

Controle das contas governamentais: *moneyball* para as políticas públicas

Sabrina Nunes Iocken

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (2017). Conselheira Substituta do Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC (2006). *E-mail:* sabrinaiocken@gmail.com.

Sonia Endler de Oliveira

Auditora Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC (1998). Pós-Graduada em Auditoria Governamental pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (1994). Graduada em Ciências Contábeis e Graduada em Economia. *E-mail:* endler.oliveira@gmail.com.

[...] *nossas crenças sobre muitos aspectos importantes do mundo estão, com frequência, redondamente enganadas, e muitas vezes nossas formas de adquiri-las apresentam falhas fundamentais.*

(NISBETT, 2018, p. 299)

Resumo: O controle externo das contas governamentais não pode desconsiderar os resultados concretos das políticas públicas implementadas em determinada gestão governamental. Nesse sentido, os programas públicos devem estar lastreados por evidências empíricas, estudos de impactos, análise sistêmica, entre outros. O mesmo desafio é colocado à rede de controle das políticas públicas, impedindo a análise simplista a partir de ações isoladas e não integradas com o planejamento orçamentário. É, portanto, no âmbito do julgamento das contas públicas, realizado anualmente pelos Tribunais de Contas, que o controle das políticas públicas deve ser avaliado a partir de uma visão sistêmica do orçamento e dos programas governamentais.

Palavras-chave: Controle. Contas governamentais. Políticas públicas.

Sumário: Introdução – Eficiência das políticas públicas: o conhecimento compartilhado e a avaliação prévia dos custos e benefícios – Controle dos resultados da ação governamental – O papel do Legislativo – Participação Cidadã – As políticas públicas por detrás dos números – Plano de Governo: o primeiro passo do planejamento governamental – Conclusão – Referências

Introdução

Paul DePodesta, o rei *nerd* do *baseball* e assistente de Billy Beane, inspirou o papel de Jonah Hill no filme *O homem que mudou o jogo*, baseado no livro *Moneyball: the art of winning an unfair game*,¹ de Michael Lewis (2017). Uma história que revela que a tomada de decisão dirigida pela intuição dos especialistas se mostra ineficaz quando comparada à tomada de decisão baseada na análise de dados.

O filme traduz bem como que a escolha dos jogadores, que era realizada pelos tradicionais olheiros do *baseball*, foi abruptamente modificada pelas estratégias decorrentes da percepção baseada no conhecimento. O resultado da mudança na forma de escolha/tomada de decisão

¹ O título original do filme *Moneyball* foi traduzido para o português como *O homem que mudou o jogo*.

levou o time do Oakland Athletics a vencer 20 jogos consecutivos, nada menos que um recorde na liga americana. O filme mostra justamente como a análise dos dados substituiu a velha intuição e passou a ser utilizada para subsidiar a tomada de decisão.

A busca por resultados considerando a avaliação de custos e benefícios estimulou os dirigentes a repensar as estratégias de suas escolhas. Um caminho no qual o conhecimento assume protagonismo, em especial, diante das escolhas que devem ser tomadas em um mercado altamente competitivo, como é o caso do *baseball* americano. A mesma busca por resultados eficientes tem direcionado o olhar do setor público em resposta à crescente cobrança social pela boa e transparente gestão dos recursos que são de todos.

Este texto se debruça, portanto, sobre a necessidade de utilizar o conhecimento baseado em dados para fundamentar as escolhas públicas e, conseqüentemente, sob a necessidade de repensar a forma de pela qual o controle avalia as prestações das contas governamentais. Estamos vivenciando um momento de transição, sobretudo no campo da governabilidade municipal, que apresenta realidades muito díspares quando se tem em conta o número federativo significativo de 5.570 municípios nos quais as escolhas públicas são realizadas sob as mais distintas condições.

Nesse contexto se questiona: Para que serve o controle? Para onde o controle público deve direcionar seus esforços? Como o controle pode contribuir para subsidiar as escolhas dos gestores públicos? Responder a tais questionamentos permite identificar as premissas básicas que devem estruturar o controle das contas governamentais. É sob esse olhar que o objetivo central deste estudo pretende aproximar o modo de avaliação das prestações de contas governamentais com as reais dificuldades enfrentadas pela gestão municipal para que possa atuar de forma estratégica e eficiente.

