandas locais da população afetada e prioridades políticas dos diferentes níveis de governo governamentais.</li> <li>Se estão descritas as entregas da política, a delimitação do público-alvo e a definição de metas de atendimento.</li> <li>Se há identificação de como a política se relaciona com outras intervenções governamentais.</li> <li>Se há fatores que condicionam a cobertura da prestação dos serviços, segundo as demandas locais.</li> </ul>
<p><b>C.1.5</b> <b>Engajamento de setores e grupos interessados</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem facilitar a participação e o engajamento de cidadãos nas discussões sobre a política. As modalidades de engajamento variam, dependendo dos contextos locais, mas devem existir meios e espaços para que os cidadãos expressem suas opiniões sobre serviços e problemas locais.</p>	<p>Os setores e grupos interessados e afetados pela política encontram ambiente favorável para expressar opiniões sobre serviços e problemas locais e se envolver com eles?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há mecanismos, instrumentos e procedimentos de participação de representantes de todos os Poderes, das esferas de governo e dos setores afetados pela política no processo decisório.</li> <li>Se há espaços que facilitam a interlocução entre as diversas partes interessadas.</li> <li>Se há dados e informações disponibilizados publicamente para viabilizar a participação social e de todas as partes interessadas.</li> <li>Se há fatores que condicionam a participação social e das partes interessadas no âmbito da política.</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos autores.

Na análise do componente 1 – Atribuição de responsabilidades, as equipes de fiscalização podem buscar referências adicionais nos seguintes referenciais de governança e controle de políticas públicas, publicados pelo TCU, que trazem conteúdos relacionados ao tema:

- Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020): Itens de verificação 6.1. Estruturas de coordenação (p. 80) e 6.5. Estruturas de *accountability* (p. 81);
- Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (2016): C.5.3. Estabelecimento claro dos papéis de responsabilidades (p. 86), T.4.1. Coleta de informações dos cidadãos (p. 92) e T.5.4. Apresentação de resultados alcançados (p. 93);
- Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014): Componentes Institucionalização (p. 80), Planos e objetivos (p. 81) e Participação (p. 85).

## EXEMPLOS DE CRITÉRIOS E ACHADOS DE AUDITORIA

### C.1.1. Definição de responsabilidades e atribuições

**Critério:** A Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024, enumerou 17 estratégias que devem ser implementadas, para garantir o alcance da Meta 1, que trata de ampliar o acesso à educação infantil. A implementação de algumas estratégias se dará mediante regime de colaboração (são os casos das Estratégias 1.1, 1.3, 1.5 e 1.16), o que exige a definição clara e formal das atribuições de cada nível de governo.

**Achado de auditoria:** Nem o Plano Nacional de Educação (PNE), nem outro normativo definem claramente as responsabilidades de cada esfera de governo pela implementação de parte das estratégias da Meta 1. As respostas fornecidas pelos gestores municipais de educação, na pesquisa eletrônica, trouxeram entendimentos divergentes entre si sobre essas responsabilidades. Na análise dos planos municipais de educação, feita para os municípios visitados, evidenciou-se o reduzido grau de incorporação das estratégias do PNE naqueles documentos. Há estratégias que não estão relacionadas diretamente à oferta educacional (entendida como disponibilização de vagas) e, por isso, remetem ao papel da União e dos estados de prestar assistência técnica e financeira aos entes locais. Tem-se o risco de que determinadas estratégias não sejam executadas, pelo fato de que cada esfera de governo não as reconhece como incumbência sua (fiscalização de orientação centralizada do TCU na educação infantil, Acórdão 2775/2017 – TCU-Plenário).

### C.1.2. Autonomia sobre os gastos

**Critério:** Por meio da Ação 5450 – Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer, o governo federal direciona recursos aos níveis de governo estadual e municipal para construção, ampliação, reforma e modernização da infraestrutura esportiva destinada à prática do desporto educacional e de participação. A ação é executada de forma descentralizada, por meio de transferências voluntárias.

**Achado de auditoria:** A forma de alocação das dotações orçamentárias para os agentes executores, em sua maioria pela via de emenda parlamentar, alija o órgão gestor, em boa medida, do poder de decisão e da faculdade de direcionar recursos para projetos mais estruturantes do desporto educacional e localidades consideradas mais prioritárias (auditoria do TCU no desporto educacional, Acórdão 2033/2019 – TCU-Plenário).

### C.1.3. Prestação de contas

**Critério:** O art. 8º da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação estabelece que é dever dos órgãos e das entidades públicas promover a divulgação, em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo por eles produzidas ou custodiadas. Entre as informações divulgadas, deverão constar: a) registros de repasses ou transferências de recursos financeiros; b) registros de despesas; c) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

**Achado de auditoria:** Falta publicação, em formato aberto, dos dados sobre processo de adesão e habilitação, repasses financeiros, execução financeira e prestação de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações agregadas (auditoria coordenada na infraestrutura de escolas públicas do ensino fundamental, Acórdão 1007/2016 – TCU-Plenário).

### C.1.4. Cobertura da prestação dos serviços

**Critério:** No âmbito do SUS, configura-se como pressuposto o planejamento ser ascendente e integrado, do nível local até o federal, orientado por problemas e necessidades de saúde da população, próprios de cada região de saúde, conforme a Portaria GM/MS 2.135/2013.

**Achado de auditoria:** Em 15 das 23 Secretarias de Estado de Saúde fiscalizadas, foram evidenciadas deficiências no levantamento das necessidades de saúde da população e planejamento dos serviços de atenção básica. Soma-se a isso que, em 8 das 23 Secretarias, não havia diagnóstico de abrangência estadual contendo as especificidades locais e regionais (auditoria coordenada na gestão à atenção básica da saúde, Acórdão 1714/2015 – TCU-Plenário).

### C.1.5. Engajamento de setores e grupos interessados

**Critério:** Os Conselhos Municipais de Saúde têm suas atribuições disciplinadas na Lei 8.142/1980, que lhes confere status de órgão formulador de estratégias e controlador de execução das políticas públicas de saúde nas instâncias correspondentes.

**Achado de auditoria:** No processo de elaboração do planejamento das ações de saúde, os dados demonstraram situação inquietante, pois, dos 317 municípios avaliados em campo, verificou-se que, em 100 deles (31%), os conselhos municipais não interagem com as secretarias na construção do planejamento das ações de saúde da população (auditoria coordenada na gestão à atenção básica da saúde, Acórdão 1714/2015 – TCU-Plenário).

## COMPONENTE 2: FINANCIAMENTO DAS RESPONSABILIDADES

No Brasil, a Constituição federal define as responsabilidades de tributação para cada ente federativo, estabelecendo regras básicas para a arrecadação das receitas que deverão fazer frente às diversas políticas públicas.

A verificação das condições de financiamento das políticas públicas sob os cuidados dos entes federados busca certificar se todas as responsabilidades são suficientemente financiadas. Nesse componente, a maturidade desejável é a constatação de que o acesso ao financiamento é consistente com as responsabilidades funcionais assumidas e não há atribuições ou mandatos sem financiamento ou com financiamento insuficiente. Nesse aspecto, importante trazer o alerta da OCDE sobre as renúncias fiscais concedidas, que reduzem a base tributária e podem desestabilizar a autonomia fiscal dos entes federados (OCDE, 2019).

Outro fator de análise da maturidade da descentralização de políticas públicas, relativo ao financiamento, corresponde à transparência das condições de transferências de concessões e fundos de um ente federado para outro, de modo a mitigar as discricionariedades que afetam a sustentabilidade dessas transferências e consequente descontinuidade das prestações de serviços públicos.

As desigualdades regionais devem ser tomadas como sinal de alerta de subfinanciamento de políticas públicas. Desta forma, as transferências intergovernamentais, as receitas próprias e os empréstimos necessitam estar alinhados com os objetivos das políticas, razão da exigência de relações verticais e horizontais transparentes, estáveis e regulares.

**Quadro 3: Critérios e questões conceituais para análise do componente Financiamento de Responsabilidades**

Componente: C.2 Financiamento de responsabilidades		
Critério (Descrição)	Questão	O que a análise vai permitir dizer
<p><b>C.2.1</b> <b>Financiamento das responsabilidades</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem ter as suas responsabilidades suficientemente financiadas. A consistência entre os meios de geração de receita e as necessidades de gastos é um fator de responsabilidade política e capacidade de resposta dos responsáveis pela prestação dos serviços públicos.</p>	<p>Os recursos financeiros são previsíveis e ajustados à realização das ações programadas pela política, considerando as responsabilidades atribuídas a cada nível de governo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há delimitação de responsabilidades de cada nível de governo quanto ao financiamento da política.</li> <li>Se há definição da composição e origem das fontes de receitas que financiam a política (arrecadação própria, transferências legais, transferências constitucionais, transferências voluntárias, outras fontes).</li> <li>Se existe programação anual e plurianual de recursos para financiar as ações da política.</li> <li>Se estão identificadas e detalhadas a execução dos recursos orçamentários e financeiros aplicados por cada nível de governo.</li> <li>Se há fatores que condicionam as responsabilidades pelo financiamento da política frente às necessidades de resposta às demandas sociais.</li> </ul>
<p><b>C.2.2</b> <b>Autonomia fiscal</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem dispor de suficiente autonomia e autoridade sobre as fontes de recursos próprias que financiam a política (incluindo a capacidade de definir ou modificar as taxas, as bases tributárias, os encargos ou as tarifas de usuários locais) e indicar os impactos das renúncias fiscais que reduzem as fontes de financiamento da política.</p>	<p>Os diferentes níveis de governo dispõem de suficiente autonomia sobre as fontes de recursos que financiam a política e indicam os impactos das renúncias fiscais concedidas sobre essas receitas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há autonomia de cada nível de governo sobre a definição dos orçamentos da política.</li> <li>Se há forte dependência de cada nível de governo em relação às transferências intergovernamentais na cesta de recursos que financiam a política.</li> <li>Se estão identificados e declarados os impactos orçamentário-financeiros da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita sobre as fontes de recursos que financiam a política.</li> <li>Se há fatores que condicionam a capacidade fiscal de cada nível de governo no financiamento da política.</li> </ul>

