

030

# ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

ISSN 2525-4898

**“Políticas públicas ao seu alcance” –  
*accountability* horizontal e vertical no parlamento  
mineiro**

Glauciene Diniz Lara

Setembro de 2016

Consultoria de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle

SENADO  
FEDERAL



**SENADO FEDERAL**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF**  
**Conselho Editorial**

**Diretor do Conselho Editorial**

Luiz Fernando de Mello Perezino

**Coordenadores**

João Henrique Pederiva

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Maria Liz de Medeiros Roarelli

**Membros do Conselho**

Diego Prandino Alves

Flávio Diogo Luz

Lívio Botelho Dantas

Marcel Pereira

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

**Endereço**

Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–CEP  
70.165-900

**Telefone:** +55 (61) 3303-3318

**Página da internet**

<http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/orgaosenado?codorgao=1340>

**Email:** conselho.editorial@senado.leg.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

**“Políticas públicas ao seu alcance” – *accountability* horizontal e vertical no parlamento mineiro**

Glauciene Diniz Lara\*

2016

---

\* Jornalista; Analista Legislativo de Comunicação Social do Senado Federal; Bacharel em Comunicação Social pela UFMG; Especialista em Ciência Política pelo Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal; Mestre em Políticas Públicas de Comunicação pela UnB.

## RESUMO

Este trabalho analisa a relação entre a função fiscalizadora do Parlamento e o *site* “Políticas públicas ao seu alcance”, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), uma plataforma de monitoramento de políticas públicas estaduais com foco nos resultados – bens e serviços produzidos. O estudo de caso identifica o papel dessa ferramenta no controle das ações do Executivo pelo Legislativo. Espera-se contribuir com reflexões sobre a experiência da ALMG, com potencial para ser adotada por outras casas legislativas e para reduzir o déficit de controle horizontal nos parlamentos latino-americanos apontado pela literatura da área. Conclui-se que o portal de políticas públicas reduz a assimetria informacional entre os poderes, mas não é suficiente para incentivar o controle parlamentar do tipo “patrulha de polícia”. A apropriação do *site* pelos cidadãos mostra que a plataforma tende a fortalecer o controle do tipo “alarme de incêndio” e a reforçar a complementaridade entre o *accountability* horizontal e vertical, ao atuar nas lacunas em que os cidadãos, sozinhos, não conseguem, pois o monitoramento de políticas públicas exige recursos humanos, de informação e poder institucional para alcançar resultados significativos.

**Palavras-chave:** controle, *accountability* horizontal, políticas públicas, monitoramento e avaliação, Poder Legislativo

## ABSTRACT

This paper analyzes the relationship between the parliamentary supervisory role and the website *Políticas públicas ao seu alcance* (Public policies within reach) of the Legislative Assembly of Minas Gerais, a monitoring platform of state public policies focused on results - goods and services provided. The case study identifies the role of this tool in controlling the Executive Branch actions by the Parliament. We expect to contribute with reflections on the experience of the Legislative Branch in Minas Gerais, with the potential to be adopted by other legislatures and to reduce the deficit of horizontal control in Latin American parliaments pointed out by the literature. We conclude that the mechanism reduces the information asymmetry between governmental branches, but it is not enough to encourage congressional control as a "police patrol" oversight. The utilization of the website by citizens shows that the platform tends to strengthen a "fire alarm" oversight and to enhance complementarity between horizontal and vertical accountabilities, by acting in the gaps where citizens alone cannot, as the monitoring of public policies requires human resources, information and institutional power to achieve significant results.

**Key words:** oversight, horizontal accountability, public policies, monitoring and evaluation, Legislative Branch

## Sumário

Introdução .....	6
Capítulo 1 – Controle parlamentar .....	12
1.1 A função de controle .....	12
1.2 Tipos de controle.....	14
1.2.1 <i>Accountability</i> vertical e horizontal.....	14
1.2.2 Controle interno e externo.....	16
1.2.3 O controle parlamentar.....	16
1.2.3.1 Parlamento e Entidade de Fiscalização Superior (EFS) .....	21
1.2.3.1 Controle parlamentar “patrulha de polícia” e “alarme de incêndio” ..	23
Capítulo 2 – Monitoramento e avaliação de políticas públicas .....	27
2.1 Políticas públicas.....	27
2.1 Monitoramento e avaliação .....	29
2.1.1 Critérios de monitoramento e avaliação.....	36
2.1 O uso das TICS no monitoramento e na avaliação .....	39
Capítulo 3 – Site “Políticas públicas ao seu alcance” .....	41
3.1 O projeto da plataforma de monitoramento .....	41
3.1 O site “Políticas públicas ao seu alcance” .....	45
3.1.1 Detalhando a página de uma política pública.....	48
3.2.2 Mensurando a disseminação da informação da plataforma .....	50
3.3 A percepção dos envolvidos .....	52
Capítulo 4 – Análise .....	63
4.1 Controle.....	63
4.2 Monitoramento de políticas públicas .....	67
5. Conclusão .....	72
Referências bibliográficas .....	75

## “Políticas públicas ao seu alcance” – *accountability* horizontal e vertical no parlamento mineiro

Glauciene Diniz Lara

### Introdução

Este trabalho aborda a função fiscalizadora do Parlamento, que compreende o controle sobre as ações do Executivo. Trata-se de um tipo de controle exercido entre poderes distintos, portanto, horizontal, que “procura evitar que a vontade dos legisladores seja desvirtuada, pelo Executivo ou pela burocracia, no momento de ser colocada em prática. Em outros termos, trata-se de assegurar que as decisões dos representantes sejam corretamente implementadas” (LLANOS, MUSTAPIC, 2005, p.9).

Diversos autores identificam um déficit de controle horizontal nos países latino-americanos: a maioria apresenta uma “*accountability* horizontal fraca ou intermitente”, seja por falhas nos mecanismos ou por falta de incentivos para exercer a função de controle (O’DONNELL, 1998, p.28; LLANOS, MUSTAPIC, 2005). A existência de *accountability* vertical – mecanismos de controle dos eleitores sobre os eleitos, tais como eleições diretas – permite abordá-los a partir da perspectiva dos países democráticos. Porém, “a fragilidade da *accountability* horizontal significa que os componentes liberais e republicanos de muitas novas poliarquias são frágeis” (O’DONNELL, 1998, p.29). Por componentes liberais, O’Donnell entende a salvaguarda de liberdades e garantias fundamentais. O preceito republicano é o de que ninguém, nem mesmo os governantes, deve estar acima da lei. Para o autor, em muitos países, a ideia de democracia reduz-se à realização de eleições, concepção que cria problemas para a existência e o funcionamento de mecanismos de controle horizontal, normalmente desconhecidos ou ignorados por autoridades e cidadãos. A isso, soma-se a fronteira difusa entre as esferas pública e privada, os poderes hipertrofiados do presidente e a falta de autonomia entre os poderes. Esses aspectos impedem o bom funcionamento do sistema de *checks and balances* e geram desvios como a usurpação de competências e a corrupção, os quais as democracias latino-americanas têm dificuldades de combater. A esses fatores, Llanos e Mustapic (2005) e Bittencourt (2009) acrescentam mais dificuldades: a baixa capacidade informacional dos parlamentos latino-americanos e a curta permanência dos parlamentares no Congresso:

parlamentares de carreira mais curta perdem a oportunidade de dominar em maior profundidade os assuntos sobre os quais deliberam, tendo mais incentivos a concentrar seus esforços na obtenção de benefícios imediatos para seus eleitores, enquanto legisladores vislumbrando carreiras legislativas mais prolongadas tendem a se

preocupar também com os resultados das políticas públicas. Este *gap* de conhecimento inevitavelmente enfraquecerá a efetividade da ação parlamentar de controle e sua capacidade decisória, em proporção tanto maior quanto menos larga for a carreira do parlamentar envolvido. (BITTENCOURT, 2009, p.45-46)

A curta carreira dos parlamentares e o desinteresse pelos cargos legislativos – se comparados aos do Executivo – dificulta a formação de *expertise* e de incentivos para as funções de controle. Uma forma de reduzir os impactos da assimetria informacional entre parlamentares mais novos e os de carreira mais longa é pelo assessoramento técnico-institucional, na visão de Bittencourt.

Lemos (2007) e Figueiredo (2001) confirmam a capacidade restrita do Congresso brasileiro em controlar as atividades de governo, apesar da ampla gama de instrumentos formais. Eles têm

pouca ou nenhuma capacidade de afetar de maneira significativa a estrutura do Estado e o planejamento das atividades governamentais. (...) Não há ausência de *accountability* horizontal em decorrência da cooptação ou neutralização do legislativo, mas sim um controle limitado, por um desenho que permite ao Executivo ter o controle sob controle. (LEMOS, 2007, p.52)

Há, portanto, vasta gama de mecanismos de fiscalização, mas eles não têm resultado numa fiscalização eficaz, apesar do aparato legal, informacional e organizacional à disposição dos parlamentares. Mesmo quadro foi identificado no Legislativo mineiro por César Fróis (2006): o incremento do uso de mecanismos de controle não se traduziu em fiscalização satisfatória das ações do Executivo. Fróis argumenta que o próprio Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) dificulta o controle por meio de pedido de informações. Ao caráter institucional desfavorável, soma-se o “desinteresse” da casa legislativa pela função de controle, comprovado pelo fato de a maioria dos requerimentos apresentados não chegarem a receber parecer (FRÓIS, 2006, p.53). Ainda assim, os mecanismos de controle são essenciais e cumprem o papel de fornecer informações para que grupos da sociedade ativem outros dispositivos de cobrança, isto é, fortalecem os mecanismos de *accountability* vertical (FIGUEIREDO, 2001; OLIVIERI, 2011). Lemos (2007) defende uma reforma capaz de fortalecer os mecanismos de controle e aumentar a participação do Congresso nos processos de governo.

Embora o contexto de debilidade do *accountability* horizontal na América Latina (O’DONNELL, 1998; LLANOS, MUSTAPIC, 2005; FIGUEIREDO, 2001; LEMOS, 2007) possa gerar certa descrença com as instituições políticas, sob outro ponto de vista, ele indica a oportunidade e a necessidade de se estudar e fortalecer os mecanismos de controle. Quanto ao

estado da arte, a área de Estudos Legislativos, da Ciência Política, tem examinado a relação entre o Legislativo e o Executivo com mais foco na produção de leis do que nos mecanismos de controle entre os poderes (LEMOS, 2007). O desempenho do Parlamento continua sendo medido pela produção de leis, embora a atividade de controle dê fundamentos para a produção legislativa (ANASTASIA, 2010). Poucos trabalhos abordam o Legislativo brasileiro sob a perspectiva do controle (BITTENCOURT, 2014), apesar de sua importância para a qualidade e eficiência da gestão pública, responsabilização dos governantes perante a sociedade e democratização do Estado (OLIVIERI, 2011, p.1396). Uma questão ainda latente dentro desta temática é a de como se constroem mecanismos de controle parlamentar sobre a burocracia, tendo em vista as características do sistema político brasileiro (OLIVIERI, 2011, p.1417) e latino-americano.

Do mesmo modo, no que se refere aos estudos na área de políticas públicas, maior atenção é dada aos “processos de formação da agenda e formulação das políticas, em detrimento da implementação, da avaliação e do monitoramento” (RAMOS, SCHABBACH, 2012, p.1273). A avaliação e o monitoramento de políticas públicas são instrumentos do controle das ações do Executivo, como se verá no capítulo 2.

Este trabalho busca contribuir para reduzir o déficit de estudos sobre controle nos parlamentos brasileiros, ao analisar a relação entre a função fiscalizadora do Parlamento e o *site* “Políticas públicas ao seu alcance”, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), é definido pela instituição mantenedora como uma experiência de monitoramento de políticas públicas. Lançada em agosto de 2013, a plataforma reúne informações sobre a execução orçamentária das políticas públicas do estado, dados e indicadores, legislação básica, textos explicativos e complementares, e informações sobre a atuação da ALMG. Como questão de pesquisa, o trabalho procura responder: **Que papel tem o *site* “Políticas públicas ao seu alcance” no controle das ações do Executivo? Trata-se de um mecanismo de controle parlamentar? De que tipo?**

O objetivo geral é analisar se a plataforma “Políticas públicas ao seu alcance” é uma atividade de controle empreendida pelo Parlamento mineiro. Os objetivos específicos são:

- analisar o projeto “Políticas públicas ao seu alcance” de acordo com as tipologias de controle reveladas pelo referencial teórico;
- identificar como se organiza o modelo de monitoramento e avaliação exercido na ALMG, no projeto “Políticas públicas ao seu alcance”, à luz das teorias de política pública;
- apontar possíveis efeitos do projeto “Políticas públicas ao seu alcance” na atividade parlamentar, em especial, no *accountability* horizontal exercido pelo Parlamento.

Partimos da hipótese de que se trata de uma atividade de controle do tipo “patrulha de polícia”<sup>1</sup>, caracterizada pelo contínuo monitoramento e avaliação das ações do Executivo, traduzidas em políticas públicas. Consideramos também que a experiência do Legislativo mineiro pode reforçar o *accountability* horizontal e tem potencial para ser “exportada” para outras casas legislativas<sup>2</sup>, na medida em que se configura como uma inovação institucional entre os Parlamentos brasileiros. Anastasia (2009) distingue mudança institucional de inovação institucional:

mudança institucional refere-se à adoção, por parte de uma determinada casa legislativa, de instrumentos e procedimentos já praticados por outras instituições, como a transição de um modelo de organização legislativa para outro. Já inovação institucional carrega a conotação de invenção de novos procedimentos e instrumentos, antes inexistentes. (ANASTASIA, 2009, p.49)

Examina-se ainda se o modelo de monitoramento de políticas públicas da ALMG, de caráter amplo e sistemático, pode ser caracterizado como uma inovação institucional no país, que combina elementos de oportunidade política com estrutura institucional para levar adiante tal iniciativa, com impactos na representatividade e *accountability* democráticas. Esses impactos são atingidos “diminuindo a assimetria informacional entre os atores políticos, informando o debate público das proposições em discussão e contribuindo para imprimir um caráter mais deliberativo às decisões tomadas pelos representantes eleitos” (ANASTASIA, 2009, p.51). Em outras palavras, procuramos verificar se o projeto “Políticas públicas ao seu alcance” pode ser incluído no conjunto de mudanças institucionais empreendidas pela ALMG e descritas por Anastasia, que aperfeiçoaram os mecanismos de *accountability* horizontal e vertical.

Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa qualitativa, do tipo estudo de caso. Os métodos qualitativos fundamentam-se em “observações e percepções indutivas em relação à análise dos dados e apresentam, assim como nos métodos quantitativos, padrões e rigor metodológicos” (SERPA, 2007, p.35). Assim, embora estudos qualitativos sejam mais difíceis de se reproduzir, pela quantidade de variáveis que influem no contexto social, seguem o rigor metodológico característico da pesquisa científica.

---

<sup>1</sup> É o controle sistemático, ativo e direto das ações do Executivo pelo Parlamento. Esse conceito de McCubbins e Schwartz (1984) será desenvolvido no Capítulo 1.

<sup>2</sup> Anastasia (2010) também identifica como tendência contemporânea no Legislativo em todo o mundo o aumento do intercâmbio entre os Parlamentos, em nível estadual, nacional e internacional, “contribuindo para a inserção de novos temas e novos conteúdos na agenda legislativa e para a difusão de novos procedimentos e ferramentas entre parlamentos de diferentes países e regiões” (p.142).

Como método qualitativo, o estudo de caso propõe-se a coletar informações em profundidade sobre um projeto ou programa. É “uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas” (DUARTE, 2009, p.216). O trabalho propõe-se a investigar a plataforma “Políticas públicas ao seu alcance” como instrumento de controle do Legislativo mineiro, um fenômeno contemporâneo, recente, dinâmico, em processo, que funciona como indício para a produção de conhecimento geral. A meta é criar descrições substantivas ou uma compreensão completa do caso, para ajudar os outros a entender e a julgar seu valor e o contexto no qual opera (SERPA, 2007, p.38).

O estudo de caso combina uma variedade de técnicas de pesquisa. As utilizadas neste trabalho foram: revisão bibliográfica, observação da plataforma durante os meses de julho e agosto de 2015, análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave. As entrevistas semiestruturadas são de caráter semiaberto:

o roteiro deve se apoiar nas variáveis e indicadores considerados essenciais e suficientes para a construção de dados empíricos, podendo ser organizado em tópicos temáticos. [...] Servindo de orientação e guia para o andamento da interlocução, constrói-se o roteiro de tal forma que permita flexibilidade nas conversas e absorção de novos temas e questões trazidas pelo interlocutor como sendo de sua relevância. (SERPA, 2007, p.38)

Para manter o foco – caráter semiaberto –, o entrevistador precisa estruturar seus objetivos e temas em um questionário pré-definido, que guia a condução da entrevista. Trata-se de uma técnica útil para obter informações em profundidade e preencher as lacunas deixadas pela análise de documentos e pela observação. Foram entrevistados três servidores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que participaram da criação e trabalham no acompanhamento e na manutenção do *site* “Políticas públicas ao seu alcance”.

O percurso seguido para investigar o problema proposto foi:

1. Desenvolvimento dos conceitos-chave utilizados na pesquisa, por meio de revisão bibliográfica: controle, políticas públicas, monitoramento e avaliação;
2. Observação e descrição do objeto empírico, a plataforma “Políticas públicas ao seu alcance”;
3. Coleta de documentos sobre a plataforma;
4. Realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave para a implementação e funcionamento da plataforma da ALMG;

5. Análise dos dados colhidos na “pesquisa de campo” à luz do referencial teórico.

O capítulo 1 desenvolve o conceito de controle, que compreende a fiscalização e a revisão da atuação de órgãos e agentes públicos. Também elenca os tipos de controle presentes na literatura e mais relevantes para este trabalho: *ex ante* e *ex post*; horizontal e vertical; interno e externo; do Parlamento e da Entidade de Fiscalização Superior (EFS); “patrulha de polícia” e “alarme de incêndio”.

O capítulo 2 define “política pública”, outro conceito essencial para se compreender o objeto de estudo. No ciclo de políticas públicas, a ênfase deste trabalho é sobre as etapas de monitoramento e avaliação.

O capítulo 3 descreve o objeto empírico, o *site* “Políticas públicas ao seu alcance”, a partir das técnicas de pesquisa empregadas. O capítulo 4 destina-se à análise do material coletado na pesquisa de campo à luz da teoria antes discutida.

Conclui-se, no capítulo 5, que o *site* “Políticas públicas ao seu alcance” é uma ferramenta que contribui para reduzir a assimetria informacional entre o Executivo e o Legislativo e entre a sociedade e o Estado, ou seja, capaz de fortalecer tanto o *accountability* horizontal quanto o vertical. Contudo, a plataforma ainda não foi apropriada pelos deputados, agentes legítimos do controle parlamentar. Esse é o esforço atual dos servidores da ALMG, no momento em que essa pesquisa foi realizada, o que seguramente gera oportunidade para estudos futuros.

## Capítulo 1 – Controle parlamentar

### 1.1 A função de controle

No âmbito da Administração Pública, a função de controle ou *accountability* compreende a fiscalização e a revisão da atuação de órgãos e agentes públicos: “é, portanto, uma relação entre um ator ou órgão de controle e um agente público (seja político ou burocrata). Essa relação se caracteriza pela obrigação legal do agente público de responder ao ator ou órgão de controle” (OLIVIERI, 2011, p.1398). Implica, assim, uma relação fundamentada legalmente, em que um ator pode controlar, monitorar e punir um agente público ou, se não tiver capacidade de sanção, encaminhar a instâncias como o Judiciário, por exemplo.

O controle ou *accountability*, traduzido como a obrigação de prestar contas, é inerente à democracia (LLANOS, MUSTAPIC, 2005; BITTENCOURT, 2014). Philippe Seguin, do Tribunal de Contas francês, afirmou, em entrevista, que “se o Estado de direito implica necessariamente o respeito às regras constitucionais e às liberdades fundamentais, ele requer clareza nas contas e rigor na gestão do bem público” (GAZSI, 2007, p.10). O Estado deve à nação transparência no recolhimento dos impostos e no modo como as receitas são empregadas. Assim, o *accountability* compreende os mecanismos de vigilância que verificam e garantem a consecução de objetivos como, por exemplo, liberdades e direitos dos cidadãos, no Estado democrático de Direito:

Falar de controle no quadro da institucionalidade política democrática é abordar todos os mecanismos voltados para manter um equilíbrio razoável e prudente entre as liberdades e direitos dos indivíduos, por um lado, e as necessárias faculdades de poder que estes mesmos indivíduos facultam a seus representantes políticos pelos meios (que não são poucos) oferecidos aos governos de forma concentrada para viabilizar a consecução de políticas públicas em escala e complexidade cada vez maiores. O instrumento para se atingir esse objetivo é a divisão do Estado em diferentes ramos ou Poderes. (BITTENCOURT, 2014, p.5)

Bittencourt cita a divisão de poderes como instrumento de controle e equilíbrio entre o poder e as liberdades individuais. Não é objetivo deste trabalho investigar as origens do controle, mas pode-se afirmar que instrumentos de controle estiveram presentes nos Estados pré-modernos<sup>3</sup> e constituem-se como pilares do Estado liberal (LEMOS, 2007). Contudo, a atual noção de controle fundamenta-se no surgimento do Estado Moderno, nas teorias de separação e equilíbrio dos poderes de Montesquieu e Locke, e na teoria dos freios e contrapesos – *checks and balances* – dos federalistas, asseguradas nas Constituições ocidentais. Ao mesmo

---

<sup>3</sup> Há fontes que datam a origem do tribunal de contas na idade média, na França, num sistema de controle implementado pelos duques da Normandia, que o exportaram, em seguida, para a Inglaterra (GAZSI, 2007, p.11).

tempo em que o controle restringe o poder dos governantes, confere legitimidade a eles e às estruturas institucionais (BITTENCOURT, 2009).

Max Weber também reforça a necessidade do controle sobre a burocracia<sup>4</sup>. A democracia depende da burocracia para garantir direitos e regras que sustentam o sistema político, porém, o desenvolvimento da burocracia pode representar uma ameaça à democracia. Burocratas, detentores de conhecimentos técnicos especializados necessários para a condução do Estado, podem usurpar dos políticos o poder de decidir sobre assuntos do governo, ao transformar decisões políticas em questões administrativas. Daí a necessidade de a sociedade e os políticos controlarem as decisões tomadas tanto pelos políticos quanto pelos burocratas. O controle político também evita anomalias como a captura da burocracia por interesses privados, antidemocráticos, ou a tomada de decisões arbitrárias, nem sempre fiéis às preferências do povo<sup>5</sup> (OLIVIERI, 2011).

Nesta linha de raciocínio, o poder que pode se contrapor à burocracia é o poder democrático, legítimo representante da vontade do povo. O Parlamento é, portanto, o *locus* do controle das atividades do governo (LEMOS, 2007; OLIVIERI, 2011). O controle sobre a burocracia é condição essencial para a atuação política independente e responsável do Parlamento, pois, assim, pode influenciar a administração e dirigir a burocracia. A falta desse controle gera dois tipos de problemas: “a invisibilidade da atuação da burocracia perante a população e, no extremo, a irresponsabilidade dos parlamentares em face dos desafios do Estado” (OLIVIERI, 2011, p.1405).

A necessidade de controle sobre a burocracia também se justifica pela teoria da delegação, segundo a qual as democracias representativas se estruturam a partir de uma cadeia ou rede de delegação de poder, pautada pela relação principal-agente ou mandante-agente: “os votantes delegam seu poder aos legisladores ou aos legisladores e ao presidente, os presidentes delegam aos ministros, os ministros aos burocratas etc.” (LLANOS, MUSTAPIC, 2005, p.12), o que gera o risco de que o agente se volte contra o mandante, pela assimetria de informação existente entre eles. Os mecanismos de controle são “dirigidos a atenuar as consequências indesejáveis da delegação” (p.13).

---

<sup>4</sup> As características da moderna burocracia, segundo Weber, são: distribuição de competências fixas entre os burocratas; hierarquia de cargos; documentação dos atos e decisões; especialização de tarefas; profissionalização da forma de trabalho dos funcionários; e administração de acordo com regras (OLIVIERI, 2011, p.1399-1400).

<sup>5</sup> Contudo, no Brasil, segundo Olivieri (2011), os estudos sempre opuseram política e burocracia, como se esta fosse neutra e a política fosse capturada pelo clientelismo e por interesses da elite. “...a autonomia dos burocratas aparece como a comprovação de certo grau de autonomia do Estado, e não como uma ameaça aos legítimos interesses da sociedade” (OLIVIERI, 2011, p.1412).