Ressalta-se que a referência ao termo *moneyball* relaciona-se à inspiração para a melhor utilização dos dados de forma a identificar as falhas da ineficiência. Tal correlação tem sido utilizada em diversos outros campos, como o *moneyball* para o ensino, o *moneyball* para o governo, *moneyball* para o cinema, entre outros (LEWIS, 2017).

A questão central que norteia esta pesquisa supera a mera tentativa de apresentar um modelo pré-concebido de prestação de contas, pois objetiva, ao revés, dar ênfase às premissas sob as quais as prestações de contas governamentais podem ser desenvolvidas e operacionalizadas.

O estudo está baseado nos julgamentos das contas governamentais de 33 municípios do estado de Santa Catarina,² realizados no exercício de 2018, cujos resultados começaram a ser avaliados em 2019.

Eficiência das políticas públicas: o conhecimento compartilhado e a avaliação prévia dos custos e benefícios

Assim como a escolha dos jogadores para formar um time de *baseball*, as escolhas públicas continuam sendo feitas muitas vezes baseadas na intuição, no referencial subjetivo daqueles que ocupam cargos de decisão na gestão pública.

² Unidades: Apiúna @PCP18/00120105; Luzerna @PCP18/00162020; Concórdia @PCP18/00110739; Rio das Antas @PCP18/00112430; Garopaba @PCP18/00113916; Morro da Fumaça @PCP18/00124608; Caibi @PCP18/00134670; Arroio Trinta @PCP18/00153977; Iraceminha @PCP18/00162100; Ouro @PCP18/00171878; Bom Jesus @PCP18/00178538; Faxinal dos Guedes @PCP18/00180001; Frei Rogério @PCP18/00180516; Porto União @PCP18/00184694; Bom Retiro @PCP18/00189904; Chapecó @PCP18/00206418; Lauro Müller @PCP18/00221727; São João do Sul @PCP18/00235000; Anitápolis @PCP18/00235787; José Boiteux @PCP18/00266313; Pouso Redondo @PCP18/00273794; Joaçaba @PCP18/00301321; Monte Carlo @PCP18/00307109; Balneário Arroio do Silva @PCP18/00337350; Major Gercino @PCP18/00414100; Maracajá @PCP18/00482601; Braço do Norte @PCP18/00609962; Laguna @PCP18/00760601; Ponte Alta @PCP18/00914412; Pescaria Brava @PCP18/00909923; São Pedro de Alcântara @PCP 18/00376500; São José do Cerrito @PCP 18/00426299; e Imbituba @PCP 18/00851151.

A primeira questão a ser pontuada decorre da necessidade de deixar assente que o exame das contas governamentais realizado pelos Tribunais de Contas deve inserir também a avaliação das políticas públicas (IOCKEN, 2018). Como referência internacional, cabe destacar a alteração realizada em 2008 na Constituição francesa, que previu no art. 47-2, que trata das competências do Tribunal de Contas, a função de controle da ação governamental, notadamente através da missão de avaliação das políticas públicas. Ou seja, cada vez mais se torna necessária e apropriada a aproximação dos Tribunais de Contas com a avaliação das políticas públicas.³

Mas como contribuir para que os gestores adotem as melhores decisões? Essa inquietação tem instigado muitos pesquisadores em diversos campos, em especial, os estudiosos da economia comportamental. Os estudos acerca da avaliação dos custos-benefícios que se iniciaram na década de 80 ainda abrem espaço para que se promova uma verdadeira revolução em termos de tomada de decisões.

Em sua recente obra, Cass Sunstein (2018) põe em discussão a questão do problema do conhecimento, ou seja, o problema da ausência de informações necessárias para a avaliação dos custos e benefícios do processo de tomada de decisão. Novos métodos estão se tornando disponíveis, de modo que o setor público também tem sido impulsionado para a utilização de tais ferramentas, de forma a auxiliar na definição e na avaliação de suas políticas públicas.

Não se pode deixar de considerar que as políticas públicas são resultado de ações planejadas e conectadas nos diversos níveis da Administração. O senso de responsabilidade de governo é contrário à tomada de decisão oriunda da mera intuição, dissociada de evidências e de estudos de avaliação de impacto. Deve-se buscar a integridade e a coerência da ação pública; a conformidade entre planejamento e orçamento; e a capacidade da Administração de realizar previsões consistentes e íntegras.

No âmbito federal, o Decreto Federal nº 9.203, publicado em 2017, trouxe diretrizes para a política de governança, fazendo referência à necessidade de avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas. A análise *ex ante*, como prática da boa governança, corrobora a importância de mensuração do impacto sistêmico das políticas públicas.