Componente: C.2 Financiamento de responsabilidades		
Critério (Descrição)	Questão	O que a análise vai permitir dizer
<p><b>C.2.3</b> <b>Transferências intergovernamentais</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem contar com estabilidade, previsibilidade e critérios transparentes e bem definidos, adaptados às especificidades regionais e locais, em relação às transferências intergovernamentais que financiam a política.</p>	<p>As transferências intergovernamentais que estão financiando a política contam com estabilidade, previsibilidade e critérios transparentes e bem definidos, adaptados às especificidades regionais e locais?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se estão instituídos critérios e sistemática de repartição das transferências intergovernamentais que financiam a política.</li> <li>Se existe programação financeira, cronograma de desembolso e fluxo de repasse das transferências intergovernamentais que financiam a política.</li> <li>Se há fatores que condicionam a repartição das transferências intergovernamentais.</li> </ul>
<p><b>C.2.4</b> <b>Gestão financeira</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem demonstrar capacidade de gerir os recursos financeiros da política com transparência e respeitando as boas práticas de planejamento e execução orçamentária e financeira.</p>	<p>A gestão financeira da política está esboçada em práticas transparentes de planejamento e execução orçamentária e financeira?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se estão identificados os programas, as ações orçamentárias e formas e fontes de financiamento da política, dentro de um planejamento orçamentário plurianual.</li> <li>Se estão identificados os custos associados à operação da política.</li> <li>Se há detalhamento e especificação das receitas e despesas na execução orçamentária e financeira da política.</li> <li>Se há adoção de práticas de orçamento participativo ou formas similares.</li> <li>Se há fatores que condicionam a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros suficientes para cobrir todos os gastos previstos com as ações da política.</li> </ul>
<p><b>C.2.5</b> <b>Dívidas e empréstimos</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem ter capacidade para alavancar os investimentos na política, sem comprometer a sustentabilidade presente e futura das finanças públicas.</p>	<p>A situação de endividamento dos diferentes níveis de governo é sustentável e favorece a captação de financiamento para atender às demandas por investimento em infraestrutura?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se estão detalhados os níveis atuais de gastos e sua suficiência para atender à demanda futura da política por infraestrutura.</li> <li>Se há capacidade para alavancar investimentos futuros com base em fontes orçamentárias tradicionais.</li> <li>Se há fatores que condicionam a alavancagem dos investimentos necessários à expansão da política, sem comprometer a sustentabilidade das finanças públicas.</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos autores.

Na análise do componente 2 – Financiamento das responsabilidades, as equipes de fiscalização podem buscar referências adicionais nos seguintes referenciais de governança e controle de políticas públicas, publicados pelo TCU, que trazem conteúdos relacionados ao tema:

- Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020): Itens de verificação 8.1. Fontes de financiamento da política (p. 94), 8.7. Sustentabilidade fiscal da política (p. 96) e 8.8. Dimensão interfederativa de financiamento da política (p. 97);
- Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (2016): Prática E.4.1. Alinhamento do orçamento, E.4.7. Boas práticas de orçamento e E.4.8. Desenho dos mecanismos de financiamento (p. 78);

- Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014): Componente Planos e objetivos (p. 81).

#### EXEMPLOS DE CRITÉRIOS E ACHADOS DE AUDITORIA

##### C.2.1. Financiamento das responsabilidades

**Critério:** A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) estabelece, como uma de suas diretrizes, a garantia de alocação adequada de recursos financeiros, para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos.

**Achado de auditoria:** Os recursos financeiros à disposição da gestão das unidades de conservação no bioma Amazônia não estão compatíveis com as necessidades dos territórios. Atividades essenciais à gestão, como fiscalização e combate a emergências

ambientais, ações de educação e sensibilização ambiental, monitoramento da biodiversidade, pesquisa e proteção, ficaram comprometidas em função da insuficiência de recursos financeiros (auditoria coordenada nas unidades de conservação do bioma Amazônia, Acórdão 3101/2013 – TCU-Plenário).

##### C.2.2. Autonomia fiscal

**Critério:** A prerrogativa da União, dos estados e do Distrito Federal de renunciarem às receitas próprias não constitui ampla liberdade, pois as renúncias tributárias se submetem aos ditames dos arts. 150, § 6º, da Constituição federal; 113 do ADCT; e 14 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

**Achado de auditoria:** Os TCs têm apontado fragilidades na concessão e gestão de renúncias e desonerações tributárias, inclusive quanto à inobservância de disposições normativas afetas a essa matéria. Necessidade de se promover maior transparência do impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receitas sobre as transferências constitucionais previstas aos entes federativos, entre as quais se incluem os percentuais do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação) que compõem o Fundeb. Embora as desonerações, especialmente os gastos tributários, componham instrumento de financiamento de políticas públicas, na percepção de órgãos de fazenda estadual contatados pela equipe de auditoria, elas constituem a maior fonte de frustração de receitas do Fundeb (auditoria do TCU no Fundeb, Acórdão 734/2020 – TCU Plenário).

##### C.2.3. Transferências intergovernamentais

**Critério:** O art. 25 da LRF define transferências voluntárias como a entrega de recursos financeiros a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao SUS. A operacionalização das transferências voluntárias ocorre mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

**Achado de auditoria:** A sistemática de transferências voluntárias realizadas pelo Ministério da Educação (MEC) a estados e ao Distrito Federal não assegura que a assistência financeira da União para essa modalidade de ensino beneficie as redes que mais necessitam de apoio. (...) falta de definição de padrões mínimos de qualidade de ensino, tal como preconiza o art. 4º, inciso IX, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), fato que dificulta a estimativa de valor mínimo por aluno que sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (auditoria coordenada no ensino médio, Acórdão 618/2014 – TCU-Plenário).

##### C.2.4. Gestão financeira

**Critério:** O Conselho Nacional de Política Criminal e Segurança Pública (CNPCCP) possui, entre outras, a atribuição de promover a avaliação periódica do sistema criminal, para sua adequação às necessidades do país, conforme o art. 61, inciso III, da Lei 7.210/1984 – Lei de Execução Penal. O CNPCCP aprovou, por meio da Resolução 6/2012, metodologia de cálculo do custo mensal do preso.

**Achado de auditoria:** Apenas 4 unidades federativas declararam ter confeccionado planilhas de custos mensais (24% da amostra fiscalizada); 10 das 17 unidades respondentes não elaboraram qualquer tipo de planilha de custo de presos nos últimos três anos; nenhuma unidade federativa editou norma sobre o assunto; e 15 das 17 unidades fiscalizadas declararam não possuir definição formal de responsabilidade pela aferição do custo mensal do preso (auditoria coordenada no sistema prisional, Acórdão 2643/2017 – TCU-Plenário).

##### C.2.5. Dívidas e empréstimos

**Critério:** A condição de sustentabilidade das dívidas líquida e bruta do setor público pode ser entendida como sinônimo da existência de um limite superior para sua relação com o Produto Interno Bruto (PIB) no longo prazo. Isso significa que, para a dívida ser sustentável no longo prazo, deve existir uma data a partir da qual essa relação não cresça mais.

**Achado de auditoria:** Os maiores beneficiários de refinanciamento da dívida pública, historicamente, são os cinco maiores devedores da União, o que tem indicado a alta probabilidade de insolvência desses entes. Apesar disso, pouco se tem feito para conter o excesso de gastos dessas unidades da Federação. Manifesta-se grande preocupação e cautela com movimentos que buscam a flexibilização da chamada “regra de ouro”, estabelecida no art. 167, inciso III, da Constituição federal e regulamentada pela LRF (auditoria do TCU na dívida pública interna federal, Acórdão 1084/2018 – TCU-Plenário).

#### COMPONENTE 3: CAPACIDADES DOS ENTRES FEDERATIVOS

A governança multinível nas políticas públicas descentralizadas depende fortemente do somatório e, ao mesmo tempo, da capacidade administrativa e financeira de cada ente federativo para definir, estruturar, implementar e monitorar a política. Esta análise contempla, em linhas gerais, a adequação das capacidades técnicas e estratégicas dos entes, a disponibilidade de pessoal, o compartilhamento de conhecimento e o uso de ferramentas digitais em tarefas administrativas e na prestação do serviço.

Segundo a OCDE (2020), os estados desempenham um papel fundamental no fortalecimento das capacidades das administrações municipais, por estarem mais próximos do que o governo federal, podendo oferecer programas de assistência técnica para apoiar o desenvolvimento de ferramentas de planejamento e sistemas de gestão nos municípios.

Existem, no Brasil, diferentes realidades, quanto à capacidade financeira e às habilidades administrativas, entre os governos locais para garantir a entrega de serviços e implementação de políticas. A falta de capacidades técnicas ou estratégicas é certamente um dos principais desafios da descentralização, tendo em vista que a construção dessas capacidades demanda tempo e compromisso de longo prazo por parte dos governos central e subnacionais.

O aumento crescente de responsabilidades por parte dos governos locais tem levado a uma necessidade de ampliação de sua capacidade de forma sustentada, no que tange a recursos humanos (de atividades fins e de gestão) e financeiros, por meio de compromisso político de longo prazo, tanto da esfera de governo subnacional quanto central/federal, para que sejam viabilizadas as condições estruturais adequadas para implementação da descentralização.

Ainda no que tange a recursos humanos, a falta de capacidade técnica (habilidades específicas e experiência) para definir, estruturar, implementar, operacionalizar e monitorar investimento público representa um dos gargalos no nível subnacional, acarretando, em última instância, a distribuição desigual de recursos entre os entes e territórios.

Uma forma eficaz de apoiar a construção de capacidade dos governos subnacionais é a disponibilização de documentos de orientação formais e padronizados em áreas como planejamento, avaliação de projeto, aquisições ou monitoramento e avaliação. Além disso, o engajamento dos governos subnacionais no compartilhamento de conhecimento e/ou outros mecanismos de cooperação com seus pares pode potencializar a construção e o fortalecimento mútuo de capacidades. Ferramentas digitais também ajudam os governos a fornecer serviços públicos e gerenciar recursos de maneira mais eficiente (por exemplo, e-governo). Tais instrumentos podem melhorar as relações entre o governo central e os governos subnacionais, facilitando a mudança para práticas de governança mais descentralizadas, e formas de comunicação e envolvimento dos cidadãos.