O controle é empreendido por uma complexa rede de instituições (LEMOS, 2007): pelo próprio Executivo; pelo Legislativo e Tribunal de Contas, como seu órgão auxiliar; Judiciário; sociedade civil, por meio de grupos organizados e cidadãos; Ministério Público etc. A diversidade de atores resulta em vários tipos de controle, que passamos a distinguir.

## 1.2 Tipos de controle

Os tipos de controle distinguem-se, inicialmente, pelo momento em que é exercido e pelo ator que o exerce. Quanto ao momento, pode ser antes ou depois da delegação de poder. Controle *ex ante* é o que é exercido antes ou durante a formulação ou implementação de um programa e *ex post*, após a implementação (LEMOS, 2007). Como exemplos de mecanismo de controle *ex ante*, podemos citar avaliações de impacto de propostas legislativas; sabatina de indicados para cargos estratégicos da administração pública; e mecanismos introduzidos na redação das leis para reduzir as possibilidades de o Executivo atuar de maneira discricionária – caso da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>6</sup>, que estabeleceu rigorosos mecanismos de controle e responsabilização. Entre os instrumentos *ex post*, destacam-se o monitoramento, a avaliação e a auditoria.

Há várias outras classificações enfocando diferentes aspectos do controle que são relevantes para este trabalho e serão apresentadas em seguida.

### 1.2.1 *Accountability* vertical e horizontal

Pela teoria da delegação, no regime democrático, os cidadãos delegam às autoridades, por meio de eleições, a tarefa de governar e têm o poder e o direito de fiscalizar os atos dos eleitos. O'Donnell (1998) define *accountability* vertical como a situação em que “por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte” (p.28). É o controle realizado pelos eleitores, que têm a prerrogativa de decidir sobre seus representantes e os rumos da administração pública no Estado democrático de Direito, por meio do voto secreto, em eleições regulares e competitivas (LEMOS, 2007; MENEGUIN *et al*, 2015). Também são mecanismos de controle vertical os plebiscitos, referendos e a ação de grupos de interesse para acompanhar ou intervir na agenda pública, inclusive por meio de manifestações públicas (BITTENCOURT, 2009). Para que haja *accountability* vertical, é necessário que reivindicações sociais possam ser proferidas livremente e que haja liberdade de imprensa, inclusive na cobertura de atos ilícitos cometidos por autoridades (O'DONNELL, 1998), sendo a atuação da mídia, ao denunciá-los, uma forma de controle exercido pelos cidadãos.

---

<sup>6</sup> Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.

Outra condição essencial para a atuação dos eleitores, segundo Bittencourt (2009), é transparência ou informação precisa sobre os inúmeros aspectos da atividade governamental. A democracia pressupõe, em seu funcionamento pleno, informação para:

1) a identificação do melhor interesse dos cidadãos, relativamente a cada *issue* da agenda pública; 2) a produção de políticas e de resultados voltados para a consecução desse interesse e 3) o exercício, pelos cidadãos, do monitoramento e do controle daqueles que decidem em seu nome” (ANASTASIA, 2009, P.52-53).

Em síntese, a democracia, em seu pleno vigor conceitual, pressupõe informação para que os eleitores exerçam o controle vertical<sup>7</sup>, ou seja, que diminua a assimetria informacional entre eleitores e eleitos. A oferta de informação precisa ser clara e suficiente para permitir que o cidadão estabeleça uma cadeia entre as demandas da população, as políticas implementadas e os representantes eleitos, para permitir sua responsabilização. Uma importante fonte de informação podem ser os mecanismos de *accountability* horizontal, entendidos como:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado, que possam ser qualificadas como delituosas (O’DONNELL, 1998, p.40)

Trata-se da exigência de agentes estatais que controlem, supervisionem e punam outros agentes, por isso o caráter horizontal. É o controle implementado pelo próprio Estado, ou seja, exercido entre instituições estatais, que não estão em relação de subordinação diante daqueles a quem controlam e que têm acesso a recursos equivalentes de conhecimento e poder, com o intuito de impedir ou limitar arbitrariedades, abusos, irregularidades nos atos administrativos estatais e nas políticas públicas (BITTENCOURT, 2009; LEMOS, 2007; MENEGUIN *et al*, 2015). Para que o controle seja efetivo, é preciso haver autonomia entre os agentes – por mais que o ente controlado tente eliminar, cooptar ou neutralizar os mecanismos de controle –, garantida pela separação de poderes e pelo equilíbrio entre eles, assegurados legalmente. O’Donnell cita maneiras de se fortalecer o controle horizontal nas sociedades: dar aos partidos de oposição a direção das agências de controle; profissionalizar, dotar de recursos e de autonomia os tribunais de contas; manter um Judiciário forte e independente do Executivo e do Congresso; e garantir informações confiáveis, por meio de uma mídia independente e de

---

<sup>7</sup> Autores da área de políticas públicas, como Serpa (2007) falam em controle social: é o controle exercido pela sociedade sobre o Estado e suas políticas.

instituições de pesquisa autônomas, responsáveis pela coleta e organização de dados (O'DONNELL, 1998, p.49-50).

Lemos (2007) divide a discussão sobre a validade do controle horizontal em dois grupos: o primeiro acredita que a única forma de controle possível é a vertical, e o segundo, no qual a autora se coloca, afirma que um sistema de controle horizontal pode contribuir para aperfeiçoar o controle vertical, ou seja, compreende o *accountability* horizontal como complementar ao vertical, na teoria democrática (LEMOS, 2007; MENEGUIN *et al*, 2015; BITTENCOURT, 2009). Os argumentos são de que o controle vertical é limitado pela periodicidade das eleições. Para tornar a democracia operante também nos interstícios eleitorais, adquirem relevância os mecanismos de *checks and balances*, ou seja, o controle permanente de um poder pelo outro – horizontal (FRÓIS, 2006, p.23). Além disso, o tamanho e a complexidade do aparato estatal requerem constante vigilância e conhecimento da burocracia; os eleitores não controlam a burocracia, apenas controlam o chefe do Executivo; e, por fim, o controle horizontal produz informação para que o eleitor exerça o controle vertical, ou seja, reforça-o, como já foi citado. Daí a importância dos mecanismos de controle horizontal para fortalecer as instituições democráticas.

### 1.2.2 Controle interno e externo

O controle interno é o exercido dentro de um mesmo Poder ou órgão público. De acordo com a Constituição, limita-se ao cumprimento das metas do planejamento governamental (art. 74, inc. I) e de avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão (art. 74, inc. II). Pode ser exercido por meio de órgãos especializados, como áreas de auditoria e controladoria – Controladoria Geral da União, controladorias estaduais e municipais, por exemplo –, ou ainda caracterizar-se como o controle que a administração direta exerce sobre a indireta.

Controle externo é o exercido por um Poder sobre os atos praticados por outro Poder, ou seja, sem relação hierárquica, por exemplo, o controle parlamentar das ações do Executivo, controle judicial ou de órgãos especializados como os tribunais de contas (BITTENCOURT, 2009, p.18).

### 1.2.3 O controle parlamentar

A função de controle das ações do Executivo é inerente a um Poder Legislativo democrático, segundo a União Interparlamentar – IPU (2005). As funções essenciais do Parlamento são, em síntese, a representativa, que corresponde à representação dos cidadãos; a legislativa, de produção de leis; e a fiscalizadora, tarefa de controlar os demais poderes. O Parlamento, ao mesmo tempo em que é uma instituição governamental, tem o papel de mediar

a relação entre outros poderes ou entre a sociedade e o Estado. Isso inclui a função de aprovar o orçamento, fiscalizar as ações do Executivo e assegurar o respeito à lei e ao interesse público. Nessas tarefas, deve ser representativo, transparente, acessível, responsável, e efetivo, o que significa agir em consonância com os valores democráticos e com as funções legislativa e fiscalizadora<sup>8</sup> (IPU, 2005, p.9).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 define, no artigo 49, as competências exclusivas do Congresso Nacional, entre as quais está a função de controle e fiscalização dos atos do Executivo:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes (BRASIL, 1988)<sup>9</sup>

As ações elencadas referem-se à atividade de controle parlamentar: “o instrumento que permite ao Legislativo acompanhar como são postas em prática as decisões que adotou como leis” (BITTENCOURT, 2009, p.25). Além desse trecho, a Seção XX, “Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária” prevê que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988)<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> “...it is now possible to set out the key characteristics of a democratic parliament. It is one which is: a) representative: that is, socially and politically representative of the diversity of the people, and ensuring equal opportunities and protections for all its members; b) transparent: that is, being open to the nation through different media, and transparent in the conduct of its business; c) accessible: this means involving the public, including the associations and movements of civil society, in the work of parliament; d) accountable: this involves members of parliament being accountable to the electorate for their performance in office and integrity of conduct; e) effective: this means the effective organization of business in accordance with these democratic values, and the performance of parliament’s legislative and scrutiny functions in a manner that serves the needs of the whole population” (IPU, 2005, p.9).

<sup>9</sup> A Constituição do estado de Minas Gerais confere, no artigo 62, inciso XXXI, poderes análogos à Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A ALMG tem a competência privativa de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (MINAS GERAIS, 1989).

<sup>10</sup> A Constituição do estado de Minas Gerais traz, no artigo 74, previsão análoga para a ALMG.

Na redemocratização do país, a Constituição de 1988 ampliou o escopo da fiscalização parlamentar (FIGUEIREDO, 2001). Também ampliou a capacidade legislativa do Executivo, que pode legislar por meio de medidas provisórias – com origem no decreto-lei do período ditatorial – e controlar a agenda do Legislativo (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001). Esse é mais um motivo para fortalecer a função fiscalizadora do Legislativo (FRÓIS, 2006).

Lemos (2007) afirma que, embora alguns autores privilegiem o Judiciário, o Legislativo é a instituição com mais legitimidade para exercer o controle, por três motivos: é sua função constitucional; os parlamentares estão sujeitos ao controle vertical, ao contrário do Judiciário e das agências; e legislativos são mais inclusivos, plurais, transparentes e menos insulados (LEMO, 2007, p.40). Além disso, cabe exclusivamente ao Parlamento o controle de natureza política:

trata-se de um autêntico juízo de valor quanto ao mérito das decisões administrativas. As dimensões jurídica e técnica podem e devem ser analisadas no Parlamento como parte da avaliação geral da ação governamental; no entanto, é o Legislativo e apenas ele que, dentro das instituições do Estado, tem o papel de discutir os fins da política de governo, os objetivos traçados e se os resultados alcançados convém às aspirações da sociedade." (BITTENCOURT, 2009; p.13)

Embora haja outras instituições de controle no Estado democrático, é o Parlamento, composto por representantes do povo, que tem a legitimidade conferida pelas urnas para avaliar, em todas as dimensões relevantes, se as atividades do Executivo correspondem aos objetivos do legislador e ao interesse público:

o papel desempenhado pelo Legislativo na condução de determinadas políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condução política do governo (TORRENS, 2013, p.194)

Além de exercer o controle político, a atividade fiscalizadora do Parlamento reforça o *accountability* vertical e ainda subsidia as demais funções legislativas (BITTENCOURT, 2009, p.67), pois a partir do controle das ações do Executivo, o Parlamento verifica a eficácia e a efetividade social das políticas, identifica possíveis desvios, toma a decisão de alterar programações orçamentárias, legislações existentes ou mesmo criar novas leis que se traduzem em políticas públicas. A função fiscalizadora do Parlamento ganha ainda mais relevância no contexto estadual, segundo Fróis:

Dada a pequena margem de atuação permitida aos legislativos estaduais, em termos de função legislativa, e a premente necessidade de redução da assimetria informacional existente entre os Poderes Legislativo e Executivo, o fortalecimento das demais funções do parlamento, sobretudo da fiscalizadora, parece se apresentar como uma importante alternativa para os legislativos estaduais. (FRÓIS, 2006, p.22)

Segundo esse autor, a legislação sobre alguns assuntos – como Direito Penal, por exemplo –, é de competência exclusiva do Congresso Nacional, que concentra a produção normativa. Como o incentivo para a função legislativa é menor nos estados, as Assembleias Legislativas deveriam se voltar para a função de controle das ações do Executivo estadual. A esse aspecto, soma-se o predomínio do Executivo no processo decisório no âmbito estadual – ultrapresidencialismo estadual brasileiro –, que favorece a homologação das iniciativas legislativas do governo estadual nas Assembleias (PEREIRA, 1999), mais um incentivo a que o parlamento estadual fortaleça sua função fiscalizadora.

É preciso, porém, ter presente a perspectiva institucional mais ampla do funcionamento de cada regime político concreto para analisar a atuação dos controles. Llanos e Mustapic (2005) alertam que o uso do modelo “madisoniano”<sup>11</sup> para a análise dos mecanismos de controle na América Latina é inadequado, já que a tradicional separação de poderes entre Executivo e Legislativo, com duas instituições independentes entre si, capazes de se controlar mutuamente, não se verifica na prática. O presidencialismo de coalizão traz consequências concretas para a capacidade de controle (BITTENCOURT, 2014). Nos presidencialismos de coalizão latino-americanos, Executivo e Legislativo não têm interesses contrapostos e funcionam, em muitos aspectos, de modo semelhante aos regimes parlamentaristas (LLANOS, MUSTAPIC, 2005; FIGUEIREDO, 2001; FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001). A disposição do Legislativo para controlar o Executivo depende dos vínculos partidários entre os poderes:

Quando as perspectivas de alternância são certas e a oposição externa é coesa, esta tem melhores condições de controlar; ao contrário, quanto mais fragmentada e menos coesa ela se encontra, suas capacidades serão menores. Por sua vez, quanto menos coeso for o partido de governo e menos competitivo o sistema, é mais provável que o controle se origine nas próprias fileiras do governo. Finalmente, quanto menos coeso for o partido de governo e mais competitivo o sistema, maiores serão as probabilidades de controle, tanto de origem interna como externa. (LLANOS, MUSTAPIC, 2005, p.22)

Isso significa que, tanto nos regimes parlamentaristas quanto nos presidencialistas, os parlamentares do partido de governo têm menos incentivos para controlar o Executivo,

---

<sup>11</sup> Segundo o modelo clássico norte-americano – “madisoniano” –, Executivo e Legislativo têm interesses opostos. Por isso, há incentivos para que controlem um ao outro, num sistema de freios e contrapesos que gera o equilíbrio de poderes.

enquanto a oposição tem mais estímulos. Outro fator relevante que influi no controle é a coesão da coalizão no governo: quanto menor, maior o potencial de conflito. Assim, quanto menor a competição, menor os incentivos para o controle. Desse modo, no presidencialismo de coalizão, crescem os riscos de redução do controle horizontal: “a atração dos parlamentares para a coalizão pode ter como resultado a cooptação, mediante incentivos de grande intensidade, para que o legislador deixe de exercer o papel de vigilância sobre eventuais abusos do poder concentrado nas mãos do presidente” (BITTENCOURT, 2014, p.8).

As regras institucionais, asseguradas na Constituição ou no regimento do Legislativo, e o desenvolvimento institucional das casas legislativas também influem na capacidade de controle (ANASTASIA, 2009), na medida em que podem favorecer ou dificultar a atuação individual dos parlamentares ou das minorias em levar adiante iniciativas de controle, ainda que a casa tenha maioria governista. O Poder Legislativo tem diversos mecanismos institucionais de controle, previstos na Constituição brasileira e nos regimentos internos das casas legislativas: audiências públicas, convocações de autoridades para prestar esclarecimentos, requerimentos de informação<sup>12</sup>, comissões parlamentares de inquérito (CPIs), processos de nomeação e confirmação de autoridades, *impeachment*, propostas de fiscalização e controle<sup>13</sup>, aprovação e fiscalização do orçamento pela Comissão Mista de Orçamento (CMO)<sup>14</sup>, suspensão dos atos do Executivo por meio de decreto legislativo, discussão de relatórios do Tribunal de Contas, julgamento das contas do governo, monitoramento da burocracia (LEMOS 2007; LLANOS, MUSTAPIC, 2005; FIGUEIREDO, 2001; BITTENCOURT, 2009; OLIVIERI, 2011). Tem também mecanismos informais como o tratamento de casos individuais e contatos do parlamentar com autoridades do Executivo. A existência de prerrogativas formais e informais não significa automaticamente que as atividades de controle tenham-se tornado rotineiras, mas elas têm aumentado no Congresso Nacional

---

<sup>12</sup> No Legislativo federal, os requerimentos de informação são os mais usados pelos parlamentares pelo baixo custo de sua apresentação. É uma ação predominantemente individual, que não precisa ser negociada em instâncias formais – lideranças, comissões, blocos, partidos – ou submetida a voto de maioria. A autoridade que não prestar a informação incorre em crime de responsabilidade (LEMOS, 2007, p.47). Já na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o pedido de informação recebe parecer da Mesa e passa por votação em plenário (FRÓIS, 2006). É, portanto, um instrumento que favorece a maioria.

<sup>13</sup> Trata-se de instrumento criado pelos regimentos das casas legislativas. No Congresso Nacional, são exercidas junto à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, enquanto, na Câmara dos Deputados, todas as comissões permanentes podem exercê-las. Têm que ter objetivo definido, relatório prévio aprovado pela comissão e um plano de trabalho, com metodologia de avaliação. Os resultados são encaminhados à Advocacia-Geral da União ou ao Ministério Público, para que adotem medidas corretoras (LEMOS, 2007; FIGUEIREDO, 2001).

<sup>14</sup> A aprovação do orçamento é considerada por Bittencourt (2009) o recurso mais poderoso do controle parlamentar: “A possibilidade de que os meios sejam negados e suas políticas de governo cria um forte incentivo para que o Executivo leve a sério os demais meios de que o Parlamento lança mão para desempenhar sua função de controle” (p.28).

desde 1988, pela consolidação democrática e apropriação dos instrumentos de controle pelos parlamentares, sendo mais intensas no primeiro ano de mandato e mais esvaziadas no período eleitoral (LEMOS, 2007; FIGUEIREDO, 2001). Esse incremento das atividades de controle desde a redemocratização também se deu no Legislativo mineiro, pelo menos quanto ao número de requerimentos de pedido de informação (FRÓIS, 2006). O incremento de mecanismos de fiscalização e o fortalecimento das capacidades institucionais relativas à formulação e ao acompanhamento da execução das políticas públicas são tendências mundiais no Poder Legislativo, que acompanham a complexidade da ação governamental nas sociedades contemporâneas e o incentivo a estruturas de apoio à produção de políticas públicas, diante da incerteza quanto aos resultados (ANASTASIA, 2010).

Diante do exposto, conclui-se que o controle parlamentar é uma hipótese para ser verificada em cada caso, não um pressuposto (BITTENCOURT, 2009). É a combinação entre desenho institucional e resultados eleitorais que define o *accountability* horizontal do Parlamento (LLANOS, MUSTAPIC, 2005, p.230).

### **1.2.3.1 Parlamento e Entidade de Fiscalização Superior (EFS)**

Nenhum parlamento é capaz de controlar todas as atividades do governo (LEMOS, 2007). Para isso, conta com entidades de fiscalização superior (EFS), criadas com a missão de subsidiar o Parlamento e a sociedade na análise técnica e jurídica das ações do Executivo. A “função essencial dessas Entidades é manter e fomentar a obrigação de prestar contas (o que inclui também promover boas práticas de gestão econômico-financeira)” (BITTENCOURT, 2005, p.71). Seu trabalho fornece insumos ao processo legislativo e de controle, inerentes ao Legislativo.

Bittencourt (2009) diferencia dois modelos de controle externo exercidos pela entidade de fiscalização superior: o anglo-saxão e o judiciariforme. O modelo anglo-saxão, parlamentar ou de Westminster surgiu no Reino Unido. Nele, o papel da EFS é de braço de informação e assessoramento do Parlamento, que, no geral, tem uma comissão especializada para receber relatórios do órgão de controle e examinar o gasto governamental<sup>15</sup>. Os exames de auditoria dão origem a CPIs e investigações por instituições policiais e judiciárias. O sucesso do modelo anglo-saxão depende da eficácia do interesse do Legislativo em exercer a função fiscalizadora, caso contrário, o controle da EFS torna-se meramente informativo.

---

<sup>15</sup> Bittencourt recomenda uma comissão específica com essa finalidade, devido à pouca atratividade que o trabalho de controle exerce, pois, quando há acúmulo das funções de controle com outras, há incentivos para que a comissão priorize outras funções e negligencie o controle (BITTENCOURT, 2009, p.20).

No modelo judiciário ou de tribunal, também chamado de napoleônico<sup>16</sup>, a EFS tem características semelhantes às de um tribunal judiciário: estrutura colegiada, com a prerrogativa de emitir juízos e exigir responsabilidades de agentes governamentais, de acordo com os preceitos detalhados na legislação. Isso significa que pode julgar diretamente membros do governo ou demais autoridades públicas, em razão da responsabilidade que assumem, pelos recursos colocados sob sua gestão direta (BITTENCOURT, 2009, p.23). O Parlamento continua a ser o primeiro titular do controle externo e sua função fiscalizadora continua a existir, mas concentrada em níveis mais altos da ação do governo, sem se preocupar com o acompanhamento detalhado de cada programa. Enquanto o Parlamento aprova as contas globais, auditadas pela EFS, o órgão de controle aprova, de maneira independente, as contas individuais dos gastos e da gestão, sem que elas passem pela deliberação dos parlamentares. Esse é o modelo de autoridade fiscalizadora dos países europeus de origem latina e de alguns latino-americanos, entre eles, o Brasil.

O Poder Legislativo brasileiro tem o tribunal de contas como órgão auxiliar, embora não haja hierarquia entre eles. O Tribunal de Contas da União foi criado em 1890. É composto por nove ministros: seis são escolhidos pelo Congresso e três pelo Presidente da República, mas estes têm que passar por sabatina no Senado. A partir de 1988, passou a realizar auditorias operacionais de programas de governo (LEMOS, 2007), descrita no artigo 71, inciso IV da Constituição, que compreende os âmbitos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional (BITTENCOURT, 2005). A Constituição de 1988 também aumentou consideravelmente a capacidade de fiscalização do TCU: “o órgão passou a ser responsável não apenas pela fiscalização contábil e financeira do governo, como também pelo exame dos aspectos legais e econômicos da aplicação das receitas” (FIGUEIREDO, 2001, p.709). Ao Parlamento, órgão político por excelência, corresponde o controle político. Às EFS cabem o controle da legalidade, ou seja, a obediência às leis e regulamentos, e o controle técnico, gerencial ou operacional, rigoroso e fundamentado em critérios objetivos, que inclui, por exemplo, a análise dos custos *versus* resultados. Enquanto as EFS – seja no nível federal ou estadual – fazem uma avaliação sistemática e contínua de todos os programas governamentais, por meio de critérios técnicos e jurídicos, o controle político do Parlamento é mais seletivo:

---

<sup>16</sup> “Em 1807, Napoleão constatou que, mesmo sendo imperador, sobre o funcionamento real das finanças de seu império, tinha conhecimento apenas do que queriam que ele soubesse; teve, assim, a ideia de criar uma ‘instituição financeira que o informasse sobre a gestão dos bens públicos, permitindo-lhe assim fazer um controle’” (GAZSI, 2007, p.62). O Tribunal de Contas francês – *Cour des Comptes* – tem o papel de assegurar-se do bom emprego dos fundos públicos e reprimir eventuais irregularidades que possam ser encontradas nas auditorias. É composto de sete câmaras, cada uma dedicada a um setor de atividade e um setor geral dedicado a averiguar a execução das leis. (GAZSI, 2007).

o grau de detalhamento e abrangência dos temas que recebem atenção parlamentar será necessariamente limitado, com os legisladores escolhendo aqueles temas aos quais atribuem maior prioridade. A existência de uma entidade que tenha por objetivo específico o controle permite que essa atividade (ou seja, reflexão sobre a ação, baseada em dados objetivos e critérios de avaliação predefinidos e voltada para recomendações de melhoria de gestão) possa ser exercida pela EFS em toda a extensão que permitam seus meios. Assim, os mandatos das EFS não apenas incluem assessorar os Parlamentos com informações e opiniões, mas exercer diretamente uma grande variedade de atribuições de controle para a melhoria da gestão pública, que tornam a sua atuação muito mais rica. (BITTENCOURT, 2009, p.14-15)

Como órgão auxiliar do Parlamento, embora sem relações de hierarquia, as análises produzidas pelos tribunais de contas subsidiam o Poder Legislativo na função fiscalizadora, tanto que os relatórios produzidos são encaminhados às comissões permanentes. O uso da *expertise* e das informações de órgãos de controle e de organizações da sociedade civil pelo Parlamento é uma tendência mundial para auxiliar no cumprimento de sua função fiscalizadora (ANASTASIA, 2010).