O modelo federal foi incorporado em um guia prático⁴ de avaliação, o qual compreende oito etapas: i) diagnóstico do problema; ii) caracterização da política; iii) objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; iv) desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; v) estratégia de implementação; vi) estratégia de monitoramento, avaliação e controle; vii) análise de custo-benefício; e viii) impacto orçamentário e financeiro (BRASIL, 2018a). Essas etapas são desdobradas em questionamentos que auxiliam a própria formulação das políticas públicas.

O diagnóstico da avaliação *ex ante* do impacto da política pública torna-se um instrumental valioso para o controle dos Tribunais de Contas, que, além de ter que controlar a efetiva realização da avaliação de impacto, deve aferir também a fidedignidade das informações, verificar a aderência da execução do programa ao previsto no planejamento, entre outras medidas. Assim, com o propósito de contribuir para esse aperfeiçoamento, foi encaminhada, no julgamento das contas governamentais realizado em 2018, para os municípios objeto deste estudo, uma recomendação para adoção do *check list* que auxilia a fase de avaliação *ex ante* das políticas públicas (SANTA CATARINA, 2018).

A participação dos sistemas de controle é de máxima relevância nesse processo de integração das políticas públicas, uma vez que cabe aos órgãos de controle atuarem não apenas

³ Sobre a temática da avaliação multidimensional das políticas públicas, voltada para sustentabilidade, ver: Freitas (2019).

⁴ O guia decorre do resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

através do poder repressor, mas também através de medidas antecipativas que visem contribuir para o aprimoramento da governança pública.

Além da *expertise* proveniente das novas formas de análise dos dados, facilitada pelo uso das tecnologias, deve-se considerar também a trajetória histórica, cultural, além de outros fatores que contribuem para a formação das especificidades de cada localidade. É nesse particular que a troca e o compartilhamento de experiências e das boas práticas podem igualmente contribuir para a melhoria da gestão pública.

Pesquisadores, como Esther Duflo, do Departamento de Economia da MIT, investigam as evidências que levam as políticas a funcionarem ou a não funcionarem.⁵ Esses resultados podem contribuir para o planejamento das soluções públicas, as quais devem levar em consideração também questões culturais, históricas e sociais inerentes a cada localidade e aos diversos grupos de indivíduos.

Assim, a segunda questão a ser pontuada refere-se ao conhecimento como variável indispensável para o aperfeiçoamento das políticas públicas – um conhecimento novo, baseado em dados, antecipando os possíveis impactos provenientes das decisões políticas, cujos efeitos devem ser constantemente mensurados, mas que deve levar em consideração também evidências decorrentes das particularidades de cada localidade.

Com base em tais premissas, o exame das contas de governo, objeto do nosso estudo, deu ênfase particular à prática real, considerando informações sobre as políticas públicas exitosas na área da saúde. Constaram como anexo da decisão as informações encaminhadas pelos próprios municípios. Trata-se ainda de uma proposta na fase inicial, cujo objetivo é o de criar uma rede integrada de políticas públicas no âmbito dos Tribunais de Contas, com informações relativas às questões particulares e que poderão receber uma melhor atenção no futuro.

Certo é que as decisões dos gestores públicos não devem ser subsidiadas apenas pela intuição, como de fato ocorre na maioria das vezes, sobretudo nos pequenos municípios. Mas, para transformar esse cenário, o grande desafio que se impõe aos órgãos de controle das contas governamentais é o de contribuir para a mensuração das políticas públicas e das suas particularidades, considerando o desenvolvimento econômico e social do município, permitindo, assim, que esses dados sejam incorporados aos processos decisórios.

Controle dos resultados da ação governamental

Superada a premissa da existência de vínculo entre a atuação dos Tribunais de Contas e as políticas públicas, é preciso centrar esforços para verificar como isso ocorre quando se está diante do exame das contas governamentais.