**Quadro 4: Critérios e questões conceituais para análise do componente Capacidades dos Entes Federativos**

Componente: C.3 Capacidades dos entes federativos		
Critério (Descrição)	Questão	O que a análise vai permitir dizer
<p><b>C.3.1</b> <b>Planejamento estratégico</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem ser capazes de definir objetivos estratégicos para resultados sociais, políticos e econômicos, associando metas quantificáveis e prazos intermediários e finais para sua realização.</p>	<p>Os objetivos, as metas e os prazos para desenvolvimento local e/ou regional da política encontram-se definidos em planos ou documentos de nível estratégico?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há diagnóstico e caracterização dos problemas nacionais, regionais e/ou locais afetos à política.</li> <li>Se há alinhamento dos objetivos a serem cumpridos em cada nível de governo, definidos de forma específica, mensurável, realista e com prazos definidos.</li> <li>Se há alinhamento estratégico entre os planos nacionais, regionais e setoriais e os planos plurianuais.</li> <li>Se estão definidos o estágio de referência inicial (linha de base) da política e seus resultados esperados de médio e longo prazo.</li> <li>Se há fatores que condicionam a capacidade de desenvolver planos estratégicos, marcos regulatórios e marcos legais que orientem o desenvolvimento local da política.</li> </ul>

Componente: C.3 Capacidades dos entes federativos		
Critério (Descrição)	Questão	O que a análise vai permitir dizer
<p><b>C.3.2</b> <b>Necessidades de pessoal</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem dispor de recursos humanos em quantidade suficiente para gerir e operar a política, criando processo de seleção de pessoal transparente, competitivo e capaz de atender às suas necessidades e instituindo sistema de avaliação e promoção baseado em mérito e resultados.</p>	<p>A estrutura de pessoal de cada nível de governo atende às necessidades quantitativas para gerir e operar a política e está orientada por processos de contratação e promoção que atendem a requisitos de capacitação técnica e de mérito?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há quantidade de recursos humanos disponível para a gestão e operação da política (servidores efetivos, cargos comissionados, terceirizados, estagiários, temporários), em comparação com a estrutura de cargos regulamentada ou desejável.</li> <li>Se o processo de contratação e as condições de trabalho favorecem a boa alocação de pessoal, evita a alta rotatividade das equipes e consegue absorver pessoas com qualificação necessária à gestão e operação da política.</li> <li>Se o processo de avaliação e promoção de pessoal está pautado por critérios de desempenho.</li> <li>Se há fatores que condicionam a contratação, alocação e promoção de pessoal com base nas necessidades técnicas e nos resultados associados ao desenvolvimento da política.</li> </ul>
<p><b>C.3.3</b> <b>Capacitação, orientação técnica e compartilhamento de conhecimento</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem contribuir para a construção das capacidades de pessoal necessárias à implementação da política, dispondo de recursos humanos com formação e qualificação adequada, bem como disponibilizando apoio técnico e orientações apropriadas para empreender a gestão e operacionalização das atividades da política.</p>	<p>A formação dos recursos humanos e os apoios técnicos à disposição de cada nível de governo fornecem condições satisfatórias para a operacionalização da política?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se os recursos humanos disponíveis possuem qualificação e capacidades necessárias para o desenvolvimento de todas as ações da política.</li> <li>Se existem programas de construção de capacidade dos membros da alta administração e gestão operacional voltados para os governos locais.</li> <li>Se há documentos de orientação sobre as etapas e os processos da política.</li> <li>Se há fatores que condicionam a capacitação e o desenvolvimento das equipes locais com base nas necessidades técnicas e nos resultados associados ao desenvolvimento da política.</li> </ul>
<p><b>C.3.4</b> <b>Infraestrutura física, recursos materiais e ferramentas digitais</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem dispor das condições estruturais necessárias à implementação da política, disponibilizando recursos físicos e materiais, bem como ferramentas digitais, para empreender a gestão e operacionalização das atividades da política.</p>	<p>As instalações, os equipamentos e as ferramentas digitais à disposição de cada nível de governo fornecem condições satisfatórias para a operacionalização da política?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se a infraestrutura física e os equipamentos estão disponíveis e são suficientes para o adequado desenvolvimento das ações e a prestação dos serviços relacionados à política.</li> <li>Se as tecnologias e ferramentas digitais utilizadas criam condições satisfatórias para a boa comunicação com a sociedade, disponibilização de informações úteis aos usuários, relacionamento institucional e gestão dos processos e das atividades da política.</li> <li>Se há fatores que condicionam a capacitação e o desenvolvimento das equipes locais, com base nas necessidades técnicas e nos resultados associados ao desenvolvimento da política.</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos autores.

Na análise do componente 3 – Capacidade dos entes federativos, as equipes de fiscalização podem buscar referências adicionais nos seguintes referenciais de governança e controle de políticas públicas, publicados pelo TCU, que trazem conteúdos relacionados ao tema:

- Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020): Itens de verificação 5.5. Objetivos da política (p. 67), 5.8. Metas de entrega e de resultado da política (p. 68) e 9.1. Recursos para implementação da política (p. 112);
- Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (2016): Práticas E.2.1 Existência de planejamento estratégico (p. 74) e C.4.22 Garantia de meios (p. 86);
- Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014): Componentes Planos e objetivos (p. 81) e Capacidade organizacional e recursos (p. 86).

#### EXEMPLOS DE CRITÉRIOS E ACHADOS DE AUDITORIA

##### C.3.1. Planejamento estratégico

**Crítério:** O art. 5º da Lei 9.615/1998 define que os recursos do Ministério do Esporte serão aplicados conforme dispuser o Plano Nacional do Desporto. Segundo as boas práticas de governança, a política pública deve ser orientada por planejamento de longo prazo, com planos que traduzam suas diretrizes estratégicas, e definição clara e precisa de objetivos, metas e público-alvo que orientem a execução das ações.

**Achado de auditoria:** Falta da edição do Plano Nacional do Desporto, elemento básico para a condução dessa política pública em qualquer manifestação esportiva. A política carece de instrumento adequado que condicione a atuação governamental por meio de diretrizes e estratégias superiores dirigidas a todos os setores, o que propicia maior transparência no processo de responsabilização. A mera disposição de agentes e instituições envolvidos na organização do esporte não é condição suficiente para se afirmar que exista um sistema nacional de esporte efetivamente constituído no Brasil, pois esses atores operam com grande independência e têm poucos pontos de interseção ou aproximação entre eles (auditoria do TCU no desporto educacional, Acórdão 2033/2019 – TCU-Plenário).

##### C.3.2. Necessidades de pessoal

**Crítério:** Pesquisas realizadas em países que apresentam altos padrões de qualidade educacional detectaram, como ponto comum de suas políticas educacionais, a valorização da profissão docente. À época da auditoria, estava vigente a Resolução CNE

2/2013, que definia 12 disciplinas obrigatórias do ensino médio: artes, biologia, educação física, filosofia, física, geografia, história, língua estrangeira, português, matemática, química e sociologia.

**Achado de auditoria:** Deficit de, pelo menos, 32 mil professores no conjunto das disciplinas obrigatórias do ensino médio nas redes públicas estaduais. Física é a disciplina com maior carência, representando 30% do total e alcançando todos os estados. Em seguida, aparecem as disciplinas de química (15% do deficit e carência em 25 estados) e sociologia (14% do deficit e insuficiência em 20 estados). Em 2012, havia significativo quantitativo de professores afastados de sala de aula: 5,1 mil cedidos a outros órgãos; 39,6 mil atuando em áreas administrativas da escola e secretaria de educação; e 15,8 mil em outros afastamentos, totalizando 60,5 mil profissionais (quantitativo que não inclui afastamentos médicos) (auditoria coordenada no ensino médio, Acórdão 618/2014 – TCU-Plenário).

##### C.3.3. Capacitação, orientação técnica e compartilhamento de conhecimento

**Crítério:** A Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), que, à época da auditoria, era regulamentada pela Portaria GM/MS 2.488/2011, orienta que a educação permanente seja incorporada à prática concreta dos serviços de saúde e constitutiva da qualificação das práticas de cuidado, gestão e participação popular. Os profissionais da saúde (médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, odontólogos, farmacêuticos, entre outros) necessitam aprimorar as habilidades, competências e reflexões sobre a prática profissional, atualização técnico-científica e comunicação com usuários e demais trabalhadores que integram os serviços, objetivando melhorar a qualificação do atendimento prestado.

**Achado de auditoria:** Foram constatadas deficiências na elaboração e execução das ações de capacitação e formação de gestores e profissionais da atenção básica em 18 (78%) das 23 secretarias de estado de saúde e em 216 (68%) das 317 secretarias municipais de saúde auditadas pelos TCs. Ademais, somente 24% (76) dos 317 municípios visitados apresentou oferta de cursos considerada suficiente. Em 33% (103) dos municípios, houve consulta aos profissionais sobre as necessidades de capacitação (auditoria coordenada na gestão à atenção básica da saúde, Acórdão 1714/2015 – TCU-Plenário).

##### C.3.4. Infraestrutura física, recursos materiais e ferramentas digitais

**Crítério:** A Lei 12.714/2012 estabeleceu que os dados e as informações da execução da pena, prisão cautelar e medida de segurança devem ser mantidos e atualizados em sistema informatizado. Os agentes responsáveis pelo lançamento desses registros são a

autoridade policial, o magistrado que proferir a decisão ou o acórdão, o diretor do estabelecimento prisional e, no caso de medida de segurança, o diretor da unidade de internação. A lei prevê a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal.

**Achado de auditoria:** No que se refere aos sistemas informatizados estaduais, nenhuma das unidades da Federação fiscalizadas possuía sistema para acompanhamento de execução de penas, prisão cautelar e medida de segurança, nos exatos termos da Lei 12.714/2012, seja pela incompletude de informações disponibilizadas, seja pela falta de interoperabilidade entre os sistemas dos diversos atores. Constatou-se, ainda, que a superlotação carcerária inviabilizava a realização de qualquer trabalho individualizador da pena, havia fragilidade de informações cadastrais dos presos e a maioria das defensorias públicas pesquisadas (67%) não possuíam informação de qualidade, no que se refere à quantificação do público-alvo a ser atendido no âmbito da Lei de Execução Penal (auditoria coordenada no sistema prisional, Acórdão 2643/2017 – TCU-Plenário).

#### COMPONENTE 4: MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Os mecanismos de coordenação entre os níveis de governo tendem a promover harmonia entre os interesses dos entes nacionais e subnacionais quando há responsabilidades compartilhadas, garantindo investimentos de qualidade e políticas coerentes e efetivas (OCDE, 2020). A coordenação está ligada à união de esforços que assegura a interdependência entre governos autônomos (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013), registrando-se que os mecanismos de coordenação podem abranger partes interessadas que não pertencem aos entes governamentais e devem ser fortalecidos pelos Centros de Governo (OCDE, 2020).

Mecanismos de coordenação, verticais ou horizontais, igualmente facilitam o alinhamento de objetivos, a superação de efeitos negativos da sobreposição, duplicação e lacuna de responsabilidades e a correção de disparidades territoriais (OCDE, 2020). Para tanto, devem viabilizar o diálogo contínuo, a resolução de conflitos e o processo de tomada de decisão conjunta, além de se ajustar às peculiaridades locais e regionais.

A coordenação vertical relaciona-se ao fato de que a autonomia dos entes subnacionais impede os governos centrais de atuarem unilateralmente, o que gera uma tendência ao reconhecimento da relevância dos governos subnacionais, especialmente quando há o financiamento direto de políticas e programas; e as ferramentas que a promovem podem incluir plataformas

de diálogo, conselhos fiscais, conselhos consultivos, comissões permanentes, arranjos contratuais e planejamentos plurianuais (OCDE, 2020).