Os limites entre as atividades da EFS e do Parlamento, ou do controle técnico e político, são difíceis de se estabelecer com precisão em qualquer realidade nacional (BITTENCOURT, 2009). Contudo, o Parlamento não pode abdicar de sua função fiscalizadora em nome da EFS, porque a entidade fiscalizadora não tem a legitimidade para exercer o controle político. Esta é a advertência que Max Weber lançou, ao afirmar que o Parlamento é, por excelência, o órgão de controle da burocracia; caso fosse substituído pela EFS, seria a burocracia controlando a própria burocracia, ou seja, a vitória da burocratização sobre a democratização (OLIVIERI, 2011).

### **1.2.3.1 Controle parlamentar “patrulha de polícia” e “alarme de incêndio”**

Quanto à capacidade do Legislativo de acompanhar as ações do Executivo, McCubbins e Schwartz (1984) diferenciam o controle parlamentar em “patrulha de polícia” – *police-patrol oversight* – e “alarme de incêndio” – *fire-alarm oversight*. O tipo “patrulha de polícia” é centralizado, ativo e direto: “as its own initiative, Congress examines a sample of executive-agency activities, with the aim of detecting and remedying any violations of legislative goals and, by its surveillance, discouraging such violations”<sup>17</sup> (MCCUBBINS, SCHWARTZ, 1984, p.166). O controle do tipo “patrulha de polícia” pressupõe uma retroalimentação do sistema de controle: o Executivo sabe que está sendo constantemente vigiado pelo Legislativo, por isso, evita cometer violações. É um sistema de caráter preventivo que, segundo os autores, funciona

---

<sup>17</sup> Por sua própria iniciativa, o Congresso examina uma gama de atividades do Executivo, com o objetivo de detectar e corrigir violações das vontades do Legislativo e, por sua vigilância, desencorajar essas violações [tradução nossa].

pelo acompanhamento sistemático das ações do Executivo por meio da leitura de documentos, estudos de comissões, observações de campo e audiências para questionar autoridades e cidadãos afetados.

O controle “alarme de incêndio” é menos centralizado e envolve menos atividade e intervenção direta do que o do tipo “patrulha de polícia”. Por esse sistema, cidadãos e grupos organizados acompanham as ações do Executivo, e contam com instrumentos formais que facilitem esse acompanhamento e permitam-lhes acionar o alarme. Em caso de violação de objetivos, a sociedade civil aciona o Congresso, ou seja, leva suas reclamações para a pauta do Parlamento, que atua de modo reativo: “Congress’s role consists in creating and perfecting this decentralized system and, occasionally, intervening in response to complaints”<sup>18</sup> (MCCUBBINS, SCHWARTZ, 1984, p.166). Portanto, a carga de vigilância recai sobre a rede de atores sociais e a intervenção do legislador passa a ser seletiva, em casos de maior conflitividade e interesse do eleitorado (BITTENCOURT, 2014, p.10).

Os autores criticam os estudos que partem do princípio de que o controle tem que ser direto, centralizado, do tipo “patrulha de polícia”. Segundo eles, os parlamentares têm mais incentivos para optar pelo modelo “alarme de incêndio”, por diversos motivos: mantém conexão entre possíveis eleitores e eleitos<sup>19</sup>; terceiriza os custos do acompanhamento das ações do Executivo; exige menos tempo dos parlamentares do que o modelo “patrulha de polícia” – que demanda um controle sistemático, ao qual nem sempre os eleitores atribuem crédito. É, portanto, mais conveniente aos parlamentares esperar por alarmes do que fazer a patrulha, por isso, é mais comum a preferência pelo “alarme de incêndio” e a negligência do “patrulha de polícia”. Ao analisar o Legislativo no Brasil, Figueiredo (2001, p.716) confirma essa tendência: apesar do aparato legal, informacional e organizacional disponível, o Congresso brasileiro não realiza uma fiscalização direta e rotineira, tarefa delegada ao Tribunal de Contas, mas permite a fiscalização descentralizada da ação do governo, através de “alarmes de incêndio”, em uma rede mais ampla de instituições, que também inclui movimentos sociais e cidadãos.

---

<sup>18</sup> O papel do Congresso consiste em criar e aperfeiçoar esse sistema descentralizado e, de vez em quando, intervir, em resposta às reclamações [tradução nossa].

<sup>19</sup> McCubbins e Schwartz argumentam que o controle do tipo “alarme de incêndio” é mais eficiente para dar crédito às questões do eleitorado. Parlamentares engajados no controle “patrulha de polícia” gastam muito tempo examinando ações do Executivo e não recebem crédito dos eleitores por isso. No modelo “alarme de incêndio”, o parlamentar só é endereçado a violações concretas quando o eleitorado reclama delas; então, ele recebe crédito por sua intervenção. Portanto, o tempo gasto no controle “alarme de incêndio” rende mais benefícios para o parlamentar do que no controle “patrulha de polícia”. Além disso, no controle “patrulha de polícia”, o parlamentar examina uma pequena gama de ações do Executivo e pode deixar de dar atenção para as violações que provocam danos a seu eleitorado e, assim, perder a oportunidade de levar crédito por sua intervenção. No controle “alarme de incêndio”, o eleitorado leva as violações ao congressista e dele recebem a solução adequada.

Isso não significa que o Parlamento não possa optar pela combinação entre os modelos “patrulha de polícia” e “alarme de incêndio” (MCCUBBINS, SCHWARTZ, 1984, p.166), pouco comum nas casas legislativas brasileiras, e contar com a estrutura organizacional para garantir a continuidade do controle sistemático. Como já citado, o resultado da atividade de controle parlamentar depende da combinação eleitoral com regras institucionais que favorecem a atuação da minoria na função fiscalizadora (LLANOS, MUSTAPIC, 2005). Outro fator que influencia a capacidade do Parlamento de fiscalizar o Executivo é sua estrutura, em especial, sua capacidade técnica para o tratamento dos assuntos objeto de controle, auxiliado por assessores e consultores especializados (BITTENCOURT, 2009). Ao corpo técnico, cabe alertar o parlamentar nas três dimensões do controle – política, jurídica e técnica:

tanto deve indagar da conveniência de determinada medida frente ao interesse público (critério político) quanto da sua conformidade à lei (critério jurídico) ou a excelência com que foi implementada segundo as normas da boa técnica aplicável (critério técnico) (BITTENCOURT, 2009, p.37)

Com a multiplicidade e a complexidade de tarefas e temáticas na agenda parlamentar, sozinho, ele não tem condições de exercer o controle técnico e jurídico, tampouco dispõe de formação para tanto, na maioria dos casos. Ele é eleito para exercer o controle político: desempenhar o julgamento acerca dos atos que controla de acordo com o interesse público ou, pelo menos, com as demandas da parcela do eleitorado o qual representa. Para isso, precisa de informações técnicas e jurídicas fornecidas por assessoria especializada. Os assessores reduzem a assimetria informacional entre os parlamentares e o Executivo, cuja estrutura fechada gera altos custos de processamento de informação – um típico problema da teoria da agência: o “agente” tem mais recursos e está mais próximo da gestão do que o “principal”, que deve controlá-lo (BITTENCOURT, 2009, p. 47). A incapacidade de controle aumenta se não há a *expertise* de uma assessoria técnica-institucional, na visão do autor, que possa produzir informações isentas sobre o ente controlado. A profissionalização do corpo de apoio técnico do parlamento é, inclusive, uma tendência mundial das casas legislativas (ANASTASIA, 2010).

Outro aspecto que justifica a necessidade do apoio institucional, segundo Bittencourt, é a tendência dos parlamentares para se concentrar nas questões urgentes e deixar de lado problemas de mais longo prazo e de maior amplitude, mas sem tanta visibilidade imediata, identificados pela atividade de controle, tendência também detectada por Mccubbins e Schwartz (1984). Bittencourt (2009) argumenta que a assessoria técnica do Poder Legislativo pode estruturar a atividade contínua e sistemática de controle, selecionando prioridades – *gatekeeping* – e fornecendo aos parlamentares suporte informativo e analítico para decidir. A

existência de um controle do tipo “patrulha de polícia”, portanto, dependeria da estrutura institucional da casa legislativa, formada por assessores e consultores do quadro, de sólida formação técnica. Esses dois elementos aliados, controle sistemático e estrutura técnica-institucional, reforçam o *accountability*, pois tornam o Executivo mais cauteloso, já que ele sabe que suas ações serão cuidadosamente examinadas por especialistas.

O corpo técnico especializado, na visão do autor, deve ser vinculado ao Parlamento, que conta com uma agenda específica de temas alvo do controle político, prerrogativa exclusiva dos parlamentares. Embora trabalhem juntos, a agenda parlamentar é distinta, por exemplo, da EFS, concentrada na auditoria técnica-operacional das dimensões micro e macro do governo, mais detalhada e abrangente, motivo pelo qual não poderia assessorar o Legislativo em substituição a uma estrutura própria (BITTENCOURT, 2009, p.52-53). O papel da assessoria técnica na atividade de controle fica ainda mais claro nas tarefas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, abordadas no capítulo seguinte.

## **Capítulo 2 – Monitoramento e avaliação de políticas públicas**

### **2.1 Políticas públicas**

É possível estabelecer uma relação direta entre as tarefas de monitoramento e avaliação das ações do Executivo e a função fiscalizadora do Parlamento, já construída por alguns autores como Llanos & Mustapic (2005):

a capacidade de controle aumenta na medida em que o mesmo processo legislativo envolva o legislador e a burocracia no desenho e implementação da lei. Essa imbricação de tarefas constitui uma importante fonte de informação decorrente de uma visão que valoriza a função do Congresso, por propiciar aos atores melhores condições para controlar. (LLANOS, MUSTAPIC, 2005, p.232)

Segundo as autoras, a capacidade de controle do Parlamento aumenta quando o Legislativo participa da implementação da lei. Isso ocorre pelo monitoramento e avaliação das ações do Executivo. De acordo com Maria das Graças Rua, “o controle pode ter como foco as esferas orçamentária, fiscal, contábil, patrimonial e programática e a avaliação representa o mais importante instrumento de controle da efetividade das políticas e dos programas governamentais” (RUA, 2009, p.119).

Dentro da função fiscalizadora do Parlamento, compete-lhe acompanhar as ações do Executivo denominadas políticas públicas. Nosso objeto empírico, o *site* “Políticas públicas ao seu alcance”, define política pública como:

o resultado de atividades políticas e de gestão pública na alocação de recursos e na provisão de bens e serviços públicos. [...] um sistema de decisões públicas que visa manter ou modificar a realidade por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação dos recursos necessários para se atingir os objetivos estabelecidos. (ALMG, *online*)

Formulada no interior do Parlamento, a conceituação acima enfatiza o papel da decisão política na definição de ações, objetivos, estratégias e alocação de recursos públicos. As políticas públicas conectam-se a direitos sociais fundamentais, previstos na Constituição Federal. A definição de qual deles terá prioridade entre as ações governamentais é uma decisão política que pode envolver o Parlamento, o Executivo e a sociedade. “Nesse sentido, diz-se que os objetivos das políticas públicas são politicamente orientados” (MENEGUIN *et al*, 2013, p.9). Aqui, cabe diferenciar os termos políticas públicas (*policy*) e política (*politics*). A política pública nasce por meio da política; depende de decisão política para ser formulada e implementada:

o termo *policy* é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política. [...] as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. (RUA, 2009, p.19)

A definição de Maria das Graças Rua fala em decisão política ou processo da política para a escolha de temas que afetam a coletividade, num misto de interesses e conflitos. Pereira (2008) reforça o caráter participativo<sup>20</sup> da formulação da política pública, embora nem sempre seja assim: “Trata-se, pois, a política pública, de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos.” (PEREIRA, 2008, p. 96). Segundo a autora, políticas públicas são ações do Estado que se pautam – ou deveriam se pautar – pelo interesse comum, pela soberania popular, pelo atendimento de demandas e necessidades sociais. Saravia (2009) complementa a definição de políticas públicas, destacando seu caráter transformador da realidade:

trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade (...) Visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2008, p. 28-29)

Como salientam os autores, as políticas públicas envolvem processos complexos de decisão política quanto à ação do Estado e à alocação de recursos, a partir da tensão entre as demandas e posicionamentos de diversos atores, que atuam nas etapas de identificação de um problema e sua inclusão na agenda pública; elaboração ou formulação, que compreende a busca de soluções e a escolha da mais adequada; planejamento e implementação das políticas; acompanhamento da execução ou monitoramento; avaliação e revisão da política pública, fase que realimenta o ciclo. Essas etapas compreendem o ciclo de políticas públicas ou ciclo de gestão (SERPA, 2007), um dos modelos de análise de políticas públicas e que será útil neste trabalho, o qual se concentra no controle exercido pelo Parlamento na fase de monitoramento e avaliação. O Parlamento também atua na formação de agenda e na formulação de políticas públicas em sua atividade legislativa, cuja análise não é objetivo deste trabalho, embora a atividade de controle tenha influência na tarefa de legislar, como foi dito no capítulo anterior.

<sup>20</sup> Segundo Pereira (1999), quando há participação na formulação e implementação de uma política pública, os envolvidos reconhecem sua responsabilidade de contribuir no processo e compartilhar os resultados dessa política.

Ainda que organizado de forma cronológica, o ciclo de políticas públicas é um processo que não se dá de forma linear. As etapas podem ocorrer de forma simultânea, superpostas (RUA, 2009, p.37) e, eventualmente, estar ausentes em alguns casos (MINAS GERAIS, *online*).

## **2.1 Monitoramento e avaliação**

A partir dos anos 1990, com a crise fiscal e a escassez de recursos do Estado, é introduzida na administração pública a “gestão com foco nos resultados”, processo de gestão das ações e recursos públicos que passa do “primado dos processos para a priorização dos resultados” (RUA, 2009, p.108), com vistas a garantir o alcance dos objetivos propostos na formulação da política pública. “Este novo paradigma gerencial não é uma prática unificada, mas uma variedade de elementos programáticos (...) tomados de empréstimo ao universo conceitual da administração privada” (BITTENCOURT, 2005, p.62), como controle de custos, transparência financeira, descentralização da autoridade gerencial, reforço da responsabilidade perante os clientes pela qualidade dos serviços, por meio da criação de indicadores de desempenho.

A mudança de orientação provocou reformas no Estado, com o objetivo de torná-lo menor e mais eficiente. As reformas de primeira geração, nos anos 1980-90, visaram o ajuste fiscal, a redução dos gastos públicos, reformas tributárias, desregulamentação e privatização. As de segunda geração, iniciadas a partir dos anos 1990, estão voltadas para mudanças institucionais da administração, com a introdução de modelos mais participativos e formas de gestão mais flexíveis. As reformas geraram reflexos na atuação dos três poderes, em todos os níveis federativos.

O novo modelo, denominado Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública<sup>21</sup>, exigiu mecanismos de controle das políticas públicas – tanto internos quanto externos, não apenas de números contábeis, mas também de processos e produtos (BITTENCOURT, 2005) –, mais transparência do poder público e a responsabilização por desempenho. Por isso, ganham força os processos de monitoramento e a avaliação das ações do Executivo, com foco nos resultados (KUSEK, RIST, 2004) e vistas ao melhor aproveitamento dos recursos públicos – menos gastos e maior retorno à sociedade, na forma de bens públicos:

Os sistemas de monitoramento e avaliação são os instrumentos mediante os quais se fornece informações sobre o desempenho de programas e organizações, de forma a subsidiar o processo de tomada de decisão com vistas a contribuir para a melhoria da gestão pública, observando os princípios da publicidade (transparência), eficiência, eficácia e efetividade das ações do poder público. (SERPA, 2007, p.9)

---

<sup>21</sup> A precedência histórica do *New Public Management* (NPM) foram as iniciativas dos governos Thatcher, na Inglaterra, nos anos 1980, e da Nova Zelândia (BITTENCOURT, 2005).

Portanto, o monitoramento e a avaliação passam a ser etapas estratégicas do ciclo de políticas públicas na gestão de resultados, porque permitem a reflexão sobre o desempenho de ações, projetos e programas, com vistas a sua reformulação e à orientação de novas decisões. Assim, contribuem para melhorar o processo decisório, a alocação de recursos públicos e a prestação de contas das ações governamentais – um componente central da dimensão do *accountability*, que abordamos no capítulo anterior. Desse modo, são elementos tanto controle interno quanto do controle externo, mas não se limitam ao âmbito do controle horizontal; são capazes também de aumentar o controle vertical dos eleitores sobre os eleitos, na medida em que reduzem a assimetria informacional entre os atores do processo político.

Monitorar as políticas públicas é acompanhar sua implementação, os resultados preliminares e intermediários obtidos na execução, com o objetivo de facilitar o alcance dos objetivos pretendidos. Serpa (2207), usa a definição do Banco Mundial:

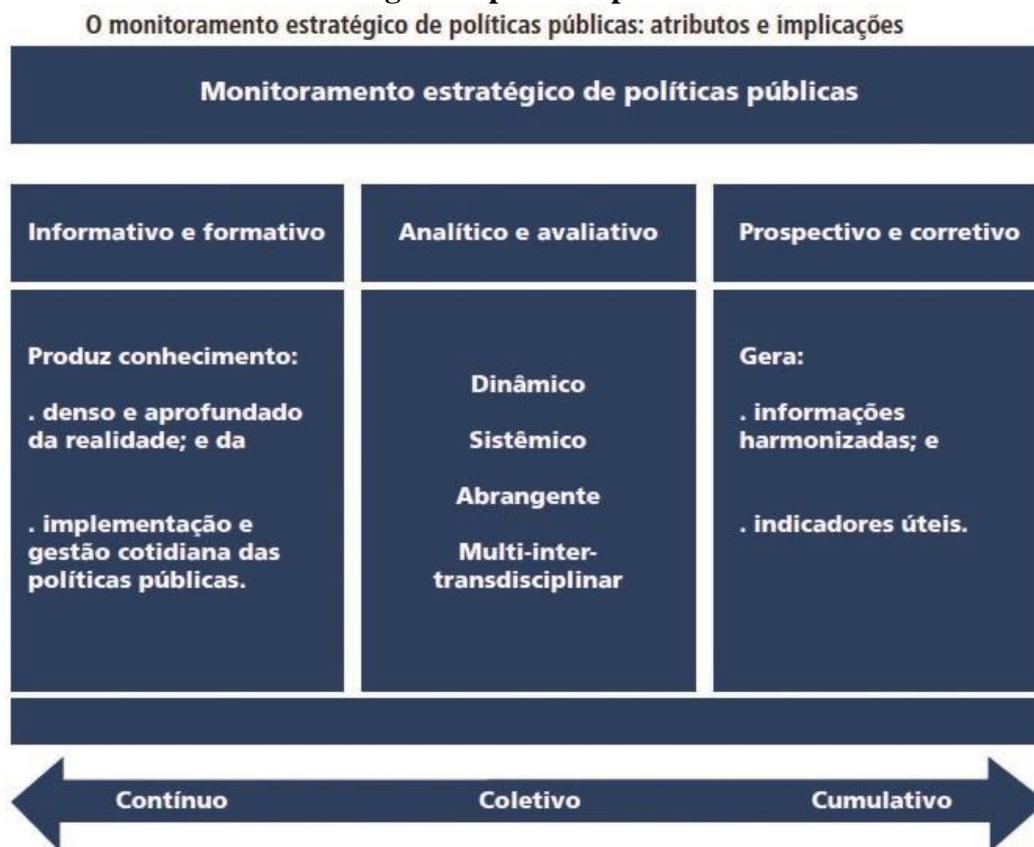
monitoramento pode ser entendido como um processo contínuo de coleta sistemática de informações, segundo indicadores previamente definidos, com o objetivo de fornecer aos gestores e aos demais atores interessados (stakeholders), informações sobre os progressos de determinada ação em curso, no que diz respeito aos objetivos atingidos e os recursos aplicados. (SERPA, 2007, p.23).

O monitoramento acompanha de perto a entrega de insumos, os calendários de trabalho, os produtos esperados, aumentando assim a possibilidade de interferir na implementação de uma política pública, caso se perceba que há alguma falha ou que sua concepção é inadequada à solução do problema. Permite o aperfeiçoamento da tomada de decisões e gera aprendizagem sobre as políticas públicas – *policy learning* (RUA, 2009, p.111-112). Os desafios para um bom monitoramento são: “identificar os objetivos que o programa ou a estratégia busca alcançar; elaborar indicadores que possam monitorar o progresso em relação às metas; fixar metas quantitativas e temporais para cada indicador” (RAMOS, SCHABBACH, 2012, p.1280). Os indicadores de *performance* e progresso da política – produtos e resultados – devem ser observados periodicamente, segundo as autoras.

Cardoso Júnior (2015, p.5) fala em monitoramento estratégico, definido como a metodologia que busca, de forma permanente e sistêmica, diagnosticar e expor fragilidades em políticas públicas selecionadas, com o intuito de ampliar a capacidade de implementação e criar estoque de conhecimentos sobre a política. Segundo o autor, trata-se de uma etapa fundamental para viabilizar entregas efetivas de bens e serviços à população, que precisa se institucionalizar como atributo indissociável do planejamento governamental, como prática contínua, coletiva e cumulativa (Figura 1). Cardoso Júnior inclui, como elementos do monitoramento estratégico, a

articulação federativa, a participação e o controle social público, a dimensão coletiva do processo.

**Figura 1 – Monitoramento estratégico de políticas públicas**



Fonte: Cardoso Júnior (2005, p.11)

As definições apresentadas classificam o monitoramento como um instrumento de gestão, mantido pelo gestor da política pública e pela área de controle interno, ou seja, pelo Executivo. Contudo, pela convergência de interesses e ações entre Executivo e Legislativo (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001) e de acordo com a competência fiscalizadora do Parlamento, este cada vez mais participa da gestão das políticas públicas, podendo exercer a atividade de monitoramento como parte de sua função de controle. De acordo com o *site* “Políticas públicas ao seu alcance”,

Monitorar é acompanhar sistematicamente a implementação das ações que compõem uma política pública, com vistas a produzir e a organizar as informações estratégicas para a gestão e o controle dessa política. Essas informações orientam a tomada de decisões, com vistas ao aperfeiçoamento do desenvolvimento das ações de um programa e sua revisão, para a geração dos resultados esperados. Essas mesmas informações também orientam o exercício do Controle Externo, por parte do Poder Legislativo, com vistas à verificação da legalidade, economicidade e razoabilidade da atuação da administração pública, bem como do cumprimento dos programas de trabalho por ela executados, com vistas à verificação de seus resultados. (ALMG, *online*)

Além do monitoramento, o Legislativo, os órgãos de controle<sup>22</sup> e os gestores também devem fazer a avaliação da política pública. A avaliação é o “exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos, mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos” (RUA, 2009, p.109). A avaliação consiste em comparar um padrão almejado com a realidade; exige, portanto, um critério, um padrão, uma base de comparação, que podem ser as metas e objetivos da ação, programa ou projeto:

avaliação pode ser definida como o processo sistemático e objetivo de averiguação de um projeto, programa ou política, em curso ou concluída, quanto à sua concepção, execução e resultados. O propósito é determinar a pertinência e o grau de cumprimento dos objetivos, a eficiência em matéria de desenvolvimento, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade. Uma avaliação deve fornecer informações confiáveis e úteis permitindo integrar lições da experiência nos processos de decisão dos beneficiários e dos doadores de fundos. (SERPA, 2007, p.25)

A avaliação, portanto, deve questionar a legitimidade do proponente da política pública, a legalidade formal e material da proposta, os objetivos e os impactos sociais da intervenção. Nas dimensões de estrutura e processo, avalia-se a adequação do projeto organizacional e dos procedimentos usados. Na dimensão dos resultados, mede-se os efeitos da intervenção (MENEGUIN *et al*, 2013, p.18).

Junto com o monitoramento, a avaliação ajuda a subsidiar as decisões dos gestores quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos – aperfeiçoamento e melhoria do processo decisório –, promove o aprendizado institucional e o aumento do *accountability*. Além de munir os gestores de informações sobre o resultado da política, a avaliação também auxilia o Legislativo a fiscalizar as ações do Executivo e a tomar decisões sobre a continuidade ou as modificações necessárias em uma política pública:

o Poder Legislativo pode e deve ser o local de desenvolvimento dessa atividade, tanto pela sua competência constitucional de fiscalizar o Poder Executivo [...] e de dispor sobre o orçamento da União, quanto pelo seu usual exercício de avaliar, no contexto das proposições legislativas, os objetivos, os meios e as justificações (MENEGUIN *et al* 2013, p.8)

---

<sup>22</sup> O modelo de avaliação de programa feito pelo Tribunal de Contas da União compreende as seguintes etapas: seleção do objeto a ser avaliado; levantamento de informações sobre o objeto; diagnóstico de problemas, segundo os critérios clássicos de desempenho – eficiência, eficácia, efetividade, economicidade; elaboração do projeto de avaliação; execução do projeto de avaliação; elaboração do relatório de avaliação e do plano de ação para o monitoramento das recomendações, com metas e prazos realistas, considerando dificuldades e obstáculos possíveis (SERPA, 2007).