Essa análise mais específica em relação à competência parte dos termos previstos pelo art. 71, I, da CRFB. Contudo, não há uma disciplina normativa uniforme no âmbito dos 33 Tribunais de Contas que compõem o sistema de controle externo. Na esfera federal, o art. 36 da Lei nº 8.443/1992 – Lei Orgânica do TCU – disciplina o conteúdo do Parecer Prévio das Contas do Presidente da República.⁶ Do mesmo modo, cada Tribunal de Contas tem disciplinado as

⁵ Como saber se a ajuda foi boa ou não? Na verdade, essa é a grande questão, sobre a qual a ciência não consegue dar respostas, pois haverá apenas suposições se de fato estaria melhor ou pior. A proposta da autora é trazer para o campo de pesquisa o conteúdo das políticas sociais, identificando se elas funcionam ou se não funcionam e por quê. É com base nesses experimentos que os políticos teriam à sua disposição algumas opções para escolher, cujo resultado já tenha sido em alguma medida cientificamente mensurado. Reduzir a intuição no campo da política pública pela análise de resultados. Ver: Banerjee, Duflo, Goldberg, Karlan, Osei, Parienté, Shapiro, Thuysbaert e Udry (2015).

⁶ “Art. 36. Ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento. Parágrafo único. As contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o §5º do art. 165 da Constituição Federal”.

suas próprias regras. Assim, a ausência de uma lei processual nacional permite que a matéria seja normatizada de modo distinto, conforme a lei orgânica de cada instituição de controle.

No que se refere ao modelo federal de emissão do parecer prévio, o que se constata no exame do parecer relativo às contas de 2017 é que este abrange, além dos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, o exame dos resultados da atuação governamental (BRASIL, 2018b).

O que se verifica, portanto, é que a atuação do TCU tem sido direcionada também para o exame da governança pública, apontando a necessidade de instrumentos mais eficazes de planejamento dos programas de governo. A matéria já foi objeto de deliberação plenária consoante entendimento constante no Acórdão nº 782/2016-TCU-Plenário,⁷ que apresentou recomendações específicas ao Ministério do Planejamento para que passe a: i) disponibilizar valores de referência para as metas; ii) apresentar os valores esperados para os indicadores ao final do plano; iii) estabelecer indicadores para monitorar a dimensão estratégica; iv) apresentar maior detalhamento com relação aos valores globais dos programas; e v) fornecer parâmetros de qualidade e validade dos indicadores (BRASIL, 2016).

O acórdão enfatiza a necessidade de verificação, ainda que por amostragem, das metas apresentadas pelo governo federal, sob os aspectos da confiabilidade e da qualidade. No exercício de 2018, do total de 1.132 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas 91 (8%), conforme critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 13% das metas analisadas apresentaram problemas de confiabilidade e 43%, revelaram falhas na qualidade.⁸

A relevância das informações de desempenho constantes no parecer prévio está intimamente ligada às funções que ele desempenha, já que deve ser utilizado para a tomada de decisão por parte dos gestores; para subsidiar a prestação de contas; para realimentar o ciclo de políticas públicas; e para a alocação estratégica de recursos públicos.

Assim, tem-se que o exame das contas públicas não pode ser reduzido ao simples exame de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas, uma vez que constitui dever constitucional dos Tribunais de Contas contribuir para a efetividade e o bom uso do dinheiro público. Tal perspectiva impõe o controle voltado também para o exame das políticas públicas e de suas metas, a partir de uma visão sistêmica do orçamento e dos programas governamentais, e não limitado à análise de ações governamentais isoladas.

Como acentua o Ministro Substituto do TCU Weder de Oliveira (2017), a produção de análises sobre a conjuntura econômica, sobre a ação setorial do governo, sobre as políticas públicas específicas e sobre os programas governamentais constitui fonte relevante de informações a subsidiar o debate e a crítica política que se processam no âmbito do legislativo.

No que se refere ao TCE-SC, a Lei Complementar nº 202/00⁹ prevê que a análise das contas municipais deve ter por base a gestão orçamentária, patrimonial e financeira do

⁷ O relator do processo foi o Ministro José Múcio Monteiro.

⁸ Quanto à qualidade, foram apontadas deficiências em 39 metas (43%). Seguem algumas falhas encontradas: i) metas excessivamente genéricas, não sendo possível definir com clareza o que se pretende alcançar (Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos); ii) meta não realista, pois não considera histórico de realização, limitações existentes ou o prazo de execução (Programa 2049 – Moradia Digna); iii) ausência de linha de partida e de ponto de chegada objetivamente definidos (Programa 2077 – Agropecuária Sustentável).

⁹ “Art. 53. O parecer prévio à que se refere o art. 50 desta Lei consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Município representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública municipal, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas. Parágrafo único. O parecer prévio será acompanhado de relatório, que conterá informações sobre: I - a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos municipais; II - o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos com a Lei do Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e III - o reflexo da administração financeira e orçamentária municipal no desenvolvimento econômico e social do Município”.

exercício, devendo demonstrar se o balanço geral do município representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública municipal.