O modelo de coordenação brasileiro atribui ao governo central as competências normativas, indutivas e redistributivas, que são aperfeiçoadas quando os entes subnacionais aceitam que os custos da não colaboração são mais altos e/ou se existem mecanismos institucionais para incentivar a colaboração (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013). Frequentemente, usam-se formas de pactuação, como convênios, para indicar quais ações os governos subnacionais devem realizar, reservando-se a coordenação, a regulamentação e o financiamento ao governo central (OCDE, 2020). Observa-se que a oferta de incentivos atraentes aos entes subnacionais facilita a adesão a políticas do governo central, ainda que inexistam obrigações constitucionais (ARRETCHE, 2020), ocorrendo sob “uma lógica de repasse de recursos vinculado à adesão voluntária, mas com indução de condicionalidades mínimas, contrapartidas e monitoramento, à medida que a adesão fosse feita” (LOTTA; VAZ, 2015).

Tratando da coordenação horizontal, tem-se a possibilidade de estados e municípios reorganizarem-se, mediante mecanismos de regionalização intermunicipal e interestadual, fundamentais para evitar a profusão de investimentos insustentáveis no nível subnacional, garantindo, assim, maior eficiência na alocação de recursos e economia de escala (OCDE, 2020). No Brasil, destacam-se o “associativismo territorial”, por meio de consórcios intermunicipais para diversas áreas de políticas públicas (por exemplo, saúde, ambiental e de tratamento de resíduos sólidos), e, no caso da política educacional, os arranjos de desenvolvimento da educação e conselhos de secretários estaduais das variadas políticas, que se organizam em entidades de direito privado, para articulações em favor dos interesses comuns dos governos subnacionais (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013).

No âmbito da coordenação horizontal, discutem-se, ainda, as necessidades de enfrentamento da divisão das instituições em nichos, sem abordagem sistêmica, o que gera visões territoriais fragmentadas e mera justaposição de políticas públicas (OCDE, 2020). Essa percepção liga-se à necessidade de promoção de intersectorialidade, isto é, de integrar saberes e experiências de setores governamentais da política, por meio da criação de instâncias de planejamento integrado e de diálogo permanente, para articulação de temáticas setoriais, em prol de endereçar soluções com focos específicos em um território, em um determinado público ou na resolução de um problema complexo (LOTTA; FAVARETO, 2016).

**Quadro 5: Critérios e questões conceituais para análise do componente Mecanismos de Coordenação**

Componente: C.4 Mecanismos de coordenação		
Critério (Descrição)	Questão	O que a análise vai permitir dizer
<p><b>C.4.1</b> <b>Estruturas legais e regulamentares</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem contar com o apoio do governo central no fornecimento de estrutura normativa para a política, garantindo, assim, que os governos subnacionais observem e atinjam objetivos comuns e não contraditórios.</p>	<p>As estruturas normativas dos diferentes níveis de governo estão alinhadas e aderentes às orientações nacionais e compartilham de objetivos comuns e não contraditórios?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se as diretrizes e os objetivos nacionais da política estão formalizados e são consistentes e aceitáveis em relação aos interesses das principais partes interessadas.</li> <li>Se existem procedimentos e mecanismos capazes de compatibilizar os objetivos e as iniciativas nos níveis subnacionais com as prioridades estratégicas nacionais da política.</li> <li>Se há instrumentos formalizados e institucionalizados que orientam a coordenação da atuação conjunta entre os níveis de governo envolvidos com a política.</li> <li>Se há fatores que condicionam a institucionalização formal da política no âmbito de atuação dos diversos atores governamentais que deveriam estar envolvidos com sua implementação.</li> </ul>
<p><b>C.4.2</b> <b>Coordenação vertical para o planejamento</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem estabelecer relações interfederativas com equilíbrio entre os interesses nacionais e subnacionais, tendo cuidado com decisões unilaterais que possam minar a confiança entre governos.</p>	<p>O planejamento da política conta com ferramentas, arranjos ou plataformas intersetoriais formais que promovam a boa coordenação e tomada de decisão conjunta entre os níveis de governo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se existem mecanismos e/ou instâncias de coordenação para alinhar o planejamento das ações da política pelos diversos níveis de governo.</li> <li>Se existe visão clara e compartilhada por parte dos atores envolvidos a respeito dos objetivos, das metas e das entregas que o trabalho integrado deve resultar.</li> <li>Se existem mecanismos destinados a reduzir a assimetria de informações entre os níveis de governo envolvidos com a política.</li> <li>Se há fatores que condicionam o planejamento coerente e coordenado da política entre os diversos atores governamentais responsáveis.</li> </ul>
<p><b>C.4.3</b> <b>Coordenação vertical para o financiamento</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem aproveitar as oportunidades para estabelecer relações interfederativas formais que ajudem a construir confiança nas perspectivas e estratégias de financiamento da política a médio e longo prazo, considerando a escala geográfica.</p>	<p>Adaptação de financiamento e/ou o direcionamento de investimentos no âmbito da política conta com incentivos e meios de coordenação entre diferentes níveis de governo, criando arranjos interfederativos de relevante escala geográfica?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se existem mecanismos e/ou instâncias de coordenação para alinhar o financiamento das ações da política, de modo a viabilizar o trabalho integrado entre os níveis de governo responsáveis.</li> <li>Se há fatores que condicionam a garantia e sustentabilidade dos recursos financeiros em função dos objetivos de médio e longo prazo da política pública e conforme sua ordem de prioridades.</li> </ul>
<p><b>C.4.4</b> <b>Resolução de conflitos</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem definir quais os processos para chegar a consensos e resolver conflitos no âmbito das relações interfederativas da política.</p>	<p>Os processos e mecanismos interfederativos para chegar a consensos entre os diferentes níveis de governo e resolver conflitos encontram-se definidos e normatizados?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há definição clara e formal sobre os níveis de autoridade, os espaços de mediação e as instâncias deliberativas que são responsáveis pelas decisões e pela resolução de conflitos a serem adotadas no âmbito da política pública.</li> <li>Se há fatores que condicionam as discussões interfederativas, a tomada conjunta de decisão e a gestão de conflitos no âmbito da política.</li> </ul>

Componente: C.4 Mecanismos de coordenação		
Critério (Descrição)	Questão	O que a análise vai permitir dizer
<p><b>C.4.5</b> <b>Coordenação horizontal para a prestação dos serviços</b></p> <p>Os vários níveis de governo devem aproveitar oportunidades de coordenação horizontal para aumentar a eficiência da política, por meio de economias de escala e sinergias entre entidades governamentais e não governamentais com proximidade ou identidade territorial.</p>	<p>A prestação de serviços é otimizada por mecanismos e incentivos de coordenação horizontal, buscando economias de escala nas entregas da política e sinergias entre governos e entidades não governamentais com proximidade ou identidade territorial?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se estão identificadas as necessidades de coordenação e relacionamento horizontal que são essenciais para viabilizar as entregas e a geração de resultados pela política.</li> <li>Se estão identificadas as atividades com risco de sobreposição, fragmentação ou duplicação de esforços dentro da mesma esfera de governo.</li> <li>Se há mecanismos, estruturas, processos e ferramentas que induzam a gestão horizontal da política, viabilizando a formação de parcerias, constituição de redes de apoio e transversalidade setorial nas bases territoriais onde as ações e os serviços são desenvolvidos.</li> <li>Se há fatores que condicionam o alinhamento de estruturas e a convergência de atividades e/ou estejam induzindo ações isoladas, descoordenadas e/ou duplicadas na dimensão horizontal da política.</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos autores.

Na análise do componente 4 – Mecanismos de coordenação, as equipes de fiscalização podem buscar referências adicionais nos seguintes referenciais de governança e controle de políticas públicas, publicados pelo TCU, que trazem conteúdos relacionados ao tema:

- Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020): Itens de verificação 6.1. Estruturas de coordenação e 6.2. Atuação dos atores governamentais envolvidos com a política (p. 80);
- Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (2016): Práticas E.4.8. Desenho dos mecanismos de financiamento (p. 78), C.1.1 a C.1.5. Liderança para promover coordenação efetiva e condução da cooperação (p. 81) e C.2.1 a C.2.9. Estrutura e mecanismos de negociação com partes interessadas (p. 82);
- Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014): Componentes Institucionalização (p. 80) e Coordenação e coerência (p. 87).

**EXEMPLOS DE CRITÉRIOS E ACHADOS DE AUDITORIA**

**C.4.1. Estruturas legais e regulamentares**

**Critério:** Os principais planos que orientam a atuação dos entes governamentais em relação à educação básica são os seguintes: PNE – art. 214 da Constituição federal; Plano Plurianual (PPA) – art. 165, §4º, da Constituição federal; Plano de Ações Articuladas (PAR); e, em nível mais operativo, Plano de Desenvol-

vimento da Educação (PDE) Interativo, desenvolvido pelo MEC, como sistema de apoio à gestão escolar.

**Achado de auditoria:** A maioria das metas referentes aos programas temáticos de educação constantes do PPA, relacionadas às atribuições da União, são meras remissões às metas do PNE e, considerando que esses planos possuem diferentes ciclos de vida (o PPA é quadrienal e o PNE é decenal), torna-se muito difícil reduzir a termo objetivos de um para outro (auditoria coordenada no ensino médio, Acórdão 618/2014 – TCU-Plenário).

**C.4.2. Coordenação vertical para o planejamento**

**Critério:** Um dos principais desafios governamentais para a coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é a necessidade de articular a questão das desigualdades regionais e da estagnação econômica local ao problema da pobreza e a outros problemas sociais. O Decreto 4.793/2003 instituiu, no âmbito do governo federal, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, com a finalidade de formular políticas públicas e diretrizes de integração e desenvolvimento regional, bem como coordenar e articular as políticas setoriais com impactos regionais.

**Achado de auditoria:** A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que deveria ser o principal fórum de articulação e convergência das diversas políticas voltadas para a superação das desigualdades regionais, sociais, educacionais e de qualificação da força de trabalho, não vinha operando. Sem essa instância central de coordenação, órgãos e entidades setoriais não têm suas ações direcionadas a objetivos congruentes, o que

é crucial no caso de políticas de caráter intrinsecamente transversal (monitoramento do TCU na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Acórdão 3564/2014 – TCU Plenário).

#### C.4.3. Coordenação vertical para o financiamento

**Critério:** O Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) foi criado pela Lei Complementar 79/1994 e visa a proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar atividades e programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Em razão dos altos custos de manutenção do sistema penitenciário, as unidades da Federação não possuem disponibilidades para arcar integralmente com seus sistemas prisionais, sendo, portanto, compelidas a fazer uso dos recursos do Fundo para financiamento de vagas, equipamentos de segurança e assistência ao preso.