O Congresso tem o dever de averiguar se as políticas estão efetivamente suprindo as demandas sociais e cumprindo os objetivos para os quais foram criadas, por meio de avaliações periódicas que investiguem o impacto dos programas governamentais. Há, contudo, vários aspectos que diferenciam o monitoramento da avaliação<sup>23</sup>:

enquanto a avaliação é o exame discreto de processos, produtos, qualidade, efeitos, impactos das ações realizadas, o monitoramento é o exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. Em consequência dessa distinção, o escopo das duas atividades é diferente: a avaliação deve explorar em profundidade os aspectos sobre os quais incide, já o monitoramento não tem como alcançar tal profundidade, devido à sua necessidade de celeridade dos achados, para que possa subsidiar decisões sobre a condução das políticas, programas e projetos. Também pelo mesmo motivo, uma vez que a avaliação produz relatórios mais complexos e densos, o monitoramento irá produzir pequenos sumários de dados parciais, aos quais costuma se incorporar uma ajuda, memória ou uma ata de decisões tomadas com base nos achados.” (RUA, 2009, p.111)<sup>24</sup>

Portanto, enquanto a avaliação compreende uma análise mais profunda do ciclo de políticas públicas, e produz relatórios densos e complexos, o monitoramento é uma atividade contínua de acompanhamento dos insumos, processos, produtos, efeitos ou impactos de uma intervenção, que produz informações com menos densidade – “com a profundidade necessária para a sua finalidade, nada além disso, sob o risco de comprometer a sua celeridade e tempestividade” (RUA, 2009, p.112). Isso não significa a supremacia de um sobre o outro. Eles cumprem papéis diferentes na gestão e controle das políticas públicas. Enquanto o monitoramento proporciona um retrato da implantação da política pública, ao verificar se as atividades são executadas segundo o programado, a avaliação é um juízo de valor ou de mérito sobre o processo e os resultados, “considerando: a relevância dos objetivos e das estratégias, a eficiência no uso de recursos, a eficácia ou a efetividade no cumprimento de metas e no alcance dos objetivos, bem como os impactos e a sustentabilidade da intervenção governamental.” (MENEGUIN *et al*, 2015, p.11). O monitoramento fornece dados para que a avaliação seja feita e ela, por sua vez, consiste na análise mais profunda dos dados coletados, que deve servir para a compreensão das ações do Estado e para realimentar o processo de consecução das políticas,

---

<sup>23</sup> Serpa (2007) classifica o monitoramento como um tipo de estudo avaliativo, ao lado da investigação, investigação avaliativa e da avaliação.

<sup>24</sup> Maria das Graças Rua também diferencia monitoramento de acompanhamento, que corresponde ao “registro e documentação do processo de implementação, a fim de assegurar o cumprimento do Plano de Atividades, ou Plano de Ação, sem questionar a sua pertinência diante do problema a ser solucionado” (RUA, 2009, p.112). O acompanhamento não tem natureza interativa nem proativa, as informações tendem a ser mais superficiais e os resultados são pouco utilizados como ferramentas de gestão. Para Ramos & Schabbach (2012), acompanhamento e monitoramento são sinônimos.

as decisões e as escolhas públicas (SERPA, 2007; RAMOS, SCHABBACH, 2012). Monitoramento e avaliação são, portanto, complementares.

A avaliação tem duas dimensões, segundo Rua (2009): técnica e valorativa. A técnica caracteriza-se por produzir ou coletar informações usadas nas decisões relativas a qualquer política, programa ou projeto. A dimensão valorativa consiste no exame das informações à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões acerca do valor da política, programa ou projeto.

A literatura sobre políticas públicas também elenca dois tipos de avaliação de acordo com o momento em que ela é feita: *ex ante* e *ex post*, assim como os tipos de controle mencionados no capítulo anterior. A avaliação *ex ante* consiste na estimativa prévia de eficiência e de impacto do desenho da intervenção estatal (RUA, 2009; MENEGUIN *et al*, 2015). Um exemplo de análise *ex ante* é a avaliação do impacto das propostas de lei, feita pelo Parlamento, para balizar a decisão política. A avaliação *ex post* “compreende as avaliações intermediárias ou de meio-termo quando se trata de intervenções do tipo ‘atividade’ (bens e serviços de produção ou prestação continuada) e as avaliações finais, de efeitos e de impactos” (RUA, 2009, p.113). É feita durante a implementação da política pública (formativa)<sup>25</sup>, para subsidiar a gestão, ou após sua conclusão (somativa), para verificar a efetividade da política. O objetivo da análise formativa é gerar *feedback* para os gestores, com o propósito de realizar possíveis correções, caso da avaliação de processos, por exemplo. Já o estudo somativo<sup>26</sup> avalia a efetividade dos programas e políticas, ou seja, o alcance dos objetivos pretendidos, por meio da análise de resultados parciais e finais e dos impactos do programa aos beneficiários. A avaliação também pode ter caráter híbrido, ou seja, ser formativa e somativa, quando a análise é feita durante a implementação e vai até a conclusão da ação estatal, ou pelo menos de uma etapa (MENEGUIN *et al*, 2015). Avaliar é uma atividade permanente, não restrita à etapa final do ciclo de políticas públicas (RAMOS, SCHABBACH, 2012).

Outra forma de classificar a avaliação é quanto ao agente avaliador. Podem ser internas, se realizadas pelos próprios executores, ou externas, se contratadas por intermédio de institutos de pesquisa e consultorias. Há, ainda, as avaliações independentes, realizadas por instituições estatais ou não, com o intuito de dar transparência aos resultados das ações

---

<sup>25</sup> Alguns autores como Serpa (2007) relacionam os estudos formativos com a avaliação *ex ante*. Meneguín *et al* (2015) classificam-nos como um tipo de avaliação *ex post*, pois consideram o início da execução como marco temporal divisor dos tipos de avaliação.

<sup>26</sup> Avaliação terminal, de resultado ou de impacto são exemplos de estudos somativos. Para as diferenças entre elas, ver Serpa (2007) e Ramos & Schabbach (2012).

governamentais, contribuir para o *accountability* e para a responsabilização dos gestores públicos (SERPA, 2007).

Apesar dos avanços dos últimos anos, o país ainda carece da implantação de uma verdadeira cultura de avaliação (SERPA, 2007; MENEGUIN *et al*, 2013). Muitos programas e ações não são desenhados para serem avaliados; não há controle das variáveis antecedentes; poucos dados disponíveis e com periodicidade irregular; além da resistência na administração pública, devido à predominância de uma cultura autoritária (RAMOS, SCHABBACH, 2012). E não é uma situação exclusiva do Brasil: “na América Latina, a institucionalização da ‘função avaliação’ ocorreu apenas entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990, sendo instrumentalizada para o sucesso da reforma Estado” (RAMOS, SCHABBACH, 2012, p.1282). Tampouco é exclusividade da América Latina. A falta de cultura de avaliação é uma realidade dos países em desenvolvimento, que desde os anos 1990 passam por mudanças para se adaptar às tendências mundiais, seja por pressões internas como a reforma do Estado, ou por pressões externas como a competição por investimentos e a atuação de organismos multilaterais, na difusão de uma gestão mais moderna do Estado (KUSEK, RIST, 2004; RAMOS, SCHABBACH, 2012).

Para Serpa (2007), a presença de uma cultura de avaliação depende de três fatores: do fortalecimento dos sistemas de monitoramento para geração de informações confiáveis sobre a execução física e a evolução de indicadores dos programas; da instituição de mecanismos de valorização de gerentes de programas e coordenadores de ação; e da capacitação em avaliação de equipes técnicas em todos os órgãos e entidades do setor público (SERPA, 2007, p.66).

Quanto aos sistemas de monitoramento, também são uma grande carência e uma ampla necessidade para a administração pública brasileira (CARDOSO JÚNIOR, 2015) e dos países em desenvolvimento (KUSEK; RIST, 2004). O contexto do setor público é de alta fragmentação dos instrumentos de monitoramento nos órgãos governamentais e de dificuldade de se obter informações precisas e estruturadas, segundo o autor. Ele afirma que o monitoramento, geralmente, não é compreendido pelos gestores brasileiros (alienação). Outros compreendem sua importância, mas avaliam que os custos – orçamentários, humanos, tecnológicos, logísticos, comunicacionais, simbólicos etc. – com sua implantação não compensam os benefícios (resignação). Outro problema é o insulamento burocrático, a falta de diálogo interinstitucional e a debilidade dos pactos federativos estabelecidos.

O mais comum é monitorar a execução orçamentária, por exemplo, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual – Sigplan<sup>27</sup> –, um banco de dados do Executivo ao qual o Legislativo tem acesso para exercer sua função fiscalizadora. Contudo, Serpa aponta que, além da dificuldade de que essa informação chegue aos cidadãos de forma compreensível, há também a falta de um sistema que organize os programas e gastos por município, hoje possível apenas em programas de uso interno dos órgãos federais. A falta desses dados é um dos principais entraves para o controle dos cidadãos à implantação de programas sociais em suas localidades (SERPA, 2007, p.67).

### 2.1.1 Critérios de monitoramento e avaliação

Segundo os estudos avaliativos clássicos, o desempenho de uma política pública pode ser analisado à luz de quatro dimensões: eficiência, eficácia, efetividade e economicidade (MENEQUIN *et al*, 2015; SERPA, 2007). A “gestão de resultados” e a reforma do Estado introduziram na agenda preocupações com a eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, bem como com a qualidade dos serviços públicos (RUA, 2009, p.47). Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 incluiu na Constituição Federal o princípio da eficiência da administração pública. Em consonância com as mudanças em nível federal, o estado de Minas Gerais também instituiu, na Constituição Estadual, a eficiência entre os princípios que norteiam a atuação estatal. “O princípio da eficiência está intimamente relacionado com a ideia de produtividade e qualidade dos serviços prestados pela Administração, produzindo reflexos positivos e satisfatórios no interesse da coletividade” (MINAS GERAIS, *online*). A eficiência relaciona-se com a melhoria dos processos, de forma a evitar o desperdício e o desvio de recursos; equilibrar a capacidade limitada do Estado em aumentar suas receitas ante o crescimento acelerado das despesas (SERPA, 2007). Do ponto de vista técnico, a eficiência relaciona produtos com seus custos, sejam eles financeiros, humanos, materiais, temporais. É a “relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo” (MENEQUIN *et al*, 2015, p.6; BITTENCOURT, 2005).

A eficácia relaciona atividades com seus produtos iniciais, intermediários e finais – metas e objetivos –, ou seja, a contribuição de um evento para o cumprimento dos objetivos almejados (RUA, 2009). Corresponde ao “grau de alcance das metas programadas

---

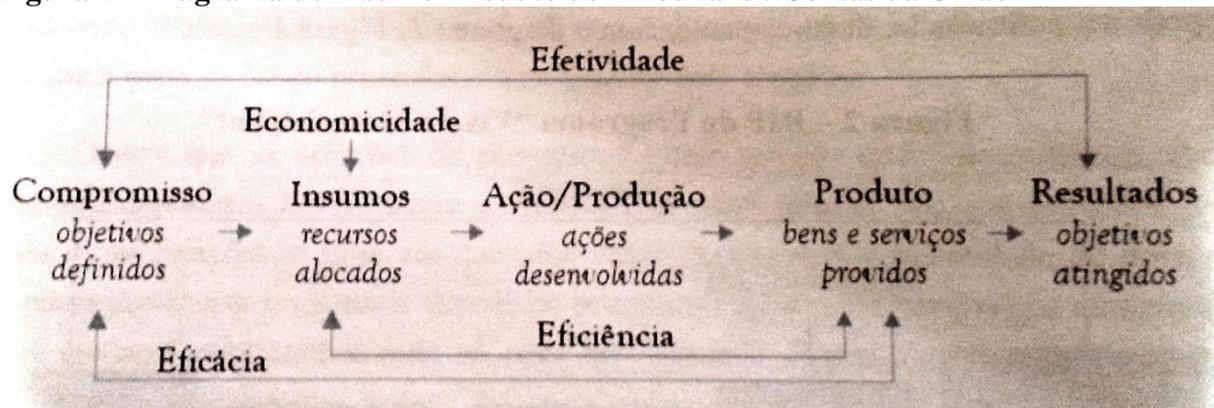
<sup>27</sup> “O Sigplan foi implantado para apoiar o planejamento, execução, monitoramento, gestão e avaliação do Plano [Plurianual]. Esse sistema agregou os dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, além de informações de monitoramento e gestão fornecidas pelos gerentes de programas, ministérios setoriais e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.” (RAMOS, SCHABBACH, 2012, p.1286-1287)

(bens e serviços), em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados” (MENEQUIN *et al*, 2015, p.6; BITTENCOURT, 2005). É a capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, de prover bens e serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações (SERPA, 2007).

A efetividade “relaciona produtos com seus efeitos na realidade que se quer transformar, ou seja, consequências” (RUA, 2009, p.118). A avaliação da efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo, inclusive os secundários, imprevistos ou colaterais: “refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção” (MENEQUIN *et al*, 2015, p.6; BITTENCOURT, 2005). Verificar a efetividade é necessário porque não basta entregar os produtos que a política pública se propôs a produzir. É preciso avaliar se eles alteraram a realidade social, no sentido de resolver o problema inicial que levou à formulação e à execução da política pelo Estado (MENEQUIN *et al*, 2013).

A economicidade “tem por objetivo a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade” (MENEQUIN *et al*, 2015, p.6; BITTENCOURT, 2005). Esses conceitos ficam mais claros no Diagrama de Insumo-Produto (Figura 2), do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas (TCU *apud* MENEQUIN *et al*, 2013, p.19).

**Figura 2 – Diagrama de Insumo-Produto do Tribunal de Contas da União**



Fonte: Meneguín *et al* (2013, p.19)

A associação dos critérios clássicos ao monitoramento e à avaliação clareia a diferença entre os dois processos. O monitoramento com a finalidade de otimizar a gestão, ou seja, com foco nos resultados, busca mais eficácia, eficiência e, dependendo do alcance, mais efetividade da política pública (RUA, 2009, p.111-112). Porém, dificilmente o monitoramento chega ao nível da efetividade, por exigir uma análise mais profunda:

Avalia-se também o sucesso do programa em mudar para melhor a realidade social sobre a qual atua. Nesse caso, quase sempre é necessário isolar o efeito do programa sobre a sociedade e confrontar sua efetividade com alternativas possíveis. Trata-se de uma preocupação com a efetividade do programa. Sob esse ângulo, a avaliação serve principalmente ao princípio da prestação de contas e à tomada de decisão política. Outro objetivo da avaliação é assegurar a responsabilização por desempenho. (SERPA, 2007, p.21)

A avaliação compreende os critérios quantitativos de análise, mas vai além, incluindo também os qualitativos. O pluralismo metodológico é uma tendência atual dos estudos avaliativos, segundo Serpa (2007)<sup>28</sup>. Verificar a eficácia e a efetividade de uma política pública pode exigir a combinação de métodos quantitativos e qualitativos, que comparem os efeitos do programa sobre a sociedade. É um procedimento complexo, porque as relações de causalidade nem sempre estão bem estabelecidas: “outros fatores, inclusive os não-observáveis, podem distorcer a medição do efeito que supostamente deveria existir entre os produtos e os objetivos de curto prazo (eficácia) e entre estes e os resultados de longo prazo (efetividade)” (MENEQUIN *et al*, 2013, p.20; BITTENCOURT, 2005).

Alguns autores acrescentam aos critérios de análise novos temas que ingressaram na agenda pública, por exemplo, equidade<sup>29</sup>, sustentabilidade<sup>30</sup>, transparência<sup>31</sup>, participação social<sup>32</sup> e qualidade do gasto público (RUA, 2009; SERPA, 2007; BITTENCOURT, 2005), que podem ter sido contemplados na análise da efetividade da política pública. Há grande variedade de critérios, indicadores e modelos para a avaliação e o monitoramento de políticas públicas: “para seleção da metodologia a ser utilizada no estudo avaliativo é necessário que se defina previamente o que avaliar, por que avaliar e para quem avaliar, ou seja, o objeto, o objetivo e o interessado” (SERPA, 2007, p.31)<sup>33</sup>. O Banco Mundial (*apud* SERPA, 2007), por exemplo, elenca alguns métodos e critérios, cuja escolha deve ser avaliada caso a caso, entre eles:

<sup>28</sup> Há grande variedade de métodos de avaliação, assim como nos métodos de pesquisa científica. Para mais informações, ver Serpa (2007).

<sup>29</sup> Equidade, conceito baseado na justiça distributiva de Rawls, é o “princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado, segundo suas necessidades, de modo que se eliminem as desigualdades existentes. [...] É tratar desigualmente os desiguais” (SERPA, 2007, p.27). Portanto, é a capacidade de contribuir para a redução das desigualdades sociais, ao garantir mais direitos para quem tem mais necessidades, seja por meio de ações afirmativas ou de ações focalizadas no interior de políticas públicas universais. Essas medidas são adotadas temporariamente, até que as condições entre os grupos sociais estejam equilibradas.

<sup>30</sup> Uma ação sustentável tem a capacidade de gerar, por si própria, os recursos financeiros, materiais e naturais que lhe assegurem a continuidade (BITTENCOURT, 2005).

<sup>31</sup> Transparência é o “princípio democrático que preconiza o livre fluxo de informações suficientes e claras para que grupos interessados possam compreender e monitorar, de forma direta, a atuação governamental” (SERPA, 2007, p.29). A transparência é essencial para o exercício da cidadania e para a participação social.

<sup>32</sup> O uso da participação como critério na avaliação consiste em verificar se há mecanismos que permitam a canalização das demandas dos usuários de programas e serviços públicos – por exemplo, ouvidoria, audiências e consultas públicas, canais do tipo “fale conosco” – e se esses instrumentos funcionam.

<sup>33</sup> O Tribunal de Contas, por exemplo, usa o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, que inspirou o modelo adotado pelo Senado Federal, por meio da Resolução nº 44, de 2013. Esse modelo é dividido

- Indicadores de desempenho: são medidas de fatores de produção, processos, produtos, resultados e impactos. Os indicadores definidos como sucesso de uma política balizam sua eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, por exemplo.

- Métodos participativos: oferecem participação ativa de todos que tenham interesse em um projeto ou programa. Envolvem os diversos atores interessados no controle e acompanhamento de resultados (SERPA, 2007, p.43).

- Levantamentos para detectar as despesas públicas (PETs<sup>34</sup>): “Os levantamentos examinam o modo, quantidade e cronologia da liberação de recursos aos diferentes níveis de governo, especialmente às unidades responsáveis pela prestação de serviços sociais, tais como saúde e educação” (SERPA, 2007, p.43).

- Análise de custo-benefício e de eficácia em função do custo: relacionam os custos e os resultados e impactos produzidos. São utilizadas para subsidiar decisões sobre a alocação mais eficiente de recursos, ou seja, a escolha de projetos com a taxa de retorno do investimento mais elevada<sup>35</sup>.

## **2.1 O uso das TICS no monitoramento e na avaliação**

De nada adianta monitorar e avaliar se os resultados e conclusões não são publicizados (RAMOS, SCHABBACH, 2012). “Não se deve, de modo algum, subestimar o efeito que a simples disseminação da informação objetiva sobre a gestão pública tem no sistema sócio-político, sendo capaz de influenciar vigorosamente a própria condução das ações em questão” (BITTENCOURT, 2005, p.69). As palavras de Bittencourt referem-se à atuação do Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, que não tem atuação coercitiva e têm que recorrer à capacidade de persuasão de seus argumentos técnicos lançados nos relatórios. Contudo, pode ser estendida para todos os produtos das atividades de controle, seja por meio do monitoramento ou da avaliação, empreendidos também pelo Parlamento: “a informação é fundamental na ação política e um dos pressupostos da democracia” (MELLO, 2007, p.6). A informação resultante do *accountability* horizontal, quando divulgada, promove também o *accountability* vertical, ao reduzir a assimetria informacional entre eleitores e eleitos.

---

em onze etapas: planos e objetivos; monitoramento e avaliação; institucionalização; participação; capacidade organizacional e recursos; planejamento e gestão orçamentária; coordenação e coerência; gestão de riscos e controle interno; *accountability*; síntese dos resultados alcançados pela política avaliada; recomendações de aperfeiçoamento e reformulação. Para detalhes sobre cada uma das etapas, ver Meneguín *et al* (2015).

<sup>34</sup> *Public Expenditure Tracking*

<sup>35</sup> Os modelos citados são os que têm maior relação com o objeto de estudo deste trabalho. Na relação do Banco Mundial também estão a abordagem do enquadramento lógico (*LogFrame*), a avaliação baseada na teoria, levantamentos formais e métodos de avaliação rápidos. Para mais informações sobre cada um dos métodos, ver Serpa (2007).

Na realidade contemporânea, entidades públicas não podem ficar de fora da sociedade da informação (MELLO, 2007). As grandes ferramentas usadas para a divulgação e para a redução da assimetria informacional entre atores políticos e cidadãos são as tecnologias da informação e da comunicação – TICs:

No ambiente virtual da sociedade em rede em que vivemos, as entidades governamentais devem utilizar todas as potencialidades da tecnologia de informação para permitir uma maior visibilidade de sua atuação. As assembleias legislativas, no âmbito de suas competências, devem buscar a aproximação com os cidadãos, colocando à disposição da população informações e serviços derivados de suas prerrogativas constitucionais. (MELLO, 2007, p.5)

Desse modo, o Parlamento deve colocar à disposição da população, no ambiente virtual, informações provenientes da atividade fiscalizadora, legislativa ou da própria estrutura de manutenção da atividade parlamentar, de forma a viabilizar que todas estas esferas sejam também alvo de controle vertical. O incremento da transparência e o maior acesso às informações legislativas por meio das TICs é uma tendência dos parlamentos no mundo. “A criação de plataformas de consulta e disseminação de informações legislativas é a face mais visível desse processo (ANASTASIA, 2010, p.148). As TICs facilitam o acesso a informações sobre atuação do Poder Legislativo e promovem a interação com os cidadãos, contribuindo, assim, para a formação da cidadania e o fortalecimento da democracia (MELLO, 2007, p.5). O uso das TICs pelas casas legislativas pode contribuir para vários propósitos: a eficiência administrativa; a produção e circulação de informação no ambiente interno; a disponibilização de maior volume de informações aos cidadãos; a vocalização das preferências, demandas, opiniões e reclamações dos cidadãos *on-line* e, conseqüentemente, a ampliação e a diversificação da matriz informacional dos legisladores (ANASTASIA, 2010), seja para legislar ou exercer o controle das ações do Executivo. Pode aumentar, portanto, a participação, o controle social sobre o Estado e a eficiência das decisões políticas.

Além de canais de divulgação de informações aos cidadãos, as TICs também podem constituir-se como plataformas de monitoramento e avaliação, ou seja, podem ser usadas como ferramentas para permitir e facilitar o trabalho de monitoramento e avaliação que, comumente, envolve grande quantidade de dados e indicadores (CARDOSO JÚNIOR, 2015).

Passamos, no capítulo seguinte, à investigação do *site* “Políticas públicas ao seu alcance”, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, uma plataforma que combina essas duas dimensões: é usada como ferramenta para o monitoramento de políticas públicas e veículo de divulgação dos resultados do monitoramento ao público interno e externo ao Parlamento.

### **Capítulo 3 – Site “Políticas públicas ao seu alcance”**

Este capítulo destina-se a descrever o objeto empírico, o *site* “Políticas públicas ao seu alcance”<sup>36</sup>. É dividido em três partes: histórico de criação do projeto; descrição da plataforma e suas funcionalidades; e avaliação da percepção do *site* por parte de *stakeholders* relevantes no âmbito legislativo.

#### **3.1 O projeto da plataforma de monitoramento**

A exemplo das funções constitucionais do Congresso Nacional, a Constituição do estado de Minas Gerais, no artigo 62, inciso XXXI, confere à Assembleia Legislativa a competência privativa de: “fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (MINAS GERAIS, 1989). A função fiscalizadora da Assembleia também consta no Regimento Interno:

**Art. 100** – Às comissões, em razão da matéria de sua competência, da matéria compreendida em sua denominação ou da finalidade de sua constituição, cabe:

[...]