De acordo com o art. 53 desse diploma legal, o parecer prévio conterá não apenas a verificação da execução orçamentária, mas também a verificação da consonância do orçamento com o planejamento estabelecido pelo PPA. E vai além, ao incluir no conteúdo do parecer prévio o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município.

Uma das formas de acompanhar a execução orçamentária é analisar as despesas por função de governo, de modo a tornar mais perceptíveis as áreas priorizadas pela gestão governamental e as que não receberam a devida atenção por parte do gestor municipal.

Por certo que a realidade da maioria dos municípios é distinta da do governo federal. A ausência de planejamento ficou evidente, como se constatou no exame das contas do exercício de 2016, em que o TCE-SC efetuou, em uma amostra de 32 processos, a comparação da execução orçamentária nos três últimos anos do mandato com as ações previstas nos respectivos planos plurianuais.

No julgamento das contas relativas ao exercício de 2017, foi destacada a relevância de os compromissos políticos registrados no plano de governo subsidiarem a formulação dos programas e das ações a serem executadas, instrumentalizados por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, por fim, da Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse viés, coube verificar se os compromissos políticos assumidos nas promessas de campanhas foram inseridos no efetivo planejamento da ação governamental.

Ademais, foi incluído um item específico para o exame das políticas públicas, a verificação do cumprimento da Meta 1 de Educação (PNE), que propõe “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).

De igual modo foi incluído também o exame nos 33 municípios já mencionados do cumprimento do plano nacional de saúde, verificando o atendimento ou não das metas estabelecidas. Mas é preciso avançar para incluir no referido exame dos resultados das ações governamentais a verificação da existência, da confiança e da qualidade das metas estabelecidas para o desempenho estratégico da ação pública.

Dessa forma, reconhece-se a importância dos Tribunais de Contas, que, por meio da emissão do parecer prévio das contas municipais, podem contribuir para a responsabilidade financeira, para o bom governo (ROSANVALLON, 2015) e para a efetividade das políticas públicas.

O papel do Legislativo

Vigiar e controlar o governo passa a ser uma das funções centrais das assembleias representativas. Isso significa, portanto, que os parlamentares municipais devem utilizar o parecer prévio como subsídio para o exercício de suas funções de fiscalizadores da Administração Pública, de elaboradores do orçamento e de formuladores e avaliadores de políticas públicas.

O objetivo do parecer prévio é, entre outros, o de fornecer ao Poder Legislativo local o exame sobre a execução do orçamento, dos programas governamentais e das contas públicas em sentido estrito (patrimônio público, situação fiscal de curto, médio e longo prazo), em tempo hábil para ser utilizado na apreciação da proposta orçamentária do exercício seguinte.

O Poder Legislativo terá informações técnicas necessárias para subsidiar as discussões do orçamento e do desempenho geral do governo e dos programas governamentais, assim como para adotar, tempestivamente, as medidas legais e providências na sua esfera de competência.

Nos pareceres prévios das prestações de contas apresentadas pelos gestores dos municípios objetos deste estudo, foi realizada uma recomendação específica para a adoção de medidas pelo Legislativo municipal, considerando as informações constantes nos respectivos processos de prestação de contas do prefeito municipal como instrumento para subsidiar as discussões do orçamento, do desempenho geral do governo e dos programas governamentais; assim como para adotar, tempestivamente, as medidas legais e providências na sua esfera de competência, em especial no que se refere à implementação das políticas públicas.

Participação cidadã

O *cidadão conectado em rede*, em alusão à sociedade em rede do sociólogo Manuel Castells (2016), utiliza uma nova forma de comunicação e tem exigido mais transparência e resultados das ações públicas. Novas tecnologias, como o *blockchain*,¹⁰ começam a apontar no setor público, que já tem buscado a linguagem dos aplicativos e das redes sociais para estimular o envolvimento dos cidadãos com a Administração Pública.

Algumas iniciativas normativas apontam para essa aproximação com o cidadão, como o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público,¹¹ disciplinado pela Lei nº 13.460/17, que normatiza a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário¹² dos serviços públicos da Administração Pública.