**Achado de auditoria:** A repartição de verbas do Funpen com base somente nas regras do FPE e FPM não atendia aos princípios constitucionais da finalidade, razoabilidade e eficiência, norteadores da Administração Pública. Nenhum critério (FPE/FPM, população carcerária, deficit de vagas) satisfaria, individualmente, a adequada repartição dos recursos do Funpen, sendo necessário adotar solução conjunta que espelhasse todos os parâmetros relevantes (auditoria coordenada no sistema prisional, Acórdão 2643/2017 – TCU-Plenário).

#### C.4.4. Resolução de conflitos

**Critério:** O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (Portaria TCU 230/2014) aponta, como boa prática de governança, associada ao componente Institucionalização, a abordagem que a política utilizará para tratar resolução de conflitos. A análise do arcabouço legal brasileiro revelou que há diversos normativos esparsos que disciplinam a ocupação e o uso do solo, sob os aspectos de organização territorial, regularização fundiária, propriedade, posse e acesso à terra. Um dos riscos associados a esse cenário é a falta de estabelecimento dos limites de atuação das diversas instituições que tratam da organização territorial em áreas não urbanas, o que pode levar à existência de conflitos de competência.

**Achado de auditoria:** Apesar de serem indissociáveis, os recursos do solo e da água são tratados em legislações diferentes no Brasil. Enquanto há a Lei 9.433/1997 – Lei das Águas, em nível federal, há, dispersas em diversas leis – Política Agrícola, Estatuto da Terra, Código Florestal etc., apenas citações gerais sobre o uso sustentável do solo. Não há lei específica que discipline aspectos de solos e água de maneira

abrangente e integrada, criando lacunas legislativas sobre a abordagem para tratar resolução de conflitos (auditoria do TCU na governança de solos não urbanos, Acórdão 1942/2015 – TCU-Plenário).

#### C.4.5. Coordenação horizontal para a prestação dos serviços

**Critério:** A Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), prevê que sejam estabelecidas diretrizes para apoio e cooperação de organizações não governamentais e privadas, bem como de pessoas físicas, para atividades que auxiliem na gestão das Unidades de Conservação (UCs), como, por exemplo, pesquisas científicas e práticas de educação ambiental. A cooperação e articulação entre as UCs e os órgãos governamentais se mostram especialmente importantes quando se trata de áreas habitadas, para que políticas públicas como saúde e educação cheguem às populações residentes.

**Achado de auditoria:** O estabelecimento de parcerias era incipiente e os mecanismos formais de cooperação intra e intergovernamental não eram suficientes para incrementar a gestão das UCs de forma satisfatória. Na pesquisa aplicada pela auditoria, 77 dos 96 gestores (72%) de UCs entrevistados afirmaram que era baixa ou inexistente a cooperação entre UC e organismos governamentais estaduais e municipais, enquanto 64 gestores (60%) entendiam ser baixa ou inexistente a cooperação com parceiros não governamentais. Ficou evidenciado que o órgão federal Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) ainda carece de diretrizes centrais e procedimentos de gestão, bem como estabelecimento de parcerias, que considerem as especificidades de cada UC e possibilitem diminuir o informalismo das medidas adotadas (auditoria coordenada nas unidades de conservação do bioma Amazônia, Acórdão 3101/2013 – TCU-Plenário).

### COMPONENTE 5: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Os mecanismos de monitoramento e avaliação de desempenho são essenciais para esclarecer os resultados alcançados e melhorar a eficiência e eficácia das diferentes políticas públicas. Nos estágios iniciais do ciclo de políticas, a avaliação *ex-ante* facilita a priorização de projetos e oferece insights sobre os impactos territoriais em potencial e os benefícios das decisões de gasto.

Uma sólida política de monitoramento e avaliação também pode ajudar a identificar desafios e obstáculos que impedem a implementação eficaz de políticas,

bem como mostrar o caminho a seguir para enfrentar esses desafios, com base em uma melhor avaliação e nas lições aprendidas sobre o que funcionou (ou não) no passado. Para isso, a análise *ex-post*, por meio de avaliações independentes, é o caminho mais indicado.

Os governos devem encorajar a produção e coleta de dados a nível local, por meio de tecnologias de informação e comunicação (TIC) e ferramentas de governo eletrônico, para produzir evidências para a tomada de decisões. Também devem fornecer documentos de orientação, para monitoramento e avaliação mais rigorosos. Outra boa prática recomendada pela OCDE é a análise de *benchmarking*, para medição de desempenho. Todas essas dimensões fazem parte de um sistema adequado de monitoramento e avaliação baseado em resultados.

Assim, o foco no desempenho, por meio de mecanismos de monitoramento e avaliação, incluindo um sistema de indicadores claros, permite melhorar a eficiência e eficácia das políticas públicas, dos investimentos e da prestação dos serviços públicos. Por fim, os níveis de governo devem estar comprometidos em melhorar consistentemente a transparência. Nesse sentido, é importante garantir que as avaliações sejam disseminadas e comunicadas aos cidadãos e outras partes interessadas, com o objetivo final de cumprir com a prestação de contas (*accountability*).

**Quadro 6: Critérios e questões conceituais para análise do componente Monitoramento e Avaliação de Desempenho**

Componente: C.5 Monitoramento e avaliação de desempenho		
Critério (Descrição)	Questão	O que a análise vai permitir dizer
<p><b>C.5.1</b> Avaliação <i>ex-ante</i></p> <p>Os vários níveis de governo devem participar da avaliação <i>ex-ante</i> da política, de modo a identificar o conjunto de problemas reconhecidos pela sociedade e prioritários e de maior relevância quanto ao impacto e aos riscos fiscais associados aos gastos e investimentos.</p>	<p>A política foi desenhada e caracterizada com o envolvimento dos níveis de governo interessados e com avaliação <i>ex ante</i> do diagnóstico do problema, das estratégias de intervenção e das opções de otimização dos recursos públicos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se a lógica, as alternativas de tratamento do problema e as escolhas de intervenção da política foram desenhadas e explicitadas, envolvendo a participação dos níveis de governo interessados.</li> <li>Se os riscos fiscais e as alternativas de custos associadas aos objetivos da política foram identificados e explicitados, envolvendo a participação dos níveis de governo interessados.</li> <li>Se há fatores que condicionam o processo de avaliação <i>ex-ante</i> da política, limitando a participação dos níveis de governo interessados e deixando de avaliar a viabilidade das soluções escolhidas para solucionar o problema, seu custo-benefício e a gestão dos riscos fiscais quanto ao seu financiamento.</li> </ul>
<p><b>C.5.2</b> Avaliação <i>ex-post</i></p> <p>Os vários níveis de governo devem participar da avaliação <i>ex-post</i> da política, de modo a desenvolver cenários prospectivos, determinar se os resultados pretendidos foram alcançados e analisar o nível de desempenho dos gastos públicos.</p>	<p>O processo de avaliação <i>ex-post</i> da política encontra-se institucionalizado e apresenta avaliações retrospectivas dos resultados e efeitos da intervenção governamental?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há produção de avaliações <i>ex post</i> medindo os efeitos concretos da política e avaliando seu mérito, no que tange à relevância, à utilidade, aos resultados, aos impactos e à sustentabilidade.</li> <li>Se as avaliações produzidas sobre a política fundamentam as decisões sobre a viabilidade e necessidade de continuidade, otimização ou extinção.</li> <li>Se há fatores que condicionam o processo de avaliação <i>ex-post</i> da política, limitando a participação dos níveis de governo interessados e deixando de avaliar se os resultados e impactos da política são satisfatórios.</li> </ul>

Componente: C.5 Monitoramento e avaliação de desempenho		
Critério (Descrição)	Questão	O que a análise vai permitir dizer
<p><b>C.5.3</b> Monitoramento de desempenho baseado em indicadores e análise de benchmarking</p> <p>Os vários níveis de governo devem adquirir capacidades para monitorar a política, adotar indicadores de desempenho e desenvolver estudos comparativos que possibilitem aferir os resultados da política e promover ajustes necessários, com base nos contextos locais.</p>	<p>Os sistemas de monitoramento da política encontra-se institucionalizado, dispondo de indicadores que mensuram os resultados alcançados pelos diferentes níveis de governo e adotando práticas de benchmarking?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há um plano de monitoramento para medir o progresso e desempenho da política que defina quais as informações necessárias e os responsáveis por sua produção.</li> <li>Se foi definido sistema de indicadores-chave e suficientes para monitorar o desempenho e alcance dos objetivos da política pública, em âmbito nacional, regional e local, tendo em conta as dimensões de desempenho mais relevantes.</li> <li>Se há fatores que condicionam a realização de procedimentos e rotinas de monitoramento do desempenho da política.</li> </ul>
<p><b>C.5.4</b> Ferramentas de TIC para avaliação de desempenho</p> <p>Os vários níveis de governo devem ser incentivados a contar com sistemas e ferramentas eletrônicas para avaliar a qualidade da entrega de serviços e satisfação dos usuários.</p>	<p>Adotam-se ferramentas de TIC e governo eletrônico para medir, monitorar e disseminar o desempenho dos diferentes níveis de governo, quanto aos serviços prestados e à satisfação dos usuários?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há procedimentos, sistemas e base de dados estruturados para auxiliar na coleta e análise de dados sobre o desempenho da política.</li> <li>Se há mecanismos, espaços e ferramentas eletrônicas para o usuário apresentar suas manifestações sobre os serviços prestados.</li> <li>Se há fatores que condicionam o uso de ferramentas de TIC na coleta, no tratamento e no uso de dados necessários a monitorar o desempenho da política e permitir a manifestação do usuário.</li> </ul>
<p><b>C.5.5</b> Transparência e comunicação</p> <p>Os vários níveis de governo devem estar comprometidos em melhorar a transparência da política, garantindo que as avaliações sejam disseminadas e comunicadas aos cidadãos, aos governos de alto escalão e a outras partes interessadas.</p>	<p>Os resultados sobre a execução e o desempenho da política são acessíveis e divulgados abertamente às partes interessadas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há estruturas, procedimentos e fluxos formalmente definidos para a comunicação de informações sobre o desempenho da política às partes interessadas.</li> <li>Se há informações publicadas sobre o desempenho da política, em padrão aberto, em formato acessível ao cidadão e que atenda às necessidades das partes interessadas.</li> <li>Se há fatores que condicionam a transparência e comunicação de informações sobre o desempenho da política, de forma tempestiva, detalhada e aberta às partes interessadas.</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos autores.