XIII – acompanhar a implantação dos planos e dos programas de que trata o inciso anterior e exercer a fiscalização dos recursos estaduais neles investidos;

XIV – exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, das entidades da administração indireta, inclusive das fundações e das sociedades instituídas e mantidas pelo Estado, e das empresas de cujo capital social ele participe;

XV – determinar a realização de diligência, perícia ou inspeção de auditoria nas entidades indicadas no inciso anterior, podendo, para isso, solicitar o auxílio do Tribunal de Contas;

XVI – exercer a fiscalização e o controle dos atos da administração pública; (ALMG, 2013b, p.74)

Além de fixar a tarefa de cada comissão de fiscalizar os recursos estaduais correspondentes a sua área de atuação, o Regimento estabelece que cabe à Comissão de Fiscalização e Controle a aprovação e o acompanhamento da execução orçamentária – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária, créditos adicionais e contas públicas. O Regimento prevê, ainda, mecanismos de fiscalização, por exemplo, audiências públicas e requerimentos de pedidos de informação.

Com a redemocratização e a promulgação das constituições federal e estadual, a partir do fim dos anos 1980, a Assembleia passa por um processo de reformulação de sua organização interna, marcado, “principalmente, pelo incremento da disponibilidade de informações técnicas e políticas para os parlamentares e cidadãos” (PEREIRA, 1999, p.7).

---

<sup>36</sup> <http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/>

Trata-se de um contexto favorável à mudança institucional, amplamente estudado por Anastasia:

A ALMG implementou procedimentos que conduziram ao aperfeiçoamento do ambiente informacional, à capacitação de seus atores e à adoção de mecanismos institucionalizados e contínuos de interlocução com o cidadão, que passou a participar da produção legislativa.” (ANASTASIA, 2009, p.50)

Dentro desse contexto, a partir de 2009, com vistas a aperfeiçoar sua atuação, a ALMG passou por um processo de planejamento estratégico, durante sete meses, com a participação de uma consultoria externa. O objetivo era responder a quatro questões: “Onde estamos e aonde poderemos chegar? Aonde queremos chegar? Como chegaremos lá? Por onde começar?” (ALMG, 2010a, p.15). Esse trabalho resultou em um direcionamento estratégico para a atuação da casa no período 2010-2020. Os objetivos finalísticos definidos no direcionamento estratégico são:

ampliar e aprimorar a participação da sociedade nas atividades do Poder Legislativo; garantir a qualidade da legislação; fiscalizar os órgãos e entidades da administração pública e avaliar as políticas públicas com foco em resultados; consolidar-se como ponto de convergência do poder público e da sociedade na discussão das estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do estado (ALMG, 2010a, p.19)

A fiscalização e o acompanhamento de políticas públicas com foco em resultados está também entre os compromissos da ALMG. Contempla os aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial dos órgãos do estado. Também abrange investigações, por meio de CPIs, apuração de denúncias ou ameaças, convocação de autoridades, solicitação de informações a outros órgãos e realização de estudos e análises sobre assuntos específicos (MINAS GERAIS, 2012, p.13).

Cada um dos quatro objetivos do direcionamento estratégico orienta um conjunto de projetos que a Assembleia desenvolve, definidos a cada biênio. As prioridades para o biênio são institucionalizadas por uma deliberação da Mesa da Assembleia. Nos biênios 2010-2011 e 2011-2012, de acordo com as Deliberações nº 2.489, de 2 de agosto de 2010 (ALMG,2010b), e nº 2.510, de 16 de maio de 2011 (ALMG, 2011), no eixo de fiscalização e avaliação de políticas públicas, o projeto escolhido foi o “Portal de monitoramento e avaliação de políticas públicas”.

Para a criação do *site*, uma das necessidades foi o acesso contínuo e periódico aos dados do Executivo quanto à execução orçamentária. A solução encontrada pela ALMG para garantir o envio foi incluí-lo, anualmente, como dispositivo na Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO), proveniente de emenda parlamentar, a partir de 2011. O texto original enviado pelo Executivo à Assembleia já garantia o acesso do Legislativo ao Siafi-MG<sup>37</sup> e ao Sigplan<sup>38</sup>, para fins de acompanhamento e fiscalização orçamentários, feitos pela Comissão de Fiscalização e Controle, como previsto no artigo 160, inciso I, alínea b), da Constituição Estadual. Mas uma emenda do bloco de oposição formado por PT, PMDB e PCdoB, garantiu o acesso bimestral da ALMG aos sistemas, referentes aos programas e ações do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

Em 2012, o projeto de lei enviado pelo Executivo à ALMG já incorporava a emenda introduzida no ano anterior. Porém, a Assembleia alterou mais uma vez o texto, por meio de uma emenda do deputado Durval Ângelo, do PT, que detalhou as informações as quais deveriam ser enviadas. O texto aprovado foi:

Art. 44. Será assegurado aos membros da ALMG o acesso ao Siafi-MG, ao Sigplan, ao Siad, ao Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos – Módulo de Entrada – Sigcon-Entrada –, ao Sistema Integrado de Obras Públicas – Siop –, ao Sistema Integrado de Gestão da Infraestrutura Viária – SGIV – e ao Sistema de Informações do Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – Infodeop –, para fins do acompanhamento e da fiscalização orçamentários a que se refere a alínea “b” do inciso I do art. 160 da Constituição do Estado.

Art. 45. O Poder Executivo enviará à ALMG:

I – base de dados anual, até o quinto dia após a publicação do PPAG e da LOA, discriminada por:

- a) áreas de resultado ou o que venha a substituí-las, informando nome, objetivos estratégicos e resultados finalísticos;
- b) programas, informando número, nome, objetivo, indicador, unidade orçamentária responsável, objetivos estratégicos e resultados finalísticos;
- c) ações, informando número, nome, unidade orçamentária, finalidade, produto, unidade de medida, Município, região, meta física programada e crédito inicial por grupo de despesa, modalidade e fonte de recursos;

II – base de dados bimestral, até o quinto dia do segundo mês subsequente ao bimestre vencido, contendo o relatório institucional de monitoramento do PPAG;

III – base de dados bimestral, até o quinto dia do mês subsequente ao bimestre vencido, discriminada por:

- a) ações, informando número, Município, região, meta física programada e executada, crédito autorizado e despesa realizada por grupo de despesa, modalidade e fonte de recursos;

b) valores investidos, com a identificação da ação, do item de despesa e do Município;

IV – base de dados da avaliação anual do PPAG, no prazo de cinco dias contados da publicação do Relatório de Avaliação.

§ 1º O Poder Executivo remeterá à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da ALMG cópia dos contratos de operação de crédito formalizados pelo governo, em meio eletrônico, no prazo de trinta dias contados da data de sua publicação.

<sup>37</sup> Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais: “O Estado de Minas Gerais conta com um Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI-MG, implantado em 1994 [...], de utilização obrigatória pelos órgãos do Poder Executivo Estadual, tendo como objetivo geral, buscar a gestão eficiente dos recursos públicos do Estado, mediante a integração automatizada dos processos de elaboração e execução orçamentária, administração e execução financeira, registros contábeis e gestão do patrimônio público.” (SIAFI, *online*)

<sup>38</sup> Portal de Planejamento e Orçamento do Estado de Minas Gerais. Ver nota 27.

§ 2º O Poder Executivo remeterá à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da ALMG a íntegra dos termos de entendimento técnico e dos relatórios de avaliação do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, celebrado entre o Estado e a União. (MINAS GERAIS, 2011)

Além de assegurar o acesso ao Siafi-MG e ao Sigplan, a LDO de 2012 inclui outros sistemas como o de convênios e contratos, o de obras públicas e o de infraestrutura viária. Também detalha o procedimento de envio de informações, tanto no que se refere à data quando ao tipo de dado enviado. No ano seguinte, o Executivo enviou o projeto de lei da LDO de 2013 já com o texto acima incorporado, exceto os parágrafos. Não foi preciso fazer emendas na ALMG para assegurar o envio de informações para o *site* de políticas públicas. Contudo, em 2014, o texto original do Executivo voltou a ser sucinto e foi necessária nova emenda, dessa vez do deputado Célio Moreira, do PSDB – mesmo partido do governo estadual, à época –, com texto muito semelhante ao reproduzido acima. Nos projetos de LDO de 2015 e de 2016, não foi necessário fazer emendas. O texto original do Executivo incorporou a redação acima, apesar da mudança de governo.

O desenvolvimento do *site* “Políticas públicas ao seu alcance” levou três anos, desde que passou a figurar entre as prioridades da ALMG. Foi lançado em agosto de 2013, mesmo ano em que a Assembleia publicou a Cartilha de Monitoramento de Políticas Públicas, que explica o papel da casa no acompanhamento das ações do Executivo:

A Assembleia de Minas tem como função essencial analisar e monitorar a atuação do Estado, avaliando se as políticas públicas (bens e serviços oferecidos à população) são eficientes e adequadas para melhorar as condições de vida da sociedade. O parlamento atua tanto na identificação dos problemas sociais que precisam da intervenção do Estado, quanto na proposição de suas soluções e na avaliação de seus resultados. (ALMG, 2013a, p.4)

O texto justifica a função fiscalizadora do Parlamento para a sociedade, bem como sua importância como origem da função legislativa, de forma cíclica: os parlamentares identificam problemas, propõem soluções por meio da legislação e acompanham as medidas adotadas, para verificar se foram capazes de resolver os problemas propostos. Segundo a cartilha, na dimensão da fiscalização, o monitoramento de políticas públicas feito pelo *site* “Políticas públicas ao seu alcance” observa três tipos de dados e informações: as metas físicas, ou seja, bens e serviços entregues à população; as metas financeiras, que correspondem aos recursos públicos empregados no custeio das ações; e os indicadores e análises qualitativas, que apontam causas e consequências dos problemas públicos e indicam se a ação governamental tem provocado alterações na sociedade ao longo do tempo (ALMG, 2013a, p.11).

Além do *site* “Políticas públicas ao seu alcance”, a cartilha explica como o cidadão pode participar das audiências públicas de revisão do Plano Plurianual, que ocorrem anualmente. Elas são consideradas ações de monitoramento e avaliação de políticas públicas que fornecem subsídios para se aprimorar as políticas públicas a serem desenvolvidas pelo estado no ano seguinte (ALMG, 2013a, p.14).

Embora o *site* já esteja no ar, o monitoramento de políticas públicas continua entre os projetos prioritários da Assembleia. Nos biênios 2013-2015 e 2015-2017, o foco é consolidá-lo, por meio do “desenvolvimento de uma sistemática para o acompanhamento de políticas públicas no âmbito das comissões, a qual prevê a realização de audiências presenciais e a utilização de um fórum virtual para participação dos cidadãos” (MINAS GERAIS, 2015, p.9).

### 3.1 O *site* “Políticas públicas ao seu alcance”

O *site* “Políticas públicas ao seu alcance” (Figura 3) tem o objetivo de dar uma visão clara, sintética e atualizada sobre as políticas públicas estaduais e facilitar seu entendimento, apresentando-as de forma acessível a diversos públicos-alvo: a população mineira, os deputados, as comissões, os Legislativos municipais (MINAS GERAIS, *online*). Ele foi criado para cumprir a finalidade de fortalecer a “avaliação e a fiscalização das políticas públicas com foco em resultados”, expressa no Direcionamento Estratégico da ALMG. O acesso pode ser pela página da ALMG, por um ícone na página inicial que direciona o usuário, ou diretamente, pelo endereço [politicaspublicas.almg.gov.br](http://politicaspublicas.almg.gov.br).

**Figura 3 – Página inicial do *site* “Políticas públicas ao seu alcance”**



Fonte: [politicaspublicas.almg.gov.br](http://politicaspublicas.almg.gov.br)

Na página inicial, o usuário encontra textos explicativos sobre políticas públicas, monitoramento e informações sobre como funciona o *site*, usadas na redação deste item. Contém, ainda, textos que revelam como a Assembleia Legislativa de Minas compreende que deve atuar em suas diversas funções, entre elas, na fiscalização das ações do Executivo, foco deste trabalho. Segundo a página, a realização de audiências públicas, de eventos institucionais — ciclo de debates, fórum técnico e seminário legislativo<sup>39</sup>, e a abertura de canais de comunicação remota com a sociedade, em meio virtual podem desencadear processos de acompanhamento da execução de políticas públicas e processos legislativos, com a apresentação de projetos de lei ou emendas a propostas em tramitação. Depois de aprovada a política pública, o Parlamento atua no “controle externo, por meio da fiscalização e do monitoramento dessa execução, com a realização de atividades nas comissões, inclusive as especiais e as parlamentares de inquérito” (ALMG, *online*). A avaliação das políticas públicas nas comissões da ALMG, segundo o *site*, é feita em dois momentos: *ex ante* de seus efeitos, “com vistas a antecipar seus possíveis impactos”, e *ex post*, “com vistas a verificar sua efetividade na produção dos efeitos esperados e a necessidade de sua adequação, se for o caso” (ALMG, *online*). Embora o *site* se defina como um portal de monitoramento de políticas públicas, na página inicial, há *links* para o acesso a avaliações de políticas feitas pela ALMG, como a do ICMS solidário, que aparece na figura 3.

A página inicial também contém uma ferramenta de busca; *links* para o portal da ALMG e para páginas que explicam a legislação orçamentária; as últimas atualizações do *site*; eventos da Assembleia dos quais o cidadão pode participar e, o principal para este trabalho: acesso às políticas públicas monitoradas.

O *site* reúne informações sobre 22 temas que representam as principais políticas públicas estaduais: administração pública; agropecuária; assistência social; ciência, tecnologia e inovação; cultura; defesa do consumidor; direitos humanos; educação; energia; esporte e lazer; finanças públicas; indústria, comércio e serviços; meio ambiente; mineração; municípios e desenvolvimento regional; política fundiária; saneamento básico; saúde pública; segurança pública; trabalho, emprego e renda; transporte e trânsito; e turismo. Esses temas têm a sua correspondência com as comissões permanentes da Assembleia<sup>40</sup>, evidenciada no *site*, e com

---

<sup>39</sup> Os seminários legislativos funcionam de maneira semelhante às conferências nacionais, com a diferença de que eles estão diretamente ligados ao Legislativo e podem dar origem a propostas de alteração legal, além de recomendações que são encaminhadas ao Executivo. Para mais informações sobre os seminários legislativos, ver Pereira (1999).

<sup>40</sup> São 21 comissões permanentes, que correspondem aos temas das políticas públicas, exceto a Comissão de Redação. Na página inicial do *site*, há um gráfico que faz a correlação entre os temas das políticas e as comissões temáticas.

as metas do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Desdobram-se em outras políticas, numa estrutura de árvore, que organiza as informações apresentadas de forma hierárquica: “A enorme quantidade de informações relacionadas às políticas públicas exigiu [...] a padronização e a uniformização da terminologia, a hierarquização dos temas, além da consideração da intersetorialidade de certos temas” (MAGALHÃES, SCOFIELD, 2013, p.10), para facilitar a compreensão pelos usuários e viabilizar a convergência das informações dos diversos sistemas que alimentam o *site*. A estrutura em árvore provém da Ciência da Computação e da arquitetura de informações (MAGALHÃES, SCOFIELD, 2013, p.12). Os temas são as raízes das árvores; há, portanto, 22 árvores temáticas. Eles se dividem em galhos e folhas, de modo que todas as ações do PPAG estão contempladas na página. Os galhos são os elementos que levam a outros nós. As folhas são nodos terminais, pois não apresentam descendentes. Por exemplo, meio ambiente se divide em biodiversidade, resíduos sólidos – lixo, recursos hídricos – água, mudanças climáticas, e mais cinco assuntos. A maioria deles é um galho que dá origem a outras políticas, como recursos hídricos – água, que se desdobra em dois nodos terminais ou folhas: gestão de bacias hidrográficas e qualidade e quantidade das águas. Ao todo, são 377 políticas públicas temáticas<sup>41</sup> contempladas na página.

Além de organizar as políticas, a estrutura em árvore permite o acompanhamento da execução orçamentária da política pública, pois, ao fixar um nodo, é possível “somar os recursos alocados e despendidos nas estruturas descendentes” (MAGALHÃES, SCOFIELD, 2013, p.13). Apesar dos benefícios, a metodologia de árvore tem limitações, expressas no próprio *site*:

A adoção de uma mesma forma de representação para políticas públicas tão distintas leva a limitações. Em alguns casos deixam de ser evidenciados os fluxos de prestação de serviços à população, as redes de atuação do Estado, o fluxo de processos, a organização do planejamento do Estado, a estrutura sistêmica das políticas. (ALMG, *online*)

Para sanar essas limitações, o *site* apresenta duas formas alternativas de organizar as políticas. A primeira são as políticas intersetoriais, ou seja, que enfrentam problemas multicausais e demandam ações de diversas áreas. São três: superação da pobreza, que reúne ações de 15 áreas distintas; segurança alimentar, que passa por dez temas diferentes; e drogas, que combina políticas de segurança e saúde pública.

---

<sup>41</sup> Contamos cada nodo apenas uma vez, ainda que haja alguns nodos compartilhados entre as políticas públicas temáticas. Esse número não considera os nodos das políticas intersetoriais e por destinatários.

Além da organização por áreas, também é possível acessar as políticas pelos destinatários, segmentos específicos da população aos quais a política se destina. São seis grupos, considerados de maior vulnerabilidade social, por isso demandam mais atuação do Estado: criança e adolescente; idoso; mulher; pessoa com deficiência; segmento LGBT; negros, índios, povos e comunidades tradicionais.

As políticas intersetoriais e por destinatários acrescentam à estrutura 54 nodos distintos, totalizando 431. A plataforma admite a possibilidade de mudanças em sua estrutura, diante do caráter dinâmico das políticas públicas:

sabe-se que as políticas públicas não são rígidas ou imutáveis, podendo sofrer impacto de novas normas jurídicas, que incidem em sua estrutura organizacional, sua forma de gestão e sua abrangência, o que possivelmente acarretará mudanças na sua representação neste *site*. (ALMG, *online*)

Apesar da possibilidade de mudança, os próprios textos do portal explicam que, para cada tema, procurou-se obter uma representação da política pública que expresse estabilidade e permanência, pois a organização do *site* interfere também na organização interna das atividades da Assembleia, reorientada para facilitar a alimentação da página. Esse aspecto será mais explorado na seção 3.3, sobre a visão dos *stakeholders*.

### 3.1.1 Detalhando a página de uma política pública

Para cada política pública, há cinco conjuntos de dados:

- 1) Textos sobre a política pública;
- 2) Legislação básica;
- 3) Monitoramento físico e financeiro das ações do governo do estado de Minas Gerais que operacionalizam as políticas públicas;
- 4) Dados e indicadores;
- 5) Atuação da ALMG.

Os dados de monitoramento físico e financeiro correspondem à execução orçamentária das metas do PPAG. São provenientes do Siafi-MG e do Sigplan, geridos pelo Executivo. Eles são recebidos bimestralmente<sup>42</sup> e carregados no *site* de forma automática. Por meio deles, é possível acompanhar a execução financeira de programas e ações que compreendem determinada política, bem como os resultados entregues, na forma de bens e serviços públicos. Para facilitar a compreensão do usuário, o *site* explica a finalidade de cada ação do Estado, o

---

<sup>42</sup> Embora no período observado, de julho a agosto de 2015, o *site* ainda exibisse dados de 2014, devido ao atraso no envio pelo Executivo, provocado pela mudança de governo, segundo os gestores.

resultado esperado, traz números absolutos, porcentagem e gráficos do orçamento programado para o período e quanto foi executado. Por exemplo, a política pública “Qualidade e Quantidade das Águas” é materializada por sete programas, entre eles, “Saneamento para todos” (Figura 4), formado pela ação “Saneamento de Minas”, que tem a finalidade de ampliar o acesso à rede de esgoto, à água tratada, destinação adequada de resíduos sólidos e drenagem pluvial. A ação tinha pouco mais de R\$48 milhões programados para 2014 e a meta de alcançar 8500 residências. Apenas R\$21 milhões foram executados e 2613 residências atendidas. 43% dos recursos foram executados e só 30% da meta física foi cumprida. Também é possível ver a origem e o destino dos recursos, se de convênios com a União, se transferências aos municípios, entre outros. Outra informação disponível é se a ação recebeu emendas dos parlamentares. Por exemplo, pode-se verificar que a ação “Saneamento de Minas” recebeu R\$100 mil a mais de recursos, por meio de uma emenda do deputado Carlos Pimenta, do PDT<sup>43</sup>.

**Figura 4 – Monitoramento do programa “Saneamento para todos”**

Ação	Metas	Programada para o ano	Realizada no período	%
1098 - SANEAMENTO DE MINAS 	Financeira (R\$)	48.376.378,31	21.059.973,80	43,5%
	Física (UNIDADE)	8.500	2.613	30,7%

Fonte: [politicaspUBLICAS.almg.gov.br](http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br)

Os dados e indicadores sintetizados em mapas, gráficos e tabelas, são informações quantitativas e qualitativas sobre a política pública, que podem ter diversas fontes como o próprio Executivo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Banco de Dados do Sistema Único de Saúde (DATASUS), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), fundações, universidades e instituições de pesquisa. Por exemplo, a página da política “Qualidade e Quantidade das Águas” traz um estudo sobre os índices de qualidade da água no estado, feito pela Agência Nacional de Águas<sup>44</sup>.

No item “Atuação da ALMG”, o *site* traz informações sobre as ações do Parlamento mineiro no âmbito de cada política pública, divididas em quatro subitens (Figura 5). Primeiro, são elencadas as comissões em que aquela política é discutida, com *link* para a página dos colegiados listados. A temática de Meio Ambiente, por exemplo, segundo esse

<sup>43</sup> Disponível em: <http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/temas/monitoramento.html?tagNivel1=273&tagAtual=10043>. Acesso em: 25 ago. 2015.

<sup>44</sup> Disponível em: [http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/temas/qualidade\\_quantidade\\_aguas/dados\\_indicadores/dado\\_indicador2.html?tagNivel1=273&tagAtual=10043](http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/temas/qualidade_quantidade_aguas/dados_indicadores/dado_indicador2.html?tagNivel1=273&tagAtual=10043). Acesso em: 25 ago. 2015.

subitem, pode ser discutida na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Política Agropecuária e Agroindustrial; e na de Minas e Energia.

### Figura 5 – Atuação da ALMG na política pública de Meio Ambiente

Na Assembleia Legislativa, as seguintes Comissões são os pontos focais para discussão dos problemas relacionados a este tema:

- Política Agropecuária e Agroindustrial
- Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
- Minas e Energia

**Notícias relacionadas**

12/08/2015  
Plantar árvores pode marcar Dia da Árvore em escolas  
Projeto propõe obrigatoriedade de ação de educação ambiental nas instituições de ensino mineiras.

12/08/2015  
Fabricantes de televisores deverão recolher aparelhos usados  
Projeto propõe medida para evitar descartes inadequados de aparelhos.

12/08/2015  
Comissão aprova requerimentos para audiências e visitas  
Planos de saneamento básico, licenciamentos ambientais e qualidade das águas de rios estão entre os temas.

[Leia mais >>](#)

**Projetos relacionados**

RQO 1914/2015  
Solicita seja encaminhado ao Conselho Regional de Medicina Veterinária pedido de informações sobre a justificativa para o não cumprimento da Resolução nº 1.069, de 2014, do Conselho Federal de...

PL 2674/2015  
Altera a Lei nº 13.635, de 12 julho de 2000, que declara o buriti de interesse comum e imune de corte e dá outras providências.

[Leia mais >>](#)

**Eventos relacionados**

01/07/2015 - 09:00  
Reunião Conjunta - Comissões de Minas e Energia, Meio Ambiente e Comissão Extraordinária das Águas  
Debater a crise hídrica no Estado de Minas Gerais com foco na gestão dos recursos...

10/06/2015 - 09:00  
Reunião Conjunta - Comissões de Minas e Energia, Meio Ambiente e Comissão Extraordinária das Águas  
Debater, em audiência pública conjunta das Comissões Extraordinária das Águas, de Meio...

15/12/2014 - 10:00  
Reunião Regional - CIPE São Francisco  
expor as ações do governo federal voltadas para a revitalização da bacia do Rio São...

[Agenda completa >>](#)

**Fiscalização**

Requerimento 2736/2015  
Requer seja realizada audiência pública conjunta das Comissões de Assuntos Municipais e Regionalização e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável para debater as medidas de combate aos...