A legislação expressamente coloca como direito do usuário a participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços, estabelecendo, inclusive, a formação de um órgão consultivo denominado conselho de usuários, com atribuições específicas relacionadas ao acompanhamento da prestação do serviço, à participação na avaliação dos serviços e na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário, entre outras. A própria composição do conselho deve observar critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com vistas ao equilíbrio em sua representação.

Merece destaque também a preocupação com a avaliação continuada dos serviços públicos sob os seguintes quesitos: i) satisfação do usuário com o serviço prestado; ii) qualidade do atendimento prestado ao usuário; iii) cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços; iv) quantidade de manifestações de usuários; e v) medidas adotadas pela Administração Pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço (BRASIL, 2017). Há de se observar também a inserção da metodologia prevista pela legislação para a avaliação que inclui a *pesquisa de satisfação* ou qualquer outro meio que garanta *significância estatística aos resultados*.

Por óbvio que o conceito de política pública é mais amplo do que o da prestação de serviços. No entanto, o que se observa é a preocupação em estabelecer uma rede de participação cidadã que não apenas se conecta ao circuito de formulação da agenda pública e de sua execução, mas envolve os atores sociais de modo contínuo nas avaliações e no controle das políticas públicas. Ademais, as informações que serão produzidas pela adoção da lei irão desenhar com maior clareza deficiências da Administração Pública.

Observa-se, assim, um novo cenário, no qual, ainda que de modo incipiente, os atores e grupos sociais começam a ser incluídos na vida pública. Um desafio renovado aos órgãos de controle, que, além de participarem da rede de controle das políticas públicas, devem identificar

¹⁰ Sobre o impacto das novas tecnologias, ver: França e Nóbrega (2019).

¹¹ Para municípios com menos de 500 mil habitantes o prazo para o início da vigência é maior (art. 25 do referido diploma normativo).

¹² Não se pode desconsiderar a perspectiva crítica na adoção da racionalidade da *New Public Management*, que considera o cidadão como consumidor. Tem-se um cidadão ainda excluído dos circuitos de decisão, com uma participação diminuta e restrita a um modelo de “pesquisa de satisfação”, sem que lhe tenha proporcionado instrumentos inclusivos de cidadania. Sobre a percepção de atores sociais como usuários do serviço ou atores sociais como cidadãos, cf. Denhardt (2017).

e estabelecer conexão com outros atores para que possam ampliar as dimensões de sua atividade.

Nesse contexto, destacam-se também os conselhos municipais, que são uma das ferramentas que possibilitam aos cidadãos uma participação mais ativa na formulação e implementação de políticas públicas no município. Nos moldes atuais, a análise da atuação dos conselhos municipais pelo TCE-SC se limita à verificação da existência de parecer pela aprovação das contas exarado pelos conselhos municipais, ou seja, verifica-se tão somente o aspecto formal da remessa da informação. Contudo, essa análise pode e deve avançar, pois, ainda que os membros dos conselhos tenham aprovado as contas, verifica-se que os pareceres encaminhados não contemplam as informações necessárias que justifiquem a sua decisão.

Nesse sentido, considerando a relevância da atuação dos conselhos municipais, principalmente no acompanhamento e na implantação das políticas públicas, e a verificação da regular aplicação dos recursos públicos nas respectivas áreas de atuação, nos 33 municípios objeto deste estudo, foi recomendado aos gestores municipais que os pareceres emitidos venham acompanhados de informações que os fundamentem, em especial sobre: o volume de recursos aplicados; as principais ações executadas ou não realizadas; problemas detectados, assim como boas práticas implementadas nas respectivas áreas.

As políticas públicas por detrás dos números

A transparência da gestão fiscal, entendida como a produção e divulgação sistemática de informações, é um dos pilares em que se assenta a responsabilidade fiscal preconizada pela Lei Complementar nº 101/2000. Para assegurar esta transparência, a Lei Complementar nº 131/2009 acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados e dos municípios.

Contudo, a transparência não deve simplesmente disponibilizar dados, mas fazê-lo em linguagem clara e acessível a toda a sociedade interessada. Dar transparência é um processo inclusivo, em que se chama a sociedade para participar dos rumos do Estado. Nele apresentam-se as motivações das decisões tomadas, e oportuniza ao cidadão fazer parte do processo de mudanças por meio da construção das políticas públicas que satisfaçam as reais necessidades da população.