Na análise do componente 5 – Monitoramento e avaliação de desempenho, as equipes de fiscalização podem buscar referências adicionais nos seguintes referenciais de governança e controle de políticas públicas, publicados pelo TCU, que trazem conteúdos relacionados ao tema:

- Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020): Itens de verificação 3.1. Lógica de intervenção (p. 80), 3.2. Alternativas para tratar dos problemas (p. 80), 5.6. Indicadores de desempenho definidos (p. 67), 7.7. Acompanhamento do desempenho (p. 83), 8.5. Informações de desempenho (p. 96), 9.3. Qualidade dos produtos e serviços oferecidos (p. 113) e 9.5. Reporte e utilização das avaliações de desempenho (p. 113);
- Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (2016): Práticas S.1.2, S.1.8, S.1.11 e S.1.21. Monitoramento contínuo (p. 87-88), S.2.1 e S.2.2. Avaliação da ação política (p. 89) e S.3.1. Uso de indicadores de desempenho (p. 89);
- Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014): Componente Monitoramento e avaliação (p. 89).

## EXEMPLOS DE CRITÉRIOS E ACHADOS DE AUDITORIA

### C.5.1. Avaliação ex-ante

**Critério:** A Lei 9.615/1998 – Lei Pelé conceituou esporte de rendimento como uma das três manifestações do desporto, tendo como objetivo a obtenção de resultados e integração de pessoas e comunidades do país e destas com as de outras nações.

A partir do momento em que um país resolve investir no esporte de alto rendimento, deve estar consciente de que existem certos pilares, consagrados pelos especialistas e por estudos internacionais, considerados como basilares para o sucesso de tal investimento, entre eles, a disponibilidade de centros de treinamento, a formação de treinadores e o uso da ciência do esporte, que possibilitam aos atletas a oportunidade de treinarem num ambiente de alto nível.

**Achado de auditoria:** O Ministério do Esporte, apesar dos esforços empreendidos em identificar os centros de treinamento existentes no Brasil e as condições operacionais da infraestrutura instalada, ainda não dispõe de diagnóstico das necessidades de cada modalidade. São informações imprescindíveis ao processo de tomada de decisão em relação à modernização e adequação de instalações existentes e ao direcionamento de investimentos públicos para construção de novos centros esportivos (auditoria do TCU no desporto de alto rendimento, Acórdão 357/2011 – TCU-Plenário).

### C.5.2. Avaliação ex-post

**Critério:** Os arts. 206, inciso VII, da Constituição federal e 3º, inciso IX, da LDB estabelecem que o ensino será ministrado com garantia de padrão de qualidade. O art. 9º, inciso VI, da LDB incumbe a União de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino médio, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e melhoria da qualidade do ensino.

**Achado de auditoria:** Não existia indicador de qualidade do ensino médio que evidenciasse o desempenho, em nível de escola e município. Particularmente para o caso do ensino médio, o valor do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) era medido de forma agregada, em nível de unidade da Federação, de região e nacional, não havendo mensuração em nível de escola ou município. No caso das notas dos alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), habitualmente utilizada como aproximação do desempenho das escolas, tem-se que sua utilização para esse propósito é limitada (auditoria coordenada no ensino médio, Acórdão 618/2014 – TCU-Plenário).

### C.5.3. Monitoramento de desempenho baseado em indicadores e análise de benchmarking

**Critério:** O art. 2º da Portaria GM/MS 1.097/2006, vigente à época da auditoria, estabelecia que a Programação Pactuada e Integrada (PPI) da Assistência em Saúde deveria se orientar pelo Manual de Diretrizes para a Programação Pactuada e Integrada da Assistência em Saúde. Segundo o Manual, o monitoramento e a avaliação dos pactos firmados entre gestores de saúde deveriam ser feitos rotineiramente e ter por objeto de análise a execução física e financeira das ações e dos fluxos pactuados.

**Achado de auditoria:** Evidenciou-se falta de sistemática de monitoramento da PPI nos estados e municípios fiscalizados que trate dos aspectos a serem acompanhados, segundo orientação do Ministério da Saúde. Mesmo informações básicas, como fluxos de referência, cotas físicas e financeiras dos municípios e registro separado de serviços prestados à população própria e referenciada, não costumavam ser acompanhadas. Os entes subnacionais careciam de instrumento que lhes permitisse o acompanhamento do que foi produzido em relação ao que foi programado, para identificar gargalos e demandas reprimidas, bem como orientar a atualização do instrumento de planejamento (fiscalização de orientação centralizada do TCU na regulação assistencial do SUS, Acórdão 1189/2010 – TCU-Plenário).

### C.5.4. Ferramentas de TIC para avaliação de desempenho

**Critério:** De acordo com a Política Nacional da Atenção Básica (Pnab), instituída à época da auditoria, pela Portaria GM/MS 2.488/2011, nos incisos III, VII e X das responsabilidades comuns a todas as esferas de governo, o Ministério da Saúde e as secretarias estaduais e municipais de saúde devem desenvolver, disponibilizar e implantar sistemas de informações da atenção básica e divulgar as informações e os resultados alcançados.

**Achado de auditoria:** Na pesquisa nacional realizada com os gestores das regionais de saúde e secretarias municipais de saúde, 57% dos respondentes das regionais (100 de 175 respostas obtidas) e 48% dos respondentes das secretarias (1.031 de 2.159 respostas obtidas) consideravam a estrutura de TI insuficiente para o desenvolvimento de atividades de monitoramento e avaliação da atenção básica (auditoria coordenada na gestão à atenção básica da saúde, Acórdão 1714/2015 – TCU-Plenário).

### C.5.5. Transparência e comunicação

**Critério:** Consta do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas (Pnap) a necessidade de se estabelecer e implementar a estratégia nacional de comunicação, divulgação e sensibilização sobre as

UCs, conforme art. 5.5, inciso I, alínea “b”, do Decreto 5.758/2006. O Pnap também prevê a necessidade de se garantir a ampla divulgação e o acesso público às informações relacionadas às áreas protegidas e promover o intercâmbio de informações sobre formas de planejamento e gestão das UCs (princípio XXIV e art. 3.2, inciso II, alínea “b” do Decreto 5.758/2006).

**Achado de auditoria:** Aproximadamente 80% dos gestores das UCs entrevistados acreditavam que as formas de divulgação da UC aos atores externos (instituições governamentais e não governamentais e comunidades) eram inadequadas ou pouco adequadas. O desconhecimento da sociedade provinha, dentre outros fatores, da falta de campanhas nacionais de divulgação e sensibilização para a importância e necessidade de preservação dessas áreas (auditoria coordenada nas unidades de conservação do bioma Amazônia, Acórdão 3101/2013 – TCU-Plenário).

#### COMPONENTE 6: ABORDAGEM DAS DESIGUALDADES TERRITORIAIS

O Brasil apresenta grandes desigualdades territoriais, quando se comparam diversos indicadores socioeconômicos e demográficos com recortes entre regiões, unidades da Federação e municípios. As desigualdades estão relacionadas aos níveis de qualidade de vida da população, podendo ser aferidas, entre outros indicadores, pela renda per capita, por níveis de escolaridade, por índices de violência urbana, pelo grau de acesso a saneamento básico e pelo atendimento à saúde. Os governos subnacionais possuem capacidades administrativas e fiscais variadas, quantitativa e qualitativamente, para exercer suas responsabilidades na execução das políticas descentralizadas e prestar serviços públicos locais de qualidade. Mecanismos de equalização, como parte de um quadro

fiscal mais amplo, podem contribuir para a redução das desigualdades territoriais, corrigindo desequilíbrios entre governos subnacionais no financiamento das políticas descentralizadas, que por vezes acabam causando inequidades na oferta de bens e serviços à população e acentuando as desigualdades entre os territórios. Os arranjos de equalização, tanto os verticais quanto horizontais, se forem cuidadosamente desenhados, podem reduzir esses problemas. As políticas de equalização fiscal precisam, em particular, ser acompanhadas por políticas proativas de desenvolvimento regional (OCDE, 2020).

A abordagem das desigualdades territoriais é um componente importante da governança multinível incluído no modelo de avaliação a ser adotado pelos TCs, podendo-se identificar eventuais empecilhos ou incentivos que determinada política descentralizada propicia para uma equalização mais efetiva na partilha de recursos entre entes subnacionais. As transferências intergovernamentais devem ser entendidas como mecanismos de redistribuição de recursos que promovem maior coesão entre governos subnacionais e desenvolvimento regional, não tendo o caráter de ser um mero instrumento de auxílio aos entes de menor capacidade arrecadatória.

São sugeridos dois critérios essenciais para que os TCs possam avaliar a boa governança multinível no componente Abordagem das desigualdades territoriais, que estão diretamente associados às diferenciações positivas com que a política descentralizada atende às necessidades de investimentos diferenciados, de acordo com os níveis de desenvolvimento regional e as realidades específicas territoriais.

**Quadro 7: Critérios e questões conceituais para análise do componente Abordagem das Desigualdades Territoriais**

Componente: C.6 Abordagem das desigualdades territoriais		
Critério (Descrição)	Questão	O que a análise vai permitir dizer
<p><b>C.6.1</b> Equalização fiscal</p> <p>Os vários níveis de governo devem buscar uma relação interfederativa que promova a função equalizadora da política.</p>	<p>As transferências redistributivas de recursos financeiros feitas no âmbito da política são baseadas em critérios bem definidos, que consideram as desigualdades existentes entre os diversos níveis de governo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se há abordagem da questão das desigualdades regionais nos critérios de financiamento e repartição de recursos no âmbito da política.</li> <li>Se há mecanismos que reconheçam a capacidade fiscal dos governos de cumprir com seus objetivos, primando pela maior eficiência alocativa e adotando critérios que reduzam os desequilíbrios na repartição das receitas tributárias entre os governos subnacionais.</li> <li>Se há fatores que condicionam a melhor equalização da distribuição de recursos entre os diversos níveis de governo, comprometendo a equidade e redução das desigualdades nas capacidades de financiamento.</li> </ul>

Componente: C.6 Abordagem das desigualdades territoriais		
Critério (Descrição)	Questão	O que a análise vai permitir dizer
<p><b>C.6.2</b> Redução das disparidades regionais e territoriais</p> <p>Os vários níveis de governo devem buscar uma relação interfederativa orientada para redução das desigualdades regionais e sociais em todo o território nacional com objetivo primordial da política.</p>	<p>Há uma estratégia proativa de desenvolvimento regional, para apoiar a redução das desigualdades regionais e territoriais no âmbito da política?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se foram estabelecidos critérios objetivos para a priorização dos beneficiários, caracterizados pela parcela do público-alvo que é alcançada pela política quando os recursos disponíveis não forem suficientes.</li> <li>Se foram estabelecidos condicionalidades ou critérios de elegibilidade objetivos orientados para a equidade de atendimento e redução das disparidades territoriais.</li> <li>Se há fatores que condicionam a equidade de atendimento da política a grupos ou territórios em situação de maior vulnerabilidade.</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos autores.