Requerimento 1697/2015  
Requer seja encaminhado ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais pedido de providências para que estude a viabilidade de se criar mais uma Vara de Conflitos Agrários no Estado, tendo em vista...

[Leia mais >>](#)

Fonte: [politicaspUBLICAS.almg.gov.br](http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br)

Em “Notícias Relacionadas”, é possível ver as últimas informações sobre a atuação da ALMG no tema. Em “Projetos relacionados”, há a relação de projetos de lei apresentados pelos parlamentares relativos à política. “Eventos relacionados” elenca as reuniões internas e externas das comissões da Assembleia, visitas técnicas, eventos importantes para o assunto em questão. E, por fim, “Fiscalização” traz os requerimentos de pedidos de informação, convocação de autoridades ou de audiências públicas, ou seja, as ações de fiscalização empreendidas pelas comissões do Parlamento. Em síntese, o item contém a atuação legislativa e fiscalizadora da ALMG.

#### 3.2.2 Mensurando a disseminação da informação da plataforma

A Gerência da Políticas Públicas da Consultoria da ALMG acompanha o número de usuários do *site* semanalmente, por meio de relatório do *Google Analytics*, um serviço que fornece estatísticas de visitação. Desde sua criação, em agosto de 2013, até julho de 2015, o *site* recebe, em média, 2170 visitantes por mês. Cada um deles visita 2,6 páginas. O ano de lançamento teve a menor quantidade de visitas, compreensível pelo desconhecimento do público externo sobre o projeto (Tabela 1). Contudo, a visualização de páginas por visitante foi a maior de todos os anos: 3,27. O maior índice de visitantes é de 2014. Em 2015, houve queda no número de visitas, possivelmente pelo fato de o *site* exibir, no primeiro semestre, dados da

execução orçamentária do ano anterior, sem atualizações. Apesar da queda na quantidade de usuários, o número de páginas vistas por visitante permaneceu estável.

**Tabela 1 – Média de visitas ao site “Políticas públicas ao seu alcance”**

	2013 (ago-dez)	2014	2015 (jan-jul)	Total
<b>Visitas/mês<sup>1</sup></b>	1211,6	2849,16	1969,83	2169,45
<b>Visitantes únicos/mês<sup>2</sup></b>	1039,4	2529,41	1768,33	1923,33
<b>Páginas vistas/visitante</b>	3,27	2,51	2,50	2,60

Fonte: Elaboração própria, com dados do relatório consolidado do *Google Analytics*, feito pela Gerência de Políticas Públicas da ALMG

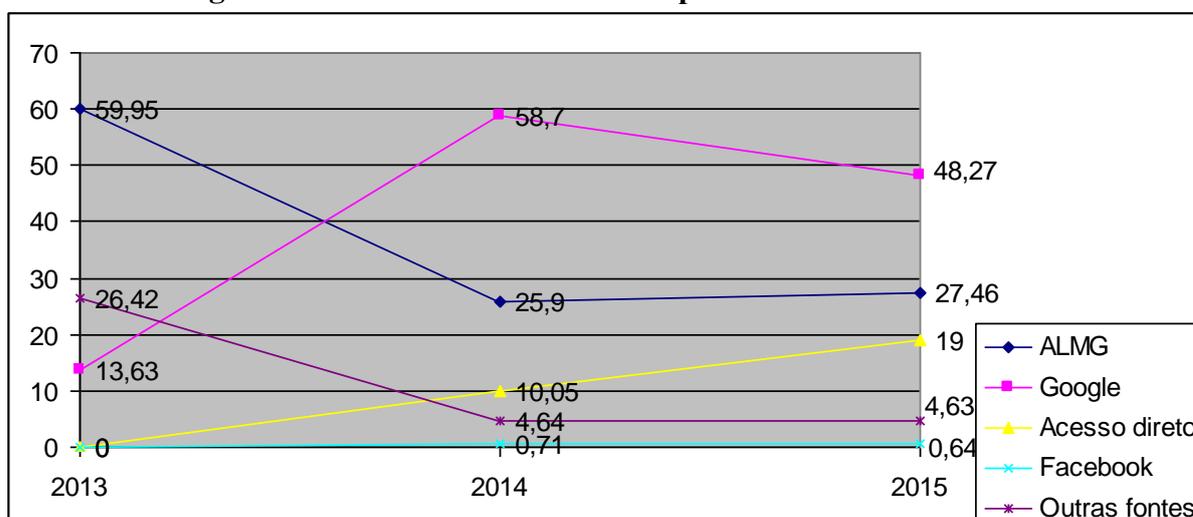
<sup>1</sup> Visitas: número de interações dos visitantes com o site. Uma visita pode durar de segundos a horas. Após 30 minutos de inatividade do visitante, a visita é finalizada. Em caso de retorno do visitante, conta-se nova visita.

<sup>2</sup> Visitantes únicos: cada visitante só conta uma vez por dia, mesmo se acessar mais vezes.

Um aspecto interessante do relatório do *Google Analytics* é a origem das visitas (Gráfico 1).

1). Os números estão expressos em porcentagem.

**Gráfico 1 – Origem dos acessos<sup>1</sup> ao site “Políticas públicas ao seu alcance”<sup>2</sup>**



Fonte: Elaboração própria, com dados do relatório consolidado do *Google Analytics*, feito pela Gerência de Políticas Públicas da ALMG

<sup>1</sup> Outras fontes incluem acessos pelo *Bing*, *Googleweblight* e outras ferramentas que não são contabilizadas, separadamente, pela Gerência de Políticas Públicas da ALMG. Inclui também o acesso por fontes institucionais como o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que era contabilizado em 2013 e passou a ser compreendido como “Acesso direto” nos anos seguintes.

<sup>2</sup> Média anual

Em 2013, cerca de 60% dos acessos era pela página da ALMG e apenas 13% pelo *Google*. Em 2014, houve uma inversão: quase 60% dos acessos passaram a ser pelo *Google*, 26% pelo site da ALMG e, a partir de março, o site “Políticas públicas ao seu alcance” começou a ter acessos diretos, correspondente a cerca de 10% dos usuários. Em julho do mesmo ano,

passou a contar com acessos também pelo *Facebook*, pouco menos de 1%. Em 2015, a quantidade de acessos pelo *site* da ALMG manteve-se estável; pelo *Google*, baixou para cerca de 48%; e os acessos diretos passaram a 19%.

### 3.3 A percepção dos envolvidos

Foram feitas entrevistas com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre as relações entre a plataforma e a função fiscalizadora da ALMG. Buscou-se também entender algumas escolhas feitas em sua criação, como a opção pelo monitoramento e o modelo de acompanhamento de políticas públicas adotado. Três servidores da ALMG, envolvidos no projeto do *site* “Políticas públicas ao seu alcance”, foram entrevistados. Eles participaram do projeto desde a concepção e estão entre os responsáveis pelo lançamento, manutenção e uso da plataforma nas atividades do Legislativo<sup>45</sup>:

- Paulo Scofield, gerente do projeto e consultor da ALMG;
- Regina Magalhães, consultora e coordenadora da Gerência de Políticas Públicas, área responsável por coordenar, manter e alimentar o *site*;
- Alaôr Marques, diretor de Planejamento da ALMG, que participou do planejamento estratégico da casa e conduziu a implantação dos projetos desde 2010, entre eles o *site* “Políticas públicas ao seu alcance”.

Como se trata de entrevistas semiestruturadas, foi-lhes aplicado um questionário de 20 perguntas, adaptado de acordo com a área de atuação de cada entrevistado. Passamos à exposição de uma síntese das respostas. Quanto à origem, o projeto fez parte da primeira carteira de projetos do direcionamento estratégico da casa. Como não foi concluído na primeira carteira – que não chegou a durar dois anos, por causa da mudança de mesa em 2011 –, fez parte da segunda também: “A cada biênio, a gente faz um processo de reavaliação, rediscussão com as equipes e com a direção política da casa, define as prioridades da ALMG e em decorrência delas, que projetos serão executados no período” (MARQUES, 2015). Segundo Marques, nem sempre um projeto consegue se concluir nos dois anos previstos, porque, às vezes, a pretensão é maior que a capacidade. No caso do *site*, foram três anos desde a inclusão do projeto entre as prioridades da ALMG até o lançamento.

O planejamento estratégico, segundo Alaôr Marques, foi patrocinado pelo presidente da ALMG à época, dep. Alberto Pinto Coelho. “Por força desse movimento dele, a gente conseguiu ter algum envolvimento da área parlamentar na formulação do mapa, depois na sua

---

<sup>45</sup> Os servidores foram os grandes empreendedores da iniciativa, por isso a preferência por entrevistá-los. Os parlamentares não foram abordados, porque não foram e ainda não são protagonistas no uso da plataforma, como se discute na análise e na conclusão.

regulamentação, na sua discussão, que passou pelo plenário e foi aprovada” (MARQUES, 2015). O direcionamento estratégico, formulado em 2010, formalizou a estratégia da Assembleia para os dez anos seguintes, até 2020. Na discussão do direcionamento estratégico, a ALMG detectou uma deficiência, que era a falta de informações disponíveis, organizadas e sistematizadas para subsidiar o trabalho de acompanhamento de políticas públicas. Alaôr Marques disse que foi identificada a necessidade de se reduzir a assimetria informacional histórica entre Executivo e Legislativo: “Você nem sempre consegue ter acesso ao mesmo nível, quantidade e disponibilidade de informações que o Executivo tem, para que o Legislativo consiga executar seu papel em alguma igualdade de condições nesse jogo” (MARQUES, 2015). A partir desse diagnóstico, percebeu-se que essa poderia ser uma ação importante para a casa, dentro do objetivo finalístico da fiscalização e acompanhamento de políticas públicas. Marques explicou que a atuação da Assembleia na elaboração de leis era percebida claramente, mas o eixo da fiscalização precisava ser valorizado. A disponibilidade de informações sobre as políticas públicas é condição necessária para isso. Na visão de Marques, essa é uma aposta estratégica importante para o Legislativo, embora seja uma mudança que não é simples nem rápida.

O projeto ganhou forma de *site* a partir do planejamento estratégico, empreendido com o auxílio de uma consultoria externa. Um portal permitiria, ao mesmo tempo, que as informações estivessem acessíveis para o público interno da ALMG e para a sociedade. Porém, a tarefa de monitorar as políticas públicas estaduais é anterior à discussão do planejamento. Regina Magalhães (2015) estabelece como marco o ano de 2003, quando a Comissão de Participação Popular começou a promover audiências públicas para a discussão e revisão do PPAG:

a preocupação em compreender a estrutura das políticas públicas e seu relacionamento com a estrutura orçamentária ficou mais forte dentro da Consultoria da Assembleia. Começamos a trabalhar com uma ideia de que, para acompanhar política pública, o acompanhamento orçamentário era necessário, mas não suficiente. (MAGALHÃES, 2015)

Em 2007, foi criado o Grupo de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas, dentro da Consultoria, formado por consultores das diversas gerências temáticas. O objetivo era trazer para as minutas de parecer que a Consultoria elabora para os deputados um conhecimento mais adensado do tema daquela intervenção legislativa, segundo Magalhães. O grupo foi o embrião da Consultoria Temática de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas, gerência responsável pela manutenção do *site*. Em 2009, a ALMG começou – também

pela Comissão de Participação Popular; depois se estendeu para as demais – a fazer audiências públicas para monitorar o planejamento e a execução do orçamento do estado de Minas Gerais.

Quando a discussão do planejamento estratégico surgiu na agenda da casa, a preocupação com o monitoramento das políticas públicas com foco nos resultados já estava amadurecida entre o corpo técnico. A fiscalização e o acompanhamento das políticas públicas passam a figurar entre os compromissos da Assembleia e o projeto do *site* passa a ser uma das prioridades da casa: “a maneira que a gente encontrou de dar vazão e estruturar essa compreensão de políticas públicas e ao mesmo tempo envolver outros departamentos da ALMG, os parlamentares e seus gabinetes foi por meio desse portal” (SCOFIELD, 2015). Contudo, o projeto de monitoramento não veio por demanda dos parlamentares. Surgiu na Consultoria e teve o respaldo político para ser implementado: “pelo contato com a academia, com os colegas que estão estudando, os técnicos vão criando uma visão de futuro para o Poder Legislativo e compartilhando essa visão com os parlamentares” (SCOFIELD, 2015). Apesar da pequena participação dos parlamentares, Magalhães não acredita que seja um projeto estritamente técnico:

A consultoria é uma estrutura informacional da ALMG que produz uma informação de dentro do Parlamento. Não é uma estrutura de informação da academia, é uma informação que já vem aderida ao Parlamento e às diversas vozes que aqui circulam. Não é um *site* estritamente técnico. É um apanhado de informações, tanto é que tem informações sobre a atuação do Poder. Nós temos dois públicos que é o próprio Poder Legislativo, os próprios parlamentares, e a sociedade. (MAGALHÃES, 2015)

Segundo Magalhães, o *site* foi criado para sistematizar informações sobre as políticas públicas tanto para o controle externo exercido pelo Poder Legislativo quando para o controle exercido pela população. Um embrião do projeto foram as páginas sobre leis orçamentárias, cujo conteúdo é mantido pela consultoria. Para construir a metodologia e a interface da página de monitoramento, a equipe do projeto buscou exemplos em outras instituições, mas não encontrou equivalente no Poder Legislativo. Pesquisou, então, *sites* de monitoramento do Executivo e páginas de conteúdos grandes e complexos, como a do Museu do Louvre, para referências de conteúdo e interface, respectivamente.

O modelo de árvore organiza as políticas em uma estrutura hierárquica, formada por nodos, que podem ser raiz, galhos e folhas. Além de permitir a organização das políticas públicas na plataforma da internet, os nodos também organizam a atuação da ALMG:

Os nodos nos dão capacidade de organizar atuações dispersas em algo inteligível [...] A Comissão de Saúde foi a Curvelo discutir hemodiálise; depois, a Montes Claros, discutir saúde mental; fez duas reuniões na ALMG para discutir doenças graves e

medicação de alto custo. Em que campo a comissão está atuando? Eu posso chegar ao fim do ano e, em vez de falar que a comissão fez 27 audiências públicas sobre um monte de temas, dizer que ela fez 27 audiências que lidaram com as redes de atenção em saúde, notadamente com atenção hospitalar, para o campo da saúde mental. [...] Foi ver o problema da atenção psiquiátrica em Montes Claros talvez até comunique melhor para o público, mas para poder entender sua atuação no campo de política pública, se eu organizo, me dá mais inteligibilidade. (MAGALHÃES, 2015)

Assim, o objetivo é mudar a forma de avaliar as atividades do Parlamento de um critério quantitativo indiscriminado para um que permita compreender quantitativa e qualitativamente a realidade da administração pública, segundo as árvores de políticas públicas.

Os nodos estão estruturados por produto – bem ou serviço prestado, “fosse ele do nível estadual, federal ou municipal, com foco maior na estrutura do estado” (MAGALHÃES, 2015). Foi a forma mais clara e lógica que encontraram para padronizar políticas públicas extremamente distintas em uma mesma estrutura. É uma metodologia diferente da forma que o Executivo organiza o orçamento, mas compreende todas as metas do PPAG e as atividades da ALMG, que são relacionadas por meio de um sistema que combina o carregamento automático de dados via *WebService*<sup>46</sup> com a indexação por *tags*. A estrutura pode ser alterada para incluir novas políticas. Os entrevistados citaram, por exemplo, a proteção aos animais, assunto que ainda não é um nodo do *site*, cuja inclusão tem sido discutida, porque há grupos organizados e parlamentares atuando na Assembleia em prol dessa questão.

Os consultores explicaram que a estrutura em árvore permite que todas as páginas tenham o mesmo formato, mas, por outro lado, ela limita a visão e a compreensão de algumas políticas públicas: “estamos conscientes de que há uma dificuldade de representação de algumas políticas, mas a gente não pode abrir mão de ter um padrão [...] Os benefícios dessa escolha que a gente fez devem ser maiores e acho que a prática mostra que são” (SCOFIELD, 2015). Essa dificuldade ficou clara desde o início, ao se estruturar a metodologia de árvore:

Para estruturar essas árvores, algumas políticas foram muito fáceis de fazer. Outras políticas, que estão em estruturação ou que têm muita disputa em torno dos conceitos que as estruturam, inclusive entre os níveis da federação – como era a política de Cultura [...] –, nós tivemos muita dificuldade de estruturar, porque a gente tinha que fazer escolhas e essas escolhas tinham que ficar claras na estrutura da árvore. (MAGALHÃES, 2015)

Os consultores se reuniam semanalmente para discutir árvore por árvore. Antes de estabelecer que a estrutura tinha que ser orientada pelos resultados, ou seja, bens e serviços

---

<sup>46</sup> Ferramenta automática que lê os sistemas de dados do Executivo e carrega-os automaticamente no *site* “Políticas públicas ao seu alcance”.

prestados, a árvore da segurança pública, por exemplo, foi organizada por instituições: as polícias, o Judiciário, o Ministério Público. Regina Magalhães contou que, dessa forma, ela não se estruturava, os resultados não apareciam, por isso, ela teve que ser reestruturada. “Na hora que a gente começou a escrever, foi outro baque na estrutura, porque vimos que havia nodos abertos desnecessariamente, que a gente tinha aberto um galho ou uma folhinha que não tinha estrutura suficiente para ter essa autonomia” (MAGALHÃES, 2015).

Em outubro de 2012, quando os textos da plataforma estavam prontos, os consultores convidaram gestores, acadêmicos, grupos da sociedade civil ligados às políticas públicas, e fizeram oficinas para testar a estrutura: “a estrutura de árvore que a gente estava sugerindo era um tabuleiro, e as pessoas tinham fichas e iam marcando se concordavam ou discordavam. Virou um jogo. Cada um movimentava as fichas, defendia argumentos. Isso foi proveitoso” (SCOFIELD, 2015). A partir dessas atividades de teste da metodologia, os consultores fizeram ajustes no *site*. Uma solução encontrada para a dificuldade de se representar algumas políticas públicas foi fazer também as árvores de políticas intersetoriais e a organização por destinatários. Outra dificuldade relatada por eles é a manutenção de um *site* com tanto conteúdo, “um esforço permanente, de muita responsabilidade [...] O conteúdo é muito grande e a atividade da Assembleia é muito intensa. Indexar tudo que aparece aqui é um volume grande de trabalho” (SCOFIELD, 2015).

Os entrevistados corroboram a definição do *site* como uma plataforma de monitoramento de políticas públicas, mas não apenas da execução orçamentária. Ele reúne também informações textuais sobre a forma como a política se organiza – “Entenda” –, dados e indicadores e a atuação da Assembleia. A seção de dados e indicadores é a mais desbalanceada, porque há áreas que têm dados concretos, os quais facilitam a compreensão da política, como número de alunos, em Educação, ou número de ocorrências policiais, para Segurança Pública. Outras possuem menos informação, como é o caso da Cultura, “que não tem dados com a mesma qualidade ou frequência [...] A gente tem mais conteúdo em algumas áreas do que em outras, como é da natureza da atividade.” (SCOFIELD, 2015).

Quanto ao aspecto normativo, o *site* figurou nas carteiras de projetos do direcionamento estratégico de 2010-2011 e de 2011-2013, aprovadas pela Mesa da Assembleia. A manutenção de seu conteúdo está entre as atribuições da Consultoria na resolução que a regulamenta. Contudo, não há uma norma específica para o *site*, que garanta sua permanência. Regina Magalhães acredita que a existência dessa norma poderia até assegurar a existência do portal, mas não sua manutenção, sua atualização.

Todo o conteúdo do *site* foi produzido pelos recursos humanos da própria Consultoria da Assembleia. Os *webservices* também foram programados e são mantidos pela área de Informática da casa. Para o *design* da interface, foi contratada uma empresa especialista no desenvolvimento de *sites*, que continua responsável por sua manutenção. Cada gerência temática da Consultoria ocupa-se em acompanhar os textos específicos de sua área e a comunicar à Gerência de Políticas Públicas sobre a necessidade de alterações e publicações. As mudanças são detonadas por mudanças normativas, acompanhadas mensalmente por um boletim interno da Consultoria, que contém pesquisa de alterações na legislação internacional e brasileira: “lei *strictu sensu*, federal e estadual, por área de política pública, com as normas infralegais de decreto federal e estadual. Abaixo de decreto, todas as normas infralegais do estado: portarias, regulamentos; federal, não. Para a União, a gente faz a pesquisa no SUS e no SUAS” (MAGALHÃES, 2015), dois âmbitos de política pública cuja regulação é muito afetada por normas infralegais. A pesquisa é feita por uma bibliotecária. O boletim pergunta a cada área da Consultoria: “É norma que deve constar no campo ‘legislação básica’? Se sim, vai acarretar alteração nos textos? Sim. Em quais? Aí as pessoas determinam quais e nos falamos em quanto tempo vão ficar prontos” (MAGALHÃES, 2015), para que a Gerência de Políticas Públicas possa publicar no *site*.

Na Gerência de Políticas Públicas, o *site* é gerenciado por Paulo Scofield e quatro pessoas são encarregadas de alimentar a plataforma com os dados manuais. A alimentação do monitoramento da execução orçamentária é automática, por *webservices* mantidos pela área de Tecnologia da Informação da ALMG. Porém, a Consultoria teve que relacionar as metas do Plano Plurianual com as políticas públicas do *site* e, anualmente, precisa averiguar se houve mudanças na revisão do PPAG<sup>47</sup> que impactam nesse carregamento automático. Dentro do item “Atuação da ALMG”, a Consultoria também faz a indexação dos requerimentos para a seção “Fiscalização” e para “Eventos relacionados”. As *tags* são as mais de 400 políticas públicas contidas no *site*. A área de Comunicação alimenta o subitem “Notícias relacionadas”, ao indexar os textos de acordo com os 22 nodos-raiz de políticas públicas – o *tagueamento* ainda não inclui os nodos-galhos e folhas. A Gerência de Documentação e Informação classifica as propostas legislativas, para o subitem “Projetos relacionados”, também de acordo com os 22 nodos-raiz.

---

<sup>47</sup> “Durante a vigência de um planejamento plurianual, o governo do Estado encaminha anualmente para a Assembleia Legislativa o projeto de lei de revisão do PPAG para o exercício seguinte, com vistas a realizar os ajustes em ações e programas necessários à consecução dos objetivos do plano e, com isso, garantir o alinhamento com a Lei Orçamentária Anual” (MAGALHÃES, SCOFIELD, 2013, p.2018).

Um projeto de lei que trata de unidades de conservação vai aparecer na política de meio ambiente, porque ele está sendo indexado no primeiro nível, mas ele não está sendo indexado ainda num nível específico. Se você entrar na página de unidades de conservação, ele vai aparecer lá junto com outros, sendo que ele deveria ser o projeto mais importante naquela página. (SCOFIELD, 2015)

A intenção da Consultoria é conseguir fazer o tagging em todos os nodos, não apenas no primeiro nível, para que o *site* contenha informações cada vez mais precisas sobre determinada política.

Os dados do monitoramento da execução orçamentária, provenientes do Executivo, são carregados bimestralmente. Os novos substituem os anteriores. O *site* ainda não tem caráter cumulativo: não permite o acesso a despesas e metas físicas realizadas em períodos anteriores. Há pedidos para que a página supra essa deficiência, mas trata-se de uma mudança complexa (SCOFIELD, 2015). Todos os entrevistados relataram que a relação da ALMG com o Executivo para o envio dos dados sempre foi muito boa. Esse era um receio que eles tinham, ao início do projeto, pois sem essas informações, o monitoramento seria inviável. A Secretaria de Planejamento sempre apoiou o projeto e até se beneficia dele: “eles mesmos passaram a ver a coisa de uma maneira muito mais sistemática, organizada e global do que conseguiam ver antes. Ficava às vezes cada secretaria, cada área de política pública se organizando para fazer uma coisa que a gente acabou fazendo para tudo” (MARQUES, 2015). Com a mudança de governo, segundo os entrevistados, não houve dificuldades políticas para o envio dos dados. Uma das dificuldades foi a aprovação do orçamento em março de 2015, que atrasou o processamento da execução orçamentária. Além disso, os dados da execução até abril chegaram em julho e algumas mudanças técnicas dificultaram a leitura das informações pelos *webservices*. “Eu sei que lá, eles também estão passando muito aperto para obter esses dados, pela mudança de governo, não é por má vontade. É a dificuldade técnica relacionada à mudança” (SCOFIELD, 2015). Por isso, em julho e agosto de 2015, os dados de execução orçamentária publicados ainda eram de 2014. Apesar da boa relação, a ALMG incorpora uma emenda na LDO, obrigando o Poder Executivo a encaminhar os dados de monitoramento a cada bimestre. Segundo Scofield, não há objeção dos parlamentares para a inclusão da emenda; eles “entendem facilmente que isso é uma necessidade” (SCOFIELD, 2015).