Um dos instrumentos mais conhecidos para viabilizar a transparência é o orçamento participativo, definido no art. 48, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a realização de audiências públicas, durante a elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento, traduzidos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento. Todavia, o Governo municipal precisa ampliar o rol das informações disponibilizadas, de maneira a torná-las mais transparentes aos olhos da sociedade, utilizando uma linguagem mais alinhada e de fácil entendimento.

Da mesma forma, a Administração municipal deve ir além do mínimo obrigatório, disponibilizando informações relevantes, de interesse dos munícipes e da sociedade em geral, como as seguintes questões: escolas municipais (quantidade, localização, número de alunos, níveis de ensino etc.); unidades de saúde (quantidade, localização, horário de atendimento, serviços oferecidos etc.); orçamento municipal (programas, projetos, ações); audiências públicas (local, data, finalidade, resultado alcançado), entre outras.

Entre os 33 municípios analisados, foi verificado que apenas um, o município de Ouro, disponibilizava informações detalhadas referentes às diversas áreas de atuação do Governo municipal, entre as quais se destacam: acompanhamento da execução das ações previstas nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA); escolas municipais (quantidade, localização, níveis de ensino); unidades de saúde (quantidade, localização, horário de atendimento,

serviços oferecidos); audiências públicas (local, data, finalidade, resultado alcançado); atividades do controle interno; prestação de contas de diárias; recursos antecipados; beneficiários do Programa Bolsa Família, entre outras, sempre com a indicação da pessoa responsável e o contato (cargo, telefone, *e-mail*).

Neste aspecto, a boa prática adotada para dar transparência às informações deve servir como exemplo para os demais governos municipais.

Plano de governo: o primeiro passo do planejamento governamental

Não há dúvida de que os órgãos de controle precisam com urgência progredir no exame das contas públicas. Há necessidade de se trazer à tona a avaliação da responsabilidade de governo, ou seja, da coerência da gestão municipal com as propostas apresentadas pelo candidato, a fim de subsidiar o julgamento de tais contas. O plano de governo apresentado pelo candidato durante o período eleitoral não deve ser considerado uma peça de ficção.

O enfoque da avaliação da responsabilidade de governo se amplia para além da prestação de contas relativa ao passado, registrada nos balanços orçamentários. Deve-se considerar a responsabilidade de futuro, ou seja, o compromisso assumido perante os eleitores, hipótese na qual o controle não estará exercendo uma competência de natureza sancionatória, mas sim oferecendo uma resposta institucional e reforçando seu laço de legitimidade com a sociedade, na medida em que apresenta uma avaliação significativa do cumprimento ou não dos compromissos políticos assumidos pelos gestores públicos.

Nesse sentido, são de grande relevância os planos de governo apresentados ao Tribunal Superior Eleitoral. No exame realizado nas contas municipais foram incluídos os planos de governo, tendo sido constatado que a ausência de requisitos mínimos para a sua elaboração contribui para as deficiências do planejamento dos compromissos políticos assumidos. Ademais, a ausência de avaliação sistemática pelos órgãos de controle contribui para que não ocorra o aperfeiçoamento deles.

Para se ter conhecimento da falta de importância que se atribui em determinados casos ao plano de governo protocolado no Tribunal Eleitoral, cita-se, como exemplo, um plano que se restringia a apresentar as seguintes prioridades para o governo: melhorias na segurança pública; geração de emprego e oportunidades; priorização da saúde a todos; priorização da educação; comprometimento com o povo; e transparência na Administração municipal. Isso evidencia a falta de planejamento e o despreparo em relação a um instrumento fundamental da disputa democrática.

Assim, torna-se indispensável que os Tribunais de Contas acompanhem se as ações previstas no plano de governo estão sendo contempladas no planejamento estabelecido pelo PPA, bem como a sua real execução ao longo do mandato, de modo a contribuir com a transparência e a democracia.

Conclusão

Melhor *servir*¹³ à sociedade. Uma missão que deve levar em conta a necessidade de superar as falhas da ineficiência, da falta de informações, do mau uso dos recursos públicos. O controle focado apenas em números orçamentários e com excessos de formalismos pouco fala sobre os reais resultados da ação governamental.

O que de fato esses números orçamentários significam? Quais foram os benefícios decorrentes dos custos incorridos pela ação pública? Como foram elaboradas e definidas as políticas

¹³ Adota-se o termo *servir* como referência à teoria do novo serviço público, nos termos formulados por Denhardt (2017).

públicas priorizadas na gestão governamental? Como o controle pode contribuir para os resultados das ações públicas?