Na análise do componente 6 – Abordagem das desigualdades territoriais, as equipes de fiscalização podem buscar referências adicionais nos seguintes referenciais de governança e controle de políticas públicas, publicados pelo TCU, que trazem conteúdos relacionados ao tema:

- Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020): Itens de verificação 5.9. Público-alvo da política (p. 68), 8.9. Instrumentos de financiamento (p. 89) e 10.1. Política alinhada com as demandas da população afetada (p. 126);
- Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (2016): Prática C.1.5. Esforço conjunto para resolver desafios-chave (p. 81);
- Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014): Componente Planos e objetivos (p. 83).

#### EXEMPLOS DE CRITÉRIOS E ACHADOS DE AUDITORIA

##### C.6.1. Equalização fiscal

**Critério:** Como disciplina a Lei 11.494/2007, do Fundeb, os recursos disponíveis anualmente em cada fundo estadual são distribuídos com base em coeficientes calculados para cada ente governamental, levando-se em consideração os critérios e as variáveis a seguir: a) o valor da receita que compõe o fundo estadual; b) o âmbito de atuação prioritária de cada esfera de governo em relação à educação; c) as matrículas nas escolas públicas e conveniadas apuradas no Censo Escolar em seu âmbito de atuação prioritária; d) as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

**Achado de auditoria:** Em função da lógica de distribuição dentro de cada fundo, alguns municípios com capacidade de investimento próprio elevado acabaram recebendo recursos por estarem nos estados beneficiários da complementação da União, enquanto outros municípios, pertencentes a estados cujos fundos não receberam complementação, acabaram não tendo acesso a esses recursos, apesar da baixa capacidade de investimento próprio. Constatou-se, também, o efeito limitado dos parâmetros alocativos do Fundeb em redistribuir as receitas em nível de rede municipal com piores indicadores educacionais, precariedade de infraestrutura e menor capacidade de financiamento (auditoria do TCU no Fundeb, Acórdão 734/2020 – TCU-Plenário).

##### C.6.2. Redução das disparidades regionais e territoriais

**Critério:** O advento do Fundeb foi particularmente importante para a melhoria do financiamento do ensino médio, pois os estados passaram a contar com fonte regular de financiamento dessa etapa educacional. A política de financiamento anterior, baseada no Fundef, destinava recursos apenas para o ensino fundamental.

**Achado de auditoria:** O investimento público direto do Brasil por estudante do ensino médio ainda é baixo, se comparado com a média dos países integrantes da OCDE. Ademais, não há definição de padrões mínimos de qualidade de ensino, tal como preconizado no art. 4<sup>a</sup>, inciso IX, da LDB, fato que dificulta a estimativa de valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado, buscando reduzir as desigualdades regionais e territoriais (auditoria coordenada no ensino médio, Acórdão 618/2014 – TCU-Plenário).

### 3.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

No sistema federativo brasileiro, todos os níveis de governo possuem papel estruturante na governança multinível das políticas descentralizadas, cada qual, respeitada sua independência e autonomia, compartilhando responsabilidade por sua efetiva implementação. Nesse tipo de governança, não há que se falar em hierarquia nas relações entre os níveis de governo, mas, sim, em coordenação, cooperação e coerência de propósitos para implementação das escolhas coletivas.

Foi com esse propósito que o presente Referencial foi elaborado, identificando, sob a ótica do controle externo e dos principais desafios à melhoria das relações interfederativas, boas práticas relacionadas a cada um dos seis componentes de governança multinível definidos para compor o modelo de análise apresentado como referencial analítico a ser utilizado como suporte metodológico nas fiscalizações de políticas públicas descentralizadas.





## Apêndices

---

### **APÊNDICE A: EXEMPLOS DE ABORDAGENS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM AUDITORIAS OPERACIONAIS**

---

De forma a tornar o Referencial o mais prático possível para uso dos tribunais, são apresentados, para além dos critérios conceituais trazidos no capítulo 3 deste documento, exemplos de fiscalizações realizadas pelos TCs que, em suas questões e seus procedimentos de auditoria, abordaram componentes da governança multinível.

As informações foram obtidas por meio do envio de formulários aos pontos focais designados pelos TCs participantes do Projeto Integrar. Foi solicitada pesquisa de trabalhos de auditoria operacional que abordaram um ou mais dos seis componentes avaliativos da governança multinível, podendo ser de política ou programa de qualquer área de governo.

O formulário contava com cinco campos de preenchimento para cada componente: a) o tema ou objeto de auditoria; b) as questões de auditoria formuladas; c) os procedimentos de auditoria adotados; d) os achados da auditoria; e e) a identificação do processo de auditoria.

Essa estrutura de campos desenvolvida no formulário se aproxima da estrutura da matriz de planejamento usualmente adotada nos trabalhos de auditoria opera-

cional, o que uniformiza, facilita e torna mais pedagógica a compreensão das análises e dos procedimentos informados pelos tribunais. Com base nessa estrutura, foram montados os quadros exemplificativos mostrados a seguir, que têm a função de auxiliar as equipes de auditoria no desenvolvimento de questões e preenchimento da matriz de planejamento.

Importante ressaltar que matriz de planejamento tem o propósito de esquematizar as informações relevantes do planejamento de uma auditoria, sendo importante ferramenta de controle de qualidade do trabalho.

A matriz de planejamento auxilia na elaboração conceitual do trabalho e na orientação da equipe na fase de execução, tornando o planejamento mais sistemático e dirigido, facilitando a comunicação de decisões sobre metodologia entre a equipe, os superiores hierárquicos e os gestores das políticas auditadas, e auxiliando na condução dos trabalhos de campo.

Espera-se que os quadros trazidos neste Apêndice, como complemento às orientações e ao referencial analítico e conceitual do documento, sejam úteis para auxiliar as equipes de auditoria na elaboração das suas matrizes de planejamento.

## Componente 2: Financiamento das responsabilidades

### Componente: C.2 – Financiamento das responsabilidades

**Crítérios de análise contemplados:** C.2.1 – Financiamento das Responsabilidades e C.2.3 – Transferências Intergovernamentais

**Tribunal / Processo:** Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), Processo 2014/51052-2

**Tema ou objeto auditado:** Prestação dos serviços de atenção básica à saúde

**Questão de auditoria:** O processo de planejamento estadual da Atenção Básica reflete as necessidades da população, considera a articulação entre a Atenção Básica e os demais níveis de atenção à saúde e dispõe de recursos financeiros no âmbito estadual?

#### Procedimentos de auditoria:

- Informações requeridas: Programas, ações e recursos previstos nos instrumentos de planejamento das ações de atenção básica no estado, contemplando o Plano Plurianual do Estado do Pará (PPA) 2012/2015, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2012, 2013 e 2014, o Plano Estadual de Saúde (PES) 2012/2015 e a Programação Anual de Saúde (PAS) 2012, 2013 e 2014.
- Fontes de informação e procedimentos de coleta e análise de dados: Consultas à legislação que define as diretrizes, os objetivos, as metas, os programas e os recursos orçamentários para as ações de atenção básica em saúde no estado, ao Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem) e ao Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES); requisição formal de informações e/ou documentos (Comunicações de Auditoria); e aplicação de questionários eletrônicos e in loco com os Secretários Municipais de Saúde.

**Achados da auditoria:** Precariedade na contribuição do financiamento tripartite da Atenção Básica nos municípios por parte do Estado.

## Componente 3: Capacidade dos entes federativos

### Componente: C.3 - Capacidade dos Entes Federativos

**Crítério de análise contemplado:** Critério de análise contemplado: C.3.2 - Necessidades de pessoal, C.3.3 - Capacitação, orientação técnica e compartilhamento de conhecimento e C.3.4 – Infraestrutura física, recursos materiais e ferramentas digitais.

**Tribunal / Processo:** Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), Processo 1095283

**Tema ou objeto auditado:** Ações para o Enfrentamento à Violência contra a Mulher

**Questão de auditoria:** Em que medida a mulher vítima de violência doméstica tem tido acesso aos serviços especializados disciplinados pela Lei Maria da Penha?

**Subquestão:** Em que medida os centros de referência – Centro Estadual de Referência e Apoio à Mulher (Cream), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e Centro de Referência da Assistência Social (Cras) – têm atendido às necessidades das mulheres vítimas de violência doméstica?

#### Procedimentos de auditoria:

- Informações requeridas: procedimentos operacionais (processo/fluxo) de atendimento às mulheres; horário de funcionamento dos centros; quantidade de profissionais da equipe técnica disponível nos locais de atendimento; oferta de capacitação aos profissionais; existência de sistema informatizado para os equipamentos dificuldades enfrentadas pelas mulheres para acessar o serviço; dificuldades enfrentadas pelo equipamento para a oferta do serviço; entre outras mencionadas no formulário.
- Fontes de informação e procedimentos de coleta e análise de dados: pesquisa documental, com consulta à legislação e bibliografia específicas; aplicação de questionário presencial às DEAMs, equipes da Polícia Militar, CREAMs, CREAS, CRAS e equipes da Defensoria Pública nos municípios da amostra; requisição de documentos e informações por ofício à Sedese, Polícia Militar, Polícia Civil, Defensoria Pública e municípios visitados durante o trabalho de campo; e aplicação de questionário eletrônico às DEAMs e CREAMs dos municípios que não fizeram parte da amostra selecionada para o trabalho de campo.

**Achados da auditoria:** A falta de normatização, padronização e estruturação dos Centros de Referência e de capacitação das equipes de atendimento tem prejudicado o potencial de atendimento psicossocial e multidisciplinar das mulheres vítimas de violência doméstica.

## Componente 4: Mecanismos de coordenação

### Componente: C.4 – Mecanismos de coordenação

**Crítério de análise contemplado:** C.4.2 – Coordenação vertical para o planejamento.

**Tribunal / Processo:** Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), Processo 2.584/2020

**Tema ou objeto auditado:** Planejamento das secretarias municipais rondonienses sobre o planejamento para retomada das atividades escolares presenciais (COVID-19)

**Questão de auditoria:** Para a atividade de planejamento de retorno ao ensino presencial, a secretaria municipal de educação tem recebido quais contribuições da secretaria estadual de educação ou de suas regionais de ensino?

#### Procedimentos de auditoria:

- Informações requeridas: percepção dos municípios em relação às contribuições que estariam recebendo da secretaria estadual de educação sobre o plano estadual de retorno, sobre a disponibilização de canal de comunicação para prestar orientações, resolver dúvidas e/ou compartilhar documentos, dados e informações, e sobre a assistência técnica e pedagógica efetiva; e contribuição que estaria sendo prevista no planejamento de retorno ao ensino presencial; sugestões das secretarias municipais em relação aos aspectos que poderiam ser priorizados pela secretaria estadual no planejamento de retorno das atividades presenciais.
- Foram consultadas as 44 secretarias de educação do estado de Rondônia que haviam declarado ter iniciado a atividade de planejamento do retorno às atividades presenciais; e foi aplicado questionário, além da requisição documental e análise dos planos das redes de ensino municipal e estadual.