O monitoramento das políticas públicas empreendido pela ALMG, por meio do *site* de políticas públicas, não tem relação com o Tribunal de Contas do Estado (TCE). Segundo os entrevistados, há vontade da Assembleia em fazer essa aproximação desde o início do projeto, mas ela ainda não ocorreu. Marques explica que a atuação do TCE é mais de fiscalização financeira, contábil:

hoje, vejo o estilo do TCU, por exemplo, de assumir como papel do tribunal de contas, o que eles chamam de auditoria de gestão. De certa forma, em alguns aspectos, eles fazem quase que uma avaliação e uma fiscalização da forma como as políticas públicas estão sendo executadas, embora numa perspectiva que eles apresentam como sendo do trabalho deles do controle de contas. Aqui no estado, isso é um pouco diferente. Não vejo nosso Tribunal de Contas com esse mesmo perfil, ou pelo menos até hoje, ele não enveredou por essa mesma linha de se imiscuir diretamente num tipo de trabalho que passa mais perto da fiscalização que a Assembleia faz em relação ao Executivo, na execução das políticas públicas. (MARQUES, 2015)

O trabalho do TCE, portanto, destoa da proposta da ALMG de monitoramento de políticas públicas, segundo Marques. Regina Magalhães explica que há relação com o TCE em outras atividades da ALMG, por exemplo, a Consultoria já fez várias oficinas para treinar os técnicos do tribunal para o acompanhamento de políticas públicas para além da execução contábil. “Desde o período que o TCU começou a treiná-los, acho que a partir de 2006, eles fazem uma auditoria operacional. Eles tinham uma dificuldade muito grande para a auditoria operacional e programática” (MAGALHÃES, 2015). O TCE recorre à ALMG, que já desenvolveu essa *expertise*, segundo ela. No caso do *site*, a Consultoria já publicou auditoria operacional do TCE nos “textos complementares”. Elas são publicadas nesse subitem porque o Tribunal ainda não consegue auditar todos os programas e ações do governo estadual: “como a gente não consegue trazer para todas as políticas [...], tudo aquilo que não está presente em todas aparece em textos complementares. [...] a gente precisa fazer uma ponte maior com eles. Eles nos usam” (MAGALHÃES, 2015).

O projeto inicial incluía também a avaliação de políticas públicas, inclusive no nome: “Portal de monitoramento e avaliação de políticas públicas”. Porém, a equipe percebeu que avaliar as políticas seria uma tarefa muito complexa para o *site*. Como a avaliação requer informações do monitoramento, o objetivo passou a ser construir uma plataforma com informações que permitissem ao Poder Legislativo aprimorar suas atividades de acompanhamento e avaliação de políticas públicas. Desde o lançamento da plataforma, os dados estão disponíveis, mas o uso pelos parlamentares e o impacto do monitoramento das políticas públicas na atividade das comissões ainda é muito baixo, segundo os consultores. Eles reconhecem que houve pouca divulgação para os gabinetes no lançamento da plataforma e, no primeiro semestre de 2015, apesar da troca de Legislatura, não houve nenhuma divulgação para os novos deputados. O motivo foi a desatualização dos dados do monitoramento. Como até agosto, os dados disponíveis ainda eram de 2014, optou-se por não divulgar a plataforma até que a página fosse atualizada. Essa situação será revertida com um novo projeto em desenvolvimento, segundo os entrevistados, que pretende estruturar a fiscalização e intensificar

o uso do *site* pelas comissões, parlamentares e sociedade, como fonte de informação para o acompanhamento de políticas públicas.

Marques não tem dúvidas de que a plataforma contribui para reduzir a assimetria informacional entre Executivo e Legislativo. Contudo, é usada de forma mais intensa pela oposição:

Em alguns casos surgiu aquela questão: se eu sou da base do governo, se eu explorar essas informações, vou fragilizar o governo, porque vou mostrar que a execução daquela política pública está aquém do que foi planejado, do que deveria ter sido feito, enquanto outro que é de oposição fala: isso aqui está ótimo para mim, ou seja, cada um vê e percebe aquilo como um recurso a ser usado também politicamente. (MARQUES, 2015)

Apesar da percepção de que a plataforma favorece a atuação da oposição, nunca houve interferência política no *site*, segundo os entrevistados. Um argumento favorável ao trabalho de monitoramento, de acordo com Marques, é que as informações são alimentadas automaticamente a partir dos sistemas do Executivo, “o que de certa forma nos isenta, se houver o caso de alguém dizer que não deve ser mostrado. Está vindo dentro de uma rotina automática, não é porque a gente quer que seja assim” (MARQUES, 2015).

Para os entrevistados, a plataforma é uma ferramenta para a atividade de controle e acompanhamento de políticas públicas. Porém, a atividade fiscalizadora do Parlamento ainda está aquém da legislativa, segundo eles. “Isso é feito, hoje, ainda de uma forma em que o Parlamento reage a demandas que vêm da sociedade, feito de uma maneira desestruturada” (SCOFIELD, 2015). Marques afirma que as comissões ficam atirando para todos os lados e, no fim do ano, há grande número de reuniões realizadas, mas com poucos resultados efetivos. O corpo técnico da ALMG tem a preocupação de tornar a fiscalização mais sistêmica e planejada. Para isso, desenvolve um novo projeto dentro da linha de acompanhamento de políticas públicas, que sucedeu a criação do *site* e faz parte da carteira de projetos estratégicos da casa – esteve no biênio 2013-2015 e continua no 2015-2017. O novo projeto consiste em tornar a fiscalização uma rotina das comissões, de forma que elas passem a usar as informações do *site* de monitoramento, ou seja, uma estratégia de incorporar as informações do *site* nas atividades da instituição. Alor Marques explicou o desenho do projeto: no início do ano, os deputados da comissão fazem uma pauta dos assuntos que serão prioritários para discussão ao longo do ano, o que significa o momento de escolha das políticas públicas que irão acompanhar. Essa pauta é informada ao Executivo, com o objetivo de conseguir dados, informações, além de trazer os gestores para a discussão. Ao longo do ano, a comissão trabalha a agenda na forma de audiências públicas, com representantes da Assembleia, do Executivo e da sociedade, inclusive

dos segmentos ligados ao tema. Os cidadãos também poderão participar por meio de fóruns virtuais, com perguntas e comentários que vão subsidiar o debate. O embasamento comum para a discussão é um informativo feito pela Consultoria, a partir dos dados do *site* “Políticas públicas ao seu alcance”, que remete para a busca de mais informações no portal. Segundo Marques,

se você faz esse planejamento e vai executando essas ações, no fim do ano, na hora em que você faz o balanço, a gente acredita que você consegue ter um resultado mais efetivo do que discussões isoladas que acontecem nas comissões sem planejamento, sem foco e sem esse envolvimento dos atores necessários. (MARQUES, 2015)

O resultado das discussões será um relatório, com os encaminhamentos previstos nas discussões, que irá para o *site*, “de modo que você tenha sempre o histórico da discussão daquele aspecto” (MARQUES, 2015). Os entrevistados consideram esse projeto um desafio, uma mudança de cultura, um aprimoramento da função fiscalizadora do Poder Legislativo.

O maior uso dos dados disponíveis no *site* é pela própria Consultoria da ALMG, que extrai relatórios para audiências de monitoramento ou informações para pareceres técnicos sobre propostas de lei, solicitados pelos parlamentares. “Alguns gabinetes de deputados usam, mas não de forma sistematizada. Nós usamos muito. Ao mesmo tempo em que a gente produz, a gente usa para os pareceres, para a organização das nossas produções. Usamos os nodos para classificar tudo” (MAGALHÃES, 2015).

Outro objetivo do *site* era tornar a informação orçamentária, praticamente incompreensível a um leigo, mais palatável aos cidadãos: “quando a gente organiza essas informações de forma temática e mais simples, que é o crédito inicial e o crédito realizado daquela ação, a gente consegue dar uma informação fácil para um leitor que queira ver aquela política pública” (SCOFIELD, 2015). Os entrevistados também consideram baixo o uso do *site* pelo público externo, mas explicam que não conseguiram realizar a divulgação necessária. Eles esperam aumentar a divulgação e o uso por meio do novo projeto estratégico, que prevê a participação do público externo nas discussões da ALMG por meio de fóruns virtuais, tendo o *site* de políticas públicas como repertório comum. Os usuários mais assíduos da página de políticas públicas são grupos de interesse da área da proteção dos direitos da criança e do adolescente; assistência social; saúde mental; catadores de material reciclável; proteção de indígenas e quilombolas; educação infantil; alimentação escolar; mobilidade urbana; e da área das águas. Segundo Magalhães, são públicos que já frequentavam as páginas da ALMG sobre monitoramento orçamentário e passaram a acompanhar o *site* de políticas públicas, que traz informações mais completas. Ela explica que os 20% de acessos diretos que o *site* tem hoje,

para os gestores da plataforma, significam usuários cativos, que já colocaram a página no “Favoritos”, porque já vão direto ao endereço. Outra percepção, segundo Magalhães, é que a atividade da ALMG influi nos acessos: “Como a gente passa a divulgar o *site* referido àquela atividade, então, por exemplo, um seminário sobre mobilidade urbana implica em ampliar acesso às páginas relativas a isso” (MAGALHÃES, 2015). Contudo, essa influência não foi percebida nos dados dos relatórios do *Google Analytics*, consolidados pela Consultoria da ALMG. O número de acessos se mantém estável, por exemplo, durante o recesso parlamentar, quando deveria cair, segundo essa lógica.

Como outro exemplo de retorno do público externo, os três entrevistados citaram as reportagens do jornal *O Tempo*, de Belo Horizonte, sobre segurança pública, que continham dados do *site* “Políticas públicas ao seu alcance”. Eles afirmaram que a imprensa usa o portal como fonte para reportagens, o que, inicialmente, gerou uma preocupação com a repercussão política que isso poderia ter, a ponto de interferir no trabalho de monitoramento. Porém, não houve interferência ou qualquer questionamento dos deputados ou do governo sobre as informações disponíveis no *site*.

De acordo com o diretor de Planejamento, Alaôr Marques, que acompanha periodicamente a execução do projeto, o *site* está no ar desde 2013, mas ainda não conseguiu ser implementado no ponto em que foi previsto. Há seções em desenvolvimento. Até o fim do ano, a equipe espera lançar a organização das políticas públicas por municípios e regiões do estado de Minas Gerais: “Sofremos um baque, porque estávamos com tudo preparado para dez regiões de planejamento e o novo governo mudou para 17, então estamos alterando” (MAGALHÃES, 2015). Para lançar a organização territorial, a ALMG aguarda a regulamentação das novas regiões, que virá por uma alteração no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)<sup>48</sup>, instrumento de planejamento do governo do estado de Minas Gerais de mais longo prazo – 20 anos.

No Capítulo 4, os dados coletados na pesquisa de campo e apresentados neste capítulo serão analisados à luz do referencial teórico de controle, monitoramento e avaliação de políticas públicas, em consonância com os objetivos deste trabalho.

---

<sup>48</sup> “O PMDI, previsto pela Constituição Estadual, é o instrumento de planejamento de longo prazo da administração pública. Nele são estabelecidos objetivos e metas para indicadores de resultado das políticas públicas, com vistas a traçar a estratégia de desenvolvimento do Estado em todas as áreas da ação governamental, que serão operacionalizados por meio do PPAG e da LOA. Assim, o PMDI determina a estratégia de ação do poder público e garante o alinhamento das demais peças de planejamento e orçamento.” (ALMG, *online*) O PMDI em vigor durante a elaboração deste trabalho é o de 2011-2030.

## **Capítulo 4 – Análise**

O *site* “Políticas públicas ao seu alcance” será analisado em duas dimensões: quanto a sua relação com a função de controle exercida pelo Parlamento e quanto ao modelo de monitoramento, à luz das teorias de política pública.

### **4.1 Controle**

O *site* “Políticas públicas ao seu alcance” foi um projeto desenvolvido com o objetivo de aprimorar a função de controle da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. No momento em que foi criado, ele encontrou um ambiente institucional favorável, amadurecido pelas discussões do direcionamento estratégico que definiram a função de controle como um compromisso da ALMG, equivalente à função legislativa, como é característico dos parlamentos democráticos (IPU, 2005). Encontrou também um corpo técnico ciente da necessidade de fortalecer o *accountability* horizontal na ALMG e disposto a desenvolver um projeto com esse objetivo, apesar dos custos de recursos humanos. A esse contexto, soma-se a oportunidade política, traduzida pela concordância dos parlamentares da Mesa da Assembleia à época, que apoiaram o direcionamento estratégico, bem como os projetos escolhidos como prioritários para materializar os compromissos assumidos.

No Capítulo 1, viu-se que a informação é essencial para exercer o controle, seja ele horizontal ou vertical. O *site* supre essa lacuna: ao oferecer informações em uma plataforma sobre a execução das políticas públicas, reduz a assimetria informacional entre Executivo e Legislativo. Por meio da plataforma, os deputados e comissões do Parlamento mineiro têm subsídio informacional para atuar na função de controle parlamentar. Contudo, a existência da ferramenta não foi suficiente para estimular a atividade fiscalizadora contínua, por iniciativa dos parlamentares. Pela pesquisa de campo, percebe-se que as informações são usadas em alguns debates, por estímulo da Consultoria da ALMG. Os parlamentares, legítimos detentores da competência para exercer o controle político, ainda não se apropriaram do *site*, pelo menos não da forma como era esperado em sua concepção. Assim, não se confirma a hipótese original de que o portal objeto de estudo assemelha-se a uma modalidade de controle do tipo “patrulha de polícia”. O controle parlamentar predominante na ALMG, segundo os entrevistados, continua sendo aquele em que o Parlamento reage a demandas da sociedade, de uma maneira desestruturada (MARQUES, 2015), ou seja, do tipo “alarme de incêndio”, como é característico dos parlamentos, de acordo com McCubbins e Schwartz (1984), Figueiredo (2001) e Bittencourt (2014). Os parlamentares têm mais incentivos para optar pelo modelo “alarme de incêndio”, que transfere os custos de acompanhamento das políticas à sociedade e mantém a

conexão entre eleitores e eleitos<sup>49</sup>. Os servidores afirmaram que houve falhas na divulgação, mas eles também perceberam que, além da oferta informacional, será preciso estimular o uso do portal e a atividade de controle sistemática. Para tanto, desenvolvem, desde 2013, um projeto<sup>50</sup> que institui o acompanhamento de políticas públicas na rotina das comissões temáticas, segundo uma agenda definida no início do ano. Essa é uma tentativa de estimular o controle do tipo “patrulha de polícia”, pois se trata do acompanhamento sistemático das ações do Executivo, por meio de estudos, observações de campo e audiências.

O tipo de controle predominante na ALMG pode mudar, em função dos resultados futuros do projeto de acompanhamento de políticas públicas pelas comissões temáticas. Mais provável é que caminhe para a combinação dos modelos de “patrulha de polícia” e “alarme de incêndio”, ambos tendo como uma das fontes informacionais o *site* “Políticas públicas ao seu alcance”. Mas, por enquanto, a tendência é que o *site* seja um instrumento produzido por uma instituição do *accountability* horizontal que facilita o acionamento de “alarmes de incêndio” por parte da sociedade, ou seja, fomenta o *accountability* vertical. Prova disso é a existência de públicos externos assíduos, relatada pelos servidores e comprovada pelo número de usuários cativos – 20% - e pelos acessos via *Google*<sup>51</sup>, contabilizados no relatório do *Google Analytics*. Outro exemplo de como o *site* fortalece o controle “alarme de incêndio” é o uso dos dados pela imprensa, para apontar problemas – alarmes – na área de segurança pública, que, desse modo, são levados para a pauta do Legislativo. O fato de fortalecer o controle do tipo “alarme de incêndio” não significa que a plataforma não seja eficaz no fortalecimento da função fiscalizadora do Parlamento. O controle horizontal do tipo “alarme de incêndio” pode incidir nas fragilidades da *accountability* vertical (BITTENCOURT, 2014), como o monitoramento de políticas públicas, uma atividade extensa e complexa, que exige instrumentos, conhecimento e disponibilidade que os cidadãos podem não ter. A hipótese de Figueiredo (2001) é que a reação aos “alarmes de incêndio” e a oferta de estruturas de apoio, organizacionais e de informação que permitam o acionamento dos alarmes é um papel que vem ficando mais importante para o Parlamento no *accountability* horizontal. Nesse sentido, o *site* de políticas públicas é um dos

---

<sup>49</sup> McCubbins e Schwartz argumentam que o controle do tipo “alarme de incêndio” é mais eficiente para dar crédito às questões do eleitorado, como foi exposto no Capítulo 1.

<sup>50</sup> O projeto de acompanhamento das políticas públicas pela comissão temática foi descrito na seção 3.3. Ele está entre as prioridades da ALMG para o biênio 2015-2017. O objetivo é fortalecer o acompanhamento de políticas públicas usando o *site* “Políticas públicas ao seu alcance”. No início do ano, as comissões vão escolher as políticas que acompanharão ao longo do ano por meio de audiências públicas e visitas técnicas, com participação dos cidadãos de forma presencial e por meio de fóruns virtuais. O ponto de partida para os debates será o monitoramento feito pela plataforma.

<sup>51</sup> A associação entre acessos pelo Google e a repercussão externa parte da hipótese de que o público interno da ALMG tende a acessar pelo *site* da Assembleia, *homepage* dos computadores da casa, pois trata-se do caminho mais direto em termos de transação.

instrumentos da ALMG de oferta de informação sobre as políticas públicas, que permite à sociedade acionar os alarmes.

Como se trata de um projeto desenvolvido dentro de uma casa política, o *site* corre o risco de sofrer descontinuidades. Esse risco diminui à medida que é incorporado às rotinas da ALMG e que ganha força também perante o público externo. O esforço dos servidores ao implantar o projeto de acompanhamento de políticas públicas pelas comissões temáticas, a partir das informações da plataforma é também nessa direção.

Em consonância com a literatura sobre controle parlamentar (LLANOS, MUSTAPIC, 2005), os entrevistados afirmaram que a oposição tem mais disposição para controlar as ações do Executivo por meio do *site* de políticas públicas do que deputados aliados ao governo estadual. Apesar disso, nunca houve qualquer interferência política ou objeção de parlamentares governistas para a criação e funcionamento da plataforma. Pelo contrário, ela foi criada na presidência de um deputado que fazia parte da base de apoio do governo estadual. Deputados governistas e de oposição fizeram emendas à LDO para garantir o envio dos dados do Executivo à ALMG. E por parte do governo estadual, tampouco houve objeção. A Secretaria de Planejamento apoiou e colaborou na remissão dos dados dos sistemas de execução orçamentária, sem os quais o projeto seria inviável. A mudança de governo e a aprovação do orçamento de 2015 em março provocaram o primeiro atraso no envio das informações desde que a plataforma foi lançada. Porém, o atraso não foi compreendido pelos entrevistados como hostilidade do Executivo em relação ao projeto, tanto que os dados da execução até abril de 2015 foram enviados em julho, assim que terminaram de ser processados. O atraso possivelmente será uma dificuldade recorrente nos anos de mudança de governo, quando há troca de equipes que precisam assimilar o ritmo de trabalho. Assim, apesar do atraso, o *site* parece já ter se consolidado como um projeto perene dentro da ALMG e perante o Executivo. Isso porque, com as mudanças de gestão, o projeto continuou em andamento, sem qualquer objeção. Além disso, a garantia de envio dos dados à ALMG, que costumava ser incorporada à LDO por emenda parlamentar, já tem feito parte do texto original enviado pelo Executivo, mesmo com a mudança de governo e de partido.

Ao contrário do que relata a literatura, em Minas Gerais, é a Entidade de Fiscalização Superior (EFS) que busca apoio técnico no Parlamento. O Tribunal de Contas do Estado ainda centra-se no aspecto contábil, embora haja tentativas de mudança com o auxílio de outras instituições, como o TCU. Quem detém a *expertise* para a fiscalização direta e rotineira é a ALMG, por meio do monitoramento de políticas públicas feito pelo *site* e por outros mecanismos citados pelos entrevistados, como as audiências públicas de revisão do

PPAG e os seminários legislativos. A interação verificada entre as duas instituições, ainda que assistemática e centrada na capacitação do próprio TCE, é coerente com a visão teórica de que a relação entre Parlamento e EFS em torno das atividades de controle é importante para que ambos desenvolvam suas potencialidades no cumprimento das respectivas missões institucionais.

O *site* “Políticas públicas ao seu alcance” comprova a importância de assessorias técnicas na função de controle das ações do Executivo, como argumenta Bittencourt (2009). O desenvolvimento e a manutenção da plataforma foram feitos pela Consultoria da ALMG que, desse modo, contribuiu para reduzir a assimetria informacional entre os parlamentares e o Executivo. O processamento e o uso das informações do *site* pelos deputados dá-se também pelos consultores ou por seus assessores parlamentares, como foi relatado pelos entrevistados. Por isso, a tarefa de divulgação da plataforma é direcionada aos gabinetes. Por meio do *site*, os assessores podem selecionar prioridades de atuação e fornecer aos parlamentares o suporte informativo e analítico para atuar.

As informações do *site* de políticas públicas também são usadas pela Consultoria nas minutas de parecer a propostas legislativas. Esse é um exemplo da complementaridade entre a função fiscalizadora e a legislativa: a atividade de controle detecta problemas cujas soluções podem vir na forma de projeto de lei. Na ALMG, essa ponte entre o *site* e as atividades legislativa e de controle ainda é feita pela Consultoria, que agora empreende o esforço de transmitir esse percurso aos parlamentares, por meio do projeto estratégico que envolve o acompanhamento de políticas públicas pelas comissões temáticas. Portanto, o impacto da plataforma na atividade legislativa existe, mais por iniciativa do corpo técnico do que dos parlamentares.

Além de fornecer subsídio para que o Parlamento exerça as funções fiscalizadora e legislativa, o *site* é uma ferramenta de prestação de contas do próprio Legislativo sobre sua atuação. Em cada política pública, é possível verificar iniciativas de fiscalização, eventos realizados e projetos de lei apresentados pela ALMG. Essa linha de atuação ainda precisa ser aprimorada para que propostas legislativas e notícias relacionadas sejam indexadas nas cerca de 400 políticas públicas e não apenas nas 22 áreas temáticas. Desse modo, será possível acompanhar a atuação específica da ALMG em cada política pública.

Como uma plataforma pública que reúne as ações do Executivo e do Legislativo sobre as políticas públicas estaduais, o *site* reduz a assimetria informacional entre o Estado e a sociedade. Fortalece, portanto, o controle vertical. O *site* foi criado também com o objetivo de oferecer informação sobre as políticas públicas ao público externo, de forma amigável e

compreensível, principalmente quanto à execução orçamentária, normalmente, de difícil entendimento para um leigo. O acesso de usuários cativos e as reportagens da imprensa também comprovam que a ferramenta tem sido efetiva na promoção do controle vertical, embora ainda pouco divulgada na sociedade.

O *site* supre duas carências apontadas por Serpa (2007): do ponto de vista da interface, facilita a compreensão da informação orçamentária – embora para ter certeza desse aspecto, seriam necessários estudos de recepção – e está em vias de lançar a organização territorial das políticas públicas, segundo regiões e municípios do estado de Minas Gerais. Segundo Serpa, esses dois aspectos facilitam o controle dos cidadãos à implantação de programas sociais em suas localidades. Do lado do público externo, a organização territorial pode promover o controle vertical e o acionamento de “alarmes de incêndio”, por tornar mais compreensível a projeção da ação estadual na região de interesse dos cidadãos envolvidos.

Em síntese, o *site* “Políticas pública ao seu alcance” é uma ferramenta que promove o controle horizontal e o vertical e que reforça a complementaridade entre eles, característica do Estado democrático de direito. Oferece subsídios ao Parlamento para promover o controle externo, *ex post* – exercido durante e após a implementação de programas e ações do governo estadual –, mas não foi suficiente para incentivar melhorias ou incremento no controle parlamentar do tipo “patrulha de polícia”. Caracteriza-se mais como uma ferramenta de promoção do *accountability* horizontal do tipo “alarme de incêndio”, ou seja, que facilita aos cidadãos e aos grupos organizados acompanhar a atuação do Executivo e acionar o alarme em caso de violação de objetivos.