São essas indagações que devem nortear o modelo de exame das contas governamentais. Os Tribunais de Contas devem contribuir para identificar as falhas e o mau uso dos recursos públicos decorrentes da ineficiência, da má gestão e da própria ausência de conhecimento especializado sobre determinadas políticas públicas.

Moneyball para as políticas públicas significa um alerta para necessidade premente de utilização e análise de dados para subsidiar a formulação, a execução e a tomada de decisão no campo da governabilidade. Uma gestão baseada no conhecimento, em pesquisas científicas capazes de auxiliar na mensuração dos custos e benefícios das políticas públicas. Nesses termos, a análise das receitas e despesas, o que inclui os incentivos fiscais, deve estar associada aos questionamentos em relação ao seu real impacto em termos de bem-estar social.¹⁴

Tal perspectiva denuncia que a avaliação dos resultados da ação governamental é inerente ao controle das contas públicas. Eis o nosso caminhar.

Control of Government Accounts: *Moneyball* for Public Policies

Abstract: The external control of the government accounts will not disregard the concrete results achieved by public policies implemented by governments. In this sense, public programs should be supported by empirical evidences, impact studies, and systemic analysis, among others. The public policy control network, discouraging any sort of simplistic analysis and isolated

actions or those which are not integrated within the public budget as a whole, faces this very same challenge. It is, therefore, in the context of the public accounts annual trial, done by the Courts of Accounts, that the public policies control should be assessed in light of a systemic view of the public budget and the government programs.

Keywords: Control. Government Accounts. Public Policies.

Referências

- BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther. *A economia dos pobres: repensar de modo radical a luta contra a pobreza global*. Tradução de Pedro Vidal. Lisboa: Temas & Debates, 2012.
- BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther; GOLDBERG, Nathanael; KARLAN, Dean; OSEI, Robert; PARIENTÉ, William; SHAPIRO, Jeremy; THUYSBAERT, Bram; UDRY, Christopher. A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: evidence from six countries. *Science*, v. 348, n. 6236, 2015. Disponível em: <http://science.sciencemag.org/content/348/6236/1260799>. Acesso em: 9 mar. 2019.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Ipea, 2018a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 9 mar. 2019.
- BRASIL. *Lei n. 13.005, 25 de junho de 2014*. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 9 mar. 2019.
- BRASIL. *Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017*. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 9 mar. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 782/2016 – Plenário*. 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A782%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAINT%20desc/0/%20?uid=c96f6c20-7255-11e9-bdb3-272cf0001984. Acesso em: 10 mar. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2017*. Brasília: TCU, 2018b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 9 mar. 2019.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venancio Majer. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2016.
- DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. *Teorias da administração pública*. 2. ed. Tradução de Noveritis do Brasil. São Paulo: Cengage Learning, 2017.
- FRANÇAL, Felipe Melo; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios. Pacta Sunt Servanda 3.0: Blockchain e a nova arquitetura de confiança. In: COSTA, Marco A. M. (Org.). *Aspectos jurídicos do blockchain*. São Paulo: Trevisan, 2019. No prelo.

¹⁴ Os avanços dos estudos sobre o bem-estar contribuem para uma melhor análise do custo-benefício, que não deve simplesmente ignorar as questões relacionadas ao bem-estar, como o caso do efeito do desemprego. Mas por certo que as avaliações ingresam no campo da subjetividade, o que dificulta a sua mensuração. Sobre a avaliação dos custos-benefícios e o bem-estar, ver: Sunstein (2018).

- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. 3. ed. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IOCKEN, Sabrina. *Controle compartilhado de políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- LEWIS, Michael. *O projeto desfazer: a amizade que mudou a forma de pensar*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.
- NISBETT, Richard. *Mindware: ferramentas para um pensamento mais eficaz*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2018.
- OLIVEIRA, Weder. Precisamos falar sobre contas: Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- ROSANVALLON, Pierre. *El buen gobierno*. Tradução de Horacio Pons. Buenos Aires: Manantial, 2015.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Processo nº: @PCP 18/00162100*. 2018. Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/402/arquivos/1352204_Relatorio_do_TCE_SC.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.
- SUNSTEIN, Cass R. *The cost benefit revolution*. Cambridge, MA: MIT Press, 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

IOCKEN, Sabrina Nunes; OLIVEIRA, Sonia Endler de. Controle das contas governamentais: *moneyball* para as políticas públicas. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 9-19, jan./jun. 2019.