**Achados da auditoria:** Percepção das redes municipais sobre que haveria assistência técnica e financeira limitada por parte da secretaria estadual (64% dos municípios pesquisados declararam apenas ter recebido o acesso ao plano de retorno estadual). Necessidade de continuidade de fortalecer o regime de colaboração entre as redes de ensino no território, sobretudo quanto à priorização das seguintes ações: a) maior integração no planejamento da retomada das atividades presenciais; b) compatibilização do calendário escolar; e c) assistência técnica e financeira quanto ao transporte escolar, às adequações de infraestrutura das escolas, aos processos licitatórios para compras, ao atendimento psicológico da comunidade escolar, ao compartilhamento de plataformas digitais de ensino e à capacitação dos profissionais da educação, sobretudo no manuseio de mídias e ferramentas digitais.

## Componente 6: Abordagem das desigualdades territoriais

### Componente: C.6 – Abordagem das desigualdades territoriais

**Crítérios de análise contemplados:** C.6.2 - Redução das disparidades regionais e territoriais.

**Tribunal / Processo:** Tribunal de Contas da União (TCU), Processo TC 022.649/2018-2

**Tema ou objeto auditado:** Política de Desporto Educacional

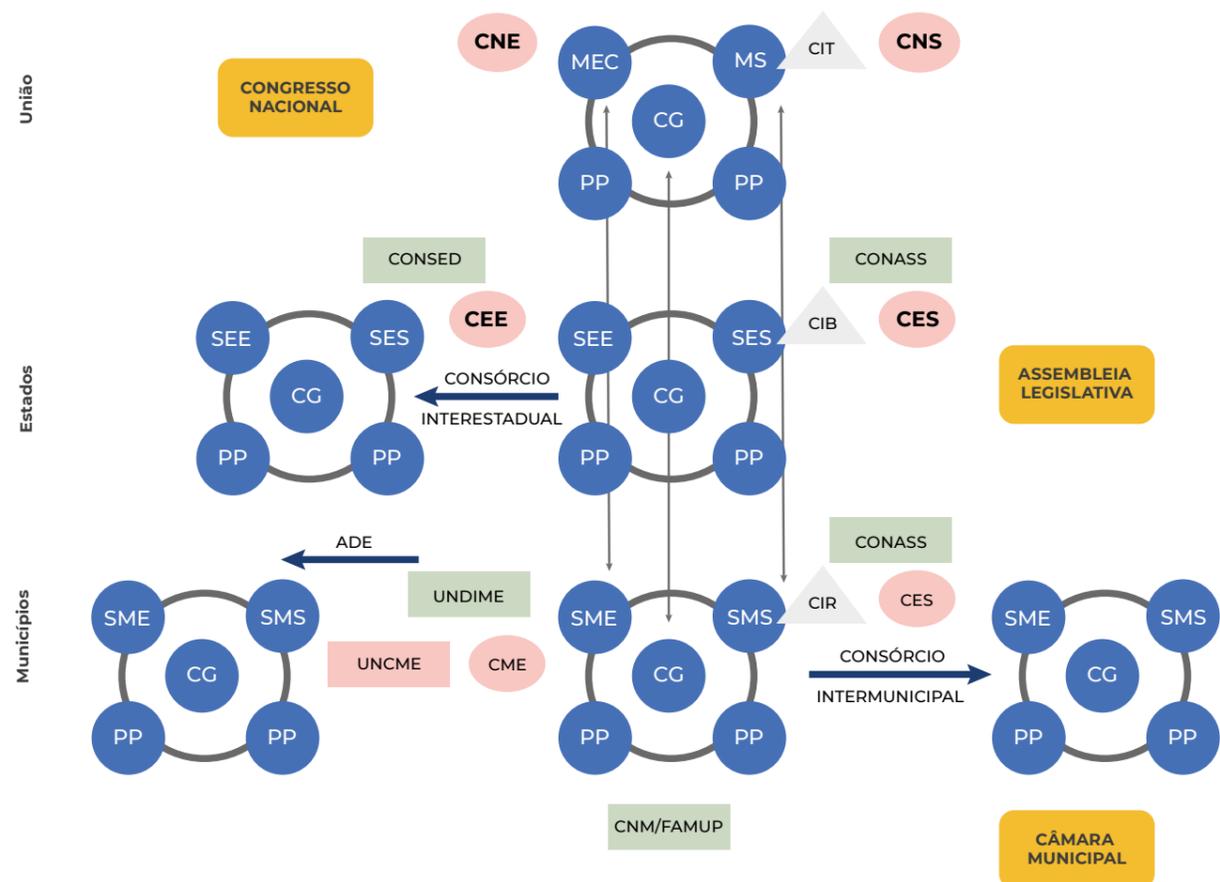
**Questão de auditoria:** Em que medida a priorização da destinação de recursos para o desporto educacional, prevista na Constituição Federal, art. 217, II, e em normativos infraconstitucionais, tem sido respeitada? **Subquestão:** Qual o histórico de atendimento do Programa Segundo Tempo tendo em conta a abrangência populacional e geográfica, o alcance das metas definidas e o atendimento de áreas de maior vulnerabilidade social?

#### Procedimentos de auditoria:

- Informações requeridas: histórico da destinação de recursos para o desporto educacional; comportamento da distribuição dos recursos do Programa Segundo Tempo (PST) no decurso dos três últimos períodos de vigência dos planos plurianuais; e quantidade de crianças e jovens atendidos pelo PST, do número de núcleos em funcionamento e da cobertura de municípios nos quais o programa acontece; convênios celebrados pelo PST, por faixa de IDH dos municípios.
- Fontes de informação e procedimentos de coleta e análise de dados: pesquisa bibliográfica; exame da legislação e de documentos e atos formalizados, contemplando a requisição de informações ao Ministério do Esporte, ao Ministério da Educação, à CBDE e a secretarias estaduais e municipais de esporte; consulta a base de dados federais de execução orçamentário-financeira (SigaBrasil e Siafi); consulta a sistemas e registros administrativos do Ministério do Esporte; entrevistas/aplicação de questionários com gestores e técnicos do Ministério do Esporte, do Ministério da Educação, de secretarias estaduais e municipais de esporte, da CBDE e com especialistas; visita de estudo no Distrito Federal.

**Achados da auditoria:** Não vem sendo garantida a destinação prioritária de recursos públicos ao desporto educacional. Houve forte retração dos gastos com o Programa Segundo Tempo, impactando negativamente no seu alcance e no benefício social almejado de servir de instrumento para a democratização da prática esportiva, com menos núcleos instalados e menos crianças e jovens atendidos. As assimetrias de financiamento são ainda mais visíveis sob a ótica da despesa extraorçamentária, oriunda de renúncias fiscais da Lei de Incentivo ao Esporte, que historicamente privilegia projetos do segmento do desporto de rendimento.

## APÊNDICE B: EXEMPLO DE RELAÇÕES MULTINÍVEIS ENTRE ATORES GOVERNAMENTAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS



Fonte: Elaboração própria.

- ADE - Arranjo de Desenvolvimento da Educação
- CEE - Conselho Estadual de Educação
- CES - Conselho Estadual de Saúde
- CG - Centro de Governo
- CIB - Comissão Intergestores Bipartite
- CIR - Comissão Intergestores Regional
- CME - Conselho Municipal de Educação
- CMS - Conselho Municipal de Saúde
- CNE - Conselho Nacional de Educação
- CNS - Conselho Nacional de Saúde
- CONASEMS - Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
- CONASS - Conselho Nacional de Secretários de Saúde
- CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação
- CONSEMS - Conselho de Secretários Municipais de Saúde
- MEC - Ministério da Educação
- MS - Ministério da Saúde
- PP - Política Pública
- SEE - Secretaria Estadual de Educação
- SES - Secretaria Estadual de Saúde
- SME - Secretaria Municipal de Educação
- SMS - Secretaria Municipal de Saúde
- UNCM - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
- UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Franzese Hironobu. Trajetória recente da co-operação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Organizadores: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto. Brasília: Ipea, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Organizador: LOUREIRO, M. R. G. Brasília: [s.n.]; 2002. 107p.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002, p. 431-458.

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. **Governança, accountability e responsividade**. São Paulo: Revista de Economia Política, v. 22, n. 1 (85), janeiro-março/2002.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de auditoria: análise stakeholder**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001.

\_\_\_\_\_. IRB. **NBASP 9020** (aguardando publicação).

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Orientações sobre auditorias coordenadas**. Aprovada pela Portaria Segecex 19, de 27 de novembro de 2019. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação, 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)>.

CASTRO, Aline Contti. Leituras sobre o regionalismo europeu e a emergência da governança multinível. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n. 78, 2º semestre de 2014 (publicada em junho de 2016), p. 5-16. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/previous-issues/bib-78/9989-leituras-sobre-o-regionalismo-europeu-e-a-emergencia-da-governanca-multinivel/file>>.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 15 (4), 2001.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, p. 788-811, set./dez. 2013.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **Cooperative Audits between SAIs. GUID 9000**. Intosai, 2019. Disponível em: <<https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2020/05/GUID-9000-Cooperative-Audits-between-SAIs-1.pdf>>.

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

\_\_\_\_\_; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 66 (2), 171-194. Brasília: Enap, 2015.

MARTINS, Paulo Sena. A política das políticas educacionais e seus atores. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 15, jan./jun. 2014.

MONTEIRO, Susana; HORTA, Ana. Governança multinível em Portugal: fundamentos teórico-conceituais. **Coleção Política e Territórios**. Working Paper n. 3. Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. Lisboa: 2018.

OCDE. **Making decentralisation work**: a handbook for policy-makers, OECD Publishing, Paris, 2019.

\_\_\_\_\_. **Auditoria de políticas públicas descentralizadas no Brasil**: abordagens colaborativas e baseadas em evidências para melhores resultados. OECD Publishing, Paris, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/f02bdf5e-pt>>.

OLACEFS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as entidades fiscalizadoras superiores** – noções básicas de uma auditoria de preparação. OLACEFS/ISC-TCU/GIZ, 2018.

\_\_\_\_\_. **Manual de auditorias coordenadas da Olacefs**. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2020.

PETERS, B. G. A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. **Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

#### RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Tribunal de Contas do Estado da Bahia  
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba  
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco  
Tribunal de Contas do Estado do Piauí  
Tribunal de Contas do Estado de Rondônia  
Tribunal de Contas da União

#### RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Coordenação do Projeto Integrar/SecexEducação/TCU  
Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)  
Secretaria de Comunicação (Secom)  
Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

#### PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E CAPA

Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

#### CRÉDITO DAS IMAGENS

Getty Images

#### TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Quadra 4 Lote 1  
70042-900, Brasília-DF

#### OUVIDORIA DO TCU

0800 644 1500  
ouvidoria@tcu.gov.br