#### **4.2 Monitoramento de políticas públicas**

O monitoramento e a avaliação da atuação do Estado são tarefas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais que fazem parte da função fiscalizadora (ALMG, 2013a). O *site* “Políticas públicas ao seu alcance” é uma ferramenta de monitoramento contínuo de políticas públicas, com foco nos resultados, ou seja, nos bens e serviços produzidos pela ação do Estado. Num primeiro momento, tentou-se estruturar a política de segurança pública pelas instituições promotoras, mas percebeu-se que era uma organização processual, que os resultados não apareciam, por isso, ela foi reestruturada pelos resultados. A plataforma está, portanto, em conformidade com a tendência instituída nos anos 1990 – período de reformas do Estado que demandaram o fortalecimento das atividades de controle interno e externo –, de monitorar os resultados de políticas públicas. Como uma ferramenta de monitoramento, o *site* permite acompanhar a implementação, os resultados preliminares e intermediários obtidos na execução,

a entrega de insumos, os calendários de trabalho, os produtos esperados, com vistas a subsidiar o processo de tomada de decisão e a melhoria da gestão pública.

O monitoramento feito pela plataforma possui as três dimensões elencadas por Cardoso Júnior (2005). É informativo e formativo, ao reunir conhecimento da implementação das políticas públicas e da realidade, por meio da execução orçamentária e dos dados e indicadores. Possui dimensão analítica e avaliativa, pelo caráter abrangente e transdisciplinar da abordagem, que concentra dados de fontes diversas e permite uma compreensão ampla da política pública. E, por fim, é prospectivo e corretivo, na medida em que gera informações úteis para a intervenção na realidade e nos rumos da política. O monitoramento no *site* “Políticas públicas ao seu alcance” é também contínuo – periodicidade bimestral para a execução orçamentária e diária para os demais campos – e coletivo – propicia o diálogo entre diferentes atores sobre a implementação de política pública: além de envolver um grupo de servidores de várias áreas da Consultoria, na medida em que é uma plataforma pública, tem o objetivo de mobilizar também parlamentares e seus assessores, gestores do Executivo, cidadãos e grupos organizados, mesmo que esse envolvimento esteja aquém do planejado. Ainda não é uma ferramenta cumulativa, no sentido de permitir o acesso a um conjunto de dados de anos e períodos diferentes, à escolha do usuário. Porém, oferece o panorama gradativo da execução orçamentária ao longo de 12 meses. Trata-se, portanto, de um instrumento de monitoramento estratégico, segundo o conceito de Cardoso Júnior (2005), que contribui para suprir a carência de sistemas de monitoramento na administração pública brasileira, apontada pelo autor. Prova disso é o depoimento de Alaôr Marques (2015), sobre o retorno que tiveram de gestores do Executivo. Eles afirmaram que o *site* ajudou a organizar e a compreender a atuação do Estado na implementação de políticas públicas, antes fragmentada entre as diversas secretarias de governo.

Embora não tenha conseguido chegar à avaliação – processo de análise mais profunda, que produz relatórios densos e complexos –, como era o intuito no primeiro momento, o *site*, como sistema de monitoramento para geração de informações confiáveis sobre a execução física e a evolução de indicadores dos programas, corresponde ao perfil de um dos fatores citados por Serpa (2007) necessários para a presença da cultura de avaliação. Ele fornece informações sobre a implementação de políticas públicas, para que o Legislativo e a sociedade possam fazer a avaliação *ex post*, técnica e valorativa. Quanto à avaliação técnica, a plataforma reúne informações da execução orçamentária como recursos, metas e produtos. Essas informações podem ser fonte de avaliação segundo critérios como a eficiência, ao relacionar os recursos e os produtos; a eficácia, ao relacionar os objetivos de curto prazo e os produtos; e a economicidade, pela análise do valor gasto. A oferta de dados quantitativos para todas as

políticas permite a aplicação de versões iniciais de modelos avaliativos como a análise de custo-benefício, a eficácia em função do custo e o levantamento para detectar as despesas públicas (PETs), este último, favorecido pela estrutura hierárquica em árvore, que permite a soma de recursos dos nodos-raiz, galhos e folhas para se chegar ao montante total de recursos gastos. Esses modelos são baseados nos critérios clássicos de eficiência, eficácia e economicidade.

A efetividade, que demanda uma análise do efeito da política na sociedade, não pode ser extraída apenas dos dados da execução orçamentária. Ela demanda aspectos qualitativos difíceis de medir (MENEGUIN *et al*, 2013). Eles podem estar presentes na seção “dados e indicadores” de algumas políticas, mas não de todas, devido ao desequilíbrio de informações existentes entre as áreas. Assim, a análise da efetividade nem sempre é possível; varia de acordo com os dados e indicadores disponíveis para a política pública, produzidos por outras instituições e processados pela ALMG, na forma de mapas, gráficos e tabelas.

A avaliação normativa também é possível, pela relação da legislação básica com dados, indicadores e informações da execução orçamentária. As avaliações técnica e normativa fornecem subsídios ao Parlamento e à sociedade, sujeitos legítimos da avaliação valorativa. Esse é o objetivo do projeto estratégico de acompanhamento das políticas públicas pelas comissões temáticas, em implantação na ALMG: a partir das informações do monitoramento feito pelo *site*, permitir que o Parlamento avalie uma política pública, com participação da sociedade – avaliação *ex post*, técnica e valorativa.

O processo de construção da plataforma, que demandou discussões e oficinas sobre a metodologia de árvore, e sua manutenção também geram aprendizagem sobre as políticas públicas (*policy learning*). No processo de construção desse conhecimento dentro da ALMG, o corpo técnico percebeu que, para a compreensão das políticas públicas, a execução orçamentária era importante, mas não suficiente. Daí nasce a ideia de um *site* que, mais do que números do orçamento, tem outros campos como dados e indicadores, atuação do Parlamento, legislação básica e textos complementares para cada uma das cerca de 400 políticas representadas. A *expertise* da ALMG no acompanhamento de políticas públicas já é reconhecida pelo TCE, que costuma recorrer à Assembleia para obter treinamento em acompanhamento programático de políticas públicas, segundo Magalhães (2015).

A metodologia de organização das políticas públicas no *site* também impacta a atuação da ALMG. Exige novas tarefas do corpo técnico, essencialmente, a classificação de todas as atividades do Parlamento. Essa indexação torna-as inteligíveis ao fornecer uma compreensão qualitativa do que é feito. Em vez do tradicional balanço quantitativo de fim de ano, que soma a quantidade de reuniões realizadas por cada comissão temática, a Consultoria

tenta dar sentido às atividades dos deputados, ao classificar, pela estrutura das políticas públicas do *site*, os campos de concentração da atuação parlamentar. Como os próprios entrevistados disseram, trata-se de uma mudança de cultura interna e também externa, na divulgação e na compreensão do trabalho das comissões. Em consequência, a atuação das comissões passaria a ser avaliada também pela atuação na função fiscalizadora e não apenas de acordo com os números da produção legislativa.

Além de ser uma ferramenta que monitora as políticas públicas de forma automática, via *WebServices*, o *site* “Políticas públicas ao seu alcance” é uma plataforma de difusão dos resultados do monitoramento e interlocução contínua com o público interno – parlamentares, servidores, assessores – e externo à ALMG – cidadãos, grupos organizados, gestores do Executivo, organizações não-governamentais. Promove a transparência ao disponibilizar os resultados do trabalho de monitoramento e ao prestar contas sobre a atuação da ALMG nas políticas públicas. Essa experiência mostra que a ALMG está dentro da tendência mundial de fortalecer mecanismos de controle e publicar seus resultados por meio de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs). Embora essa seja uma tendência nos parlamentos do mundo (ANASTASIA, 2010), ainda não se faz tão presente no Brasil: como foi relatado pelos entrevistados, a partir da ideia do *site*, foi feita uma pesquisa de referências e não se encontrou proposta equivalente no Legislativo brasileiro. Desse modo, ao considerar o contexto brasileiro, a plataforma de políticas públicas da ALMG pode ser classificada como inovação institucional, segundo o conceito de Anastasia (2009), que compreende a invenção de novos procedimentos e instrumentos. Trata-se de uma experiência pioneira no Parlamento brasileiro, de monitoramento de políticas públicas por meio de uma metodologia inovadora – as dificuldades relatadas no desenvolvimento da metodologia são também inerentes a algo que é uma inovação. O resultado é uma plataforma que reúne, na mesma interface pública, informações sobre a atuação do Executivo e do Legislativo, legislação básica e textos explicativos, com o objetivo de fortalecer o controle horizontal, do Parlamento sobre o Executivo, e o controle vertical, da sociedade sobre o Executivo e o Legislativo. O *site* facilita ao leigo a compreensão e o acompanhamento da informação orçamentária, mas não apenas dela. Relaciona-a a dados e indicadores sobre a realidade em que atua a política; à atuação das comissões da ALMG e à legislação existente. Fruto do desenvolvimento institucional da Assembleia, o portal também organiza as atividades da ALMG e dá à casa a possibilidade de compreendê-las em uma dimensão qualitativa, diverso da simplificação quantitativa em torno de produtos do processo legislativo, frequentemente usada como parâmetro para avaliar a produtividade do Legislativo pela imprensa, pela sociedade e pelo próprio Parlamento.

Ao promover o monitoramento de políticas públicas, o *site* “Políticas públicas ao seu alcance” oferece informações capazes de reduzir o déficit no controle horizontal e vertical, problema que não é exclusivo da ALMG, mas característico dos parlamentos brasileiros (FIGUEIREDO, 2001; LEMOS, 2007) e latino-americanos (LLANOS, MUSTAPIC, 2005; O’DONNELL, 1998). Assim, o modelo pode ser adotado por outras casas legislativas, tanto em nível estadual quanto municipal e até federal. Ele demanda alguns pré-requisitos. Primeiro uma estrutura institucional favorável, consciente da função fiscalizadora do Parlamento e disposta a investir recursos humanos, materiais e financeiros no desenvolvimento da iniciativa, com o “patrocínio” dos parlamentares e, principalmente, dos servidores, para que o projeto tenha sustentabilidade em meio às mudanças de legislatura. Em segundo lugar, disposição do Executivo em enviar, periodicamente, os dados da execução orçamentária das políticas públicas, pelo menos até que o projeto se consolide e os gestores compreendam essa tarefa como obrigatória, rotineira e essencial para que o Parlamento cumpra sua função fiscalizadora constitucional<sup>52</sup>. Por fim, uma reorganização da estrutura e das atividades da casa legislativa e pessoal disponível para manter uma plataforma grande e complexa sempre atualizada, em face à dinâmica dos programas e ações do Executivo, da atuação do Parlamento e dos estudos produzidos por instituições governamentais e do terceiro setor. O fato de todo o conteúdo e também de parte da infraestrutura tecnológica do *site* terem sido produzidos por servidores da ALMG foi um facilitador, por meio do melhor aproveitamento da estrutura produtiva já instalada. De fato, não são pré-requisitos simples. Como afirma Serpa (2007), muitos compreendem a importância do monitoramento de políticas públicas, mas avaliam que os custos não compensam os benefícios. A experiência mineira comprova que os custos são um desafio cotidiano, mas a aposta da ALMG é de que os benefícios para o fortalecimento do controle horizontal e vertical e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade democrática compensam as dificuldades. O tipo de informação que o *site* “Políticas públicas ao seu alcance” oferece, ao relacionar a atuação de dois poderes no ciclo de políticas públicas, e os episódios de “alarme de incêndio” e de fortalecimento do controle vertical relatados pelos entrevistados, mostram que ele está caminhando para ajudar a alcançar esses objetivos.

---

<sup>52</sup> Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pode ser um mecanismo importante do Parlamento para romper a inércia do Executivo no compartilhamento de informações. Ela foi usada pela ALMG como um instrumento útil para organizar essa colaboração, mesmo sem que houvesse obstrução do governo estadual em enviar as informações.

## 5. Conclusão

O *site* “Políticas públicas ao seu alcance”, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, é uma plataforma de monitoramento das políticas públicas estaduais – embora também contenha informações de algumas políticas federais e municipais que têm relação com a execução orçamentária do estado –, com foco nos resultados, que são os bens e serviços produzidos. Ela reúne a legislação básica, execução orçamentária, dados e indicadores, textos complementares e a atuação da ALMG sobre cerca de 400 políticas públicas. Estrutura-se no modelo de árvore, da Ciência da Computação, que, além de permitir uma organização hierárquica padrão para todas as políticas, organiza também a atuação da ALMG e tensiona o paradigma quantitativo de avaliação da produtividade do Legislativo.

O monitoramento com foco nos resultados resulta em informação que permite avaliar as políticas públicas segundo os critérios clássicos de eficiência, eficácia e economicidade. A efetividade, uma avaliação mais complexa, depende da existência de dados e indicadores suficientes, o que não ocorre para todas as políticas.

A plataforma foi criada com o objetivo de reduzir a assimetria informacional entre Executivo e Legislativo e fortalecer a função de controle. Ela cumpre o objetivo proposto: oferece informações para a atuação dos deputados no controle parlamentar. Contudo, a pesquisa de campo mostra que a existência de informação disponível não é suficiente para incentivar o controle sistemático do tipo “patrulha de polícia”. A apropriação do *site* pelos cidadãos, comprovada pelo retorno de grupos organizados, por dados de acesso e por reportagens da imprensa, mostra que a plataforma tende a fortalecer o controle do tipo “alarmes de incêndio”. Isso não significa que o *site* foi ineficaz no objetivo de aprimorar o controle parlamentar. Ele reforça a complementaridade entre o *accountability* horizontal e vertical, ao atuar nas lacunas em que os cidadãos, sozinhos, não conseguem: no monitoramento de políticas públicas, que exige recursos humanos, de informação e poder institucional para que a fiscalização obtenha resultados significativos (BITTENCOURT, 2009; 2014; FIGUEIREDO, 2001).

Apesar do êxito como ferramenta para o acionamento de “alarmes de incêndio”, que estabelece um elo entre o *accountability* horizontal e vertical, os servidores da ALMG desenvolvem um projeto para instituir o acompanhamento sistemático de políticas públicas pelas comissões temáticas da Assembleia, um modelo de controle “patrulha de polícia”. A implantação desse projeto pode gerar mudanças no tipo de controle parlamentar predominante no Parlamento mineiro. Se alcança o objetivo proposto, mais provável é que a ALMG combine o controle “patrulha de polícia” com o “alarme de incêndio”, ambos tendo o *site* de políticas públicas como uma das principais fontes de informação. Por outro lado, o lançamento da

organização territorial das políticas públicas, previsto para o fim de 2015, tem o potencial de reforçar o controle do tipo “alarme de incêndio” e o *accountability* vertical, por aproximar os cidadãos das políticas públicas implementadas na localidade onde vivem. Assim, o projeto vai promover alterações institucionais e estruturais que vão exigir novos estudos, para a análise das possíveis mudanças.

As conclusões aqui apresentadas representam passos iniciais na compreensão de como operam dinâmicas da função fiscalizadora dos parlamentos e sugerem caminhos promissores para a pesquisa nesse tema. Ao afirmar, a partir de entrevistas semiestruturadas, que o *site* não foi apropriado pelos parlamentares em uma atividade de fiscalização rotineira, reconhecemos as limitações de nossa metodologia. Essa afirmação seria mais taxativa se reforçada por uma pesquisa cujo desenho se aproxime de características experimentais, comparando a atuação das comissões antes e depois do lançamento da plataforma<sup>53</sup>, para verificar seus possíveis impactos – o que excederia em muito o escopo do presente trabalho. Do mesmo modo, cabem estudos de recepção para analisar a apropriação do *site* pelo público externo – por grupos organizados, por exemplo –, que comprovariam se e como a ferramenta é usada no acionamento de “alarmes de incêndio” e se de fato a interface é amigável. Outra pesquisa complementar é quanto ao impacto da plataforma nas atividades do Executivo: a contínua vigilância é capaz de afetar a estrutura do estado e o planejamento das atividades governamentais? Todos esses aprofundamentos contribuiriam para a agenda de pesquisa sobre o controle parlamentar.

Apesar das limitações temporais, espaciais e metodológicas deste trabalho, acreditamos que ele aponta indícios que comprovam a hipótese de Figueiredo (2001) e de McCubbins e Schwartz (1984), quanto ao papel do Parlamento no *accountability* horizontal do tipo “alarme de incêndio”, que fortalece o *accountability* vertical nas tarefas em que ele é frágil, como o monitoramento de políticas públicas baseado em resultados. Esses indícios são suficientes para afirmar que a inovação institucional produzida pela ALMG no monitoramento de políticas públicas pode ser “exportada” para outros parlamentos. Apesar dos custos, principalmente em termos de recursos humanos, o papel do *site* “Políticas públicas ao seu alcance” na complementaridade do *accountability* horizontal e vertical e a compreensão que promove das atividades da ALMG mostram que os resultados compensam o investimento. Acreditamos que impactos mais significativos de ferramentas como essa dependem também de

---

<sup>53</sup> Essa pesquisa teria de enfrentar uma limitação metodológica adicional: a dificuldade de se fazer esse tipo de estudo no Parlamento é a mudança da composição do grupo a cada nova eleição, que dificultaria a fixação daqueles que fizessem o papel de um grupo de controle.

outros fatores além de sua simples existência, como o amadurecimento da cultura política da sociedade. Porém, a ferramenta é, de certo modo, reflexiva: depende da cultura política para alcançar toda a sua potencialidade e seu uso gera aprendizado (*policy learning*). Os pré-requisitos para sua implantação são a estrutura já existente do Parlamento e a coordenação entre as ações do Executivo e o Legislativo, ou seja, a eficiência da burocracia, preceito constitucional tanto buscado em tempos de ajuste fiscal e de apelos pelo aumento do controle, fim – ou pelo menos redução – da corrupção e pela melhoria da qualidade democrática.

## **Referências bibliográficas**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Políticas Públicas ao seu alcance**. Disponível em: <<http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/>>. Acesso em: 4 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Direcionamento estratégico**: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010-2020. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Deliberação da Mesa nº 2.489, de 2 de agosto de 2010**. Define as prioridades para a implementação do Direcionamento Estratégico da Assembleia Legislativa e a respectiva carteira de projetos no biênio 2010-2011. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2010b. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=2489&comp=&ano=2010&aba=js\\_textoAtualizado](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=2489&comp=&ano=2010&aba=js_textoAtualizado)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Deliberação da Mesa nº 2.510, de 16 de maio de 2011**. Dispõe sobre a implementação do Direcionamento Estratégico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais - ALMG - para o biênio 2011-2012. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=2510&comp=&ano=2011&aba=js\\_textoAtualizado](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=2510&comp=&ano=2011&aba=js_textoAtualizado)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Manual de gestão e governança em processos na ALMG**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2012.

\_\_\_\_\_. **A participação do cidadão na construção e no monitoramento de políticas públicas**. Belo Horizonte: ALMG, 2013a. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/cartilhas\\_manuais/arquivos/pdfs/cartilha\\_monitoramento\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/cartilhas_manuais/arquivos/pdfs/cartilha_monitoramento_politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Regimento interno da Assembleia Legislativa**, 9. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Direcionamento estratégico**: Biênio 2015-2017. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015.

ANASTASIA, Fátima. Desenvolvimento institucional e representação democrática na ALMG. *In*: OLIVEIRA, Myriam C. (org). **A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas**: eventos institucionais, 1990-2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/obras\\_referencia/arquivos/pdfs/eventos\\_institucionais/desenvolvimento\\_institucional.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/eventos_institucionais/desenvolvimento_institucional.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2014.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna; SANTOS, Fabiano. Parlamento na atualidade: tendências de mudança e inovações. *In*: **Revista do Legislativo**, n.43, jan. 2010/jan. 2011. Belo Horizonte : ALMG, 2010, p. 130-15.

BITTENCOURT, Fernando M. R. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade nas instituições de controle. *In: Revista do Tribunal de Contas da União*, v.1, n.105, jul-set. 2005. Brasília: TCU, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Controle e a Construção de Capacidade Técnica Institucional no Parlamento** – Elementos para um Marco Conceitual. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009.

\_\_\_\_\_. **Avaliação empírica das atividades de fiscalização da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional**. 2014. 21f. Pré-projeto de Mestrado apresentado ao Cefor – Câmara dos Deputados, Brasília, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CARDOSO JR., José C. **Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

DUARTE, Márcia Y. M. Estudo de caso. *In: DUARTE; BARROS (org.) Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação*. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e Política no Controle de Executivo. *In: Dados*, v. 44, n. 4, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v44n4/a02v44n4.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV. 2ª ed. 2001, p.19-72; 101-123.

FRÓIS, César P. **A função fiscalizadora do Poder Legislativo: A utilização do requerimento de solicitação de informação a Secretário de Estado e a autoridade estadual pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais como instrumento de controle**. 2006. 55f. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Poder Legislativo da PUC-Minas, em parceria com a ALMG. Belo Horizonte: Escola do Legislativo da ALMG; PUC-Minas, 2006.

GAZSI, Melina. Tribunal de Contas: as despesas do Estado sob controle. *In: Label France: Revista internacional da atualidade francesa*, nº 68, p.10-11, 4º trimestre 2007.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Parliament and Democracy in the 21st Century**. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2005. Disponível em: <<http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/democracy-rpt.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

KUSEK, Jody Z. RIST, Ray C. **Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners**. Washington, DC: The World Bank, 2004.

LE MOS, Leany B. S. O controle legislativo no Brasil pós-1988. *In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (Org.) Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (Org.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

MAGALHÃES, Regina. SCOFIELD, Paulo. A ALMG no ciclo de políticas públicas e o *site* Políticas Públicas ao seu Alcance. In: **Palestra apresentada na Mesa VII – Inovação e Accountability**: o papel das instituições políticas e a inovação empresarial. Colóquio Internacional “Tecnologia e democracia: governança. Ativismo e *accountability*”. Belo Horizonte: Instituto de Estudos França-Brasil; Grupo de Pesquisa em Democracia Digital - DCP-UFMG, nov. 2013.

MAGALHÃES, Regina. Belo Horizonte, 7 de agosto de 2015. Entrevista à autora.

MARQUES, Alaôr. Belo Horizonte, 7 de agosto de 2015. Entrevista à autora.

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. In: **American Journal of Political Science**, 28, n.º 1, 1984, p.165-179.

MELLO, S. A. B.; QUEIROZ, A. B.; COHEN, F. B. R. F. **O capital intelectual nos sites de legislativos estaduais**: uma análise comparativa. Belo Horizonte: ALMG, Escola do Legislativo, 2007. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/educacao/sobre\\_escola/estudos\\_pesquisas/arquivos/projetos/pdfs/nepel\\_mello\\_queiroz\\_cohen.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/educacao/sobre_escola/estudos_pesquisas/arquivos/projetos/pdfs/nepel_mello_queiroz_cohen.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2014.

MENEGUIN, F., *et al.* **Avaliação de políticas públicas no Senado Federal**: proposta de abordagem. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2013.

\_\_\_\_\_. **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal**. Brasília: Consultoria do Senado Federal, fev. 2015.

MINAS GERAIS. **Constituição do estado de Minas Gerais** (1989). Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 19.573**, de 11 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2012 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19573&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

O’DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. In: **Lua Nova**: revista de cultura e política, n.44, p.27-54, 1998.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, set/out 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n5/v45n5a07.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

PEREIRA, Cássio A. S. Procedimentos para avaliação de políticas públicas pelo Poder Legislativo: estudo de caso da política de turismo de Minas Gerais. In: **Revista do Legislativo**, n. 25, jan./mar. 1999. Belo Horizonte: ALMG, 1999, p. 1-36.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In: \_\_\_\_\_ Política Social no capitalismo*. Tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez Editora, 2008. p. 87-107.

SERPA, Selma H.C. **Monitoramento e avaliação no setor público**. Apostila de Pós-Graduação EAD em Administração Pública. Brasília: Universidade Gama Filho, 2007.

RAMOS, Marília. SCHABBACH, Letícia. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *In: Revista de Administração Pública*, set/out, 2012. Rio de Janeiro, 2012, p.1271-1294.

RUA, Maria G. **Políticas públicas**. Brasília: Capes/UAB, 2009. Disponível em: <[http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub\\_1291087408.pdf](http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291087408.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2014.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2009, p. 21-42. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2857](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2857)>. Acesso em: 28 nov. 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (Siafi-MG)**. Disponível em: <[https://www.siafi.mg.gov.br/fcag/SIAFI/site\\_siafi\\_mg/siafi](https://www.siafi.mg.gov.br/fcag/SIAFI/site_siafi_mg/siafi)>. Acesso em: 12 ago. 2015.

SCOFIELD, Paulo. Belo Horizonte, 5 de agosto de 2015. Entrevista à autora.

TORRENS, 2013. **Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar**. *In: Revista de Informação Legislativa*, ano 50, n.197 jan./mar. Brasília, Senado Federal, 2013.