

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM CONTABILIDADE E
CONTROLADORIA

RAFAEL FREITAS CORRÊA

CONTROLE APLICÁVEL ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO
PROCESSO DE CONCEPÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO EM
MINAS GERAIS

BELO HORIZONTE
2013

RAFAEL FREITAS CORRÊA

CONTROLE APLICÁVEL ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO
PROCESSO DE CONCEPÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO EM
MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Contabilidade e Controladoria da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Auditoria Externa.

Orientador: Prof. Osmar Teixeira de Abreu

BELO HORIZONTE
2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me concedido mais essa oportunidade de aprendizado. ELE é quem nos oferece, diariamente, oportunidades para que possamos crescer como pessoa e como profissional.

Ao meu mestre e orientador, Prof. Osmar Teixeira de Abreu, registro aqui os meus sinceros agradecimentos por tamanha competência e paciência durante os momentos de orientação. Não tenho dúvidas de que sua serenidade, conhecimento, disponibilidade e profissionalismo foram pontos-chave para a conclusão deste trabalho.

Aos professores do Curso de Especialização em Auditoria Externa da Universidade Federal de Minas Gerais e a equipe da Secretaria do CEPCON, na pessoa da Patrícia Scher, agradeço pelo conhecimento compartilhado e pela presteza no atendimento e processamento de nossas solicitações.

À Maria Judite Alves Pacheco, funcionária da Biblioteca Professora Maria Helena de Andrade, da Fundação João Pinheiro, exemplo de servidora pública, meus sinceros agradecimentos pelo auxílio prestado durante a elaboração deste trabalho. Tenha certeza de que sua contribuição foi de grande importância para a conclusão de mais esse desafio.

À minha querida e amada Marcelle, agradeço a paciência e compreensão pelos momentos em que estive ausente. Por você ter agido assim o trabalho tornou-se mais ameno e prazeroso para ser realizado.

Aos meus queridos pais, familiares, amigos, e todos aqueles que contribuíram para a elaboração deste trabalho, registro meus sinceros agradecimentos por tamanha compreensão, sobretudo quando tive que abandoná-los, momentaneamente, para que este trabalho pudesse ser concluído. Não tenho dúvidas de que é chegada a hora de nos reunirmos novamente para que possamos continuar celebrando a vida.

RESUMO

Cotidianamente é possível observar uma série de projetos espalhados pelas cidades brasileiras que estão sob a responsabilidade do Poder Público e cujos resultados são insatisfatórios: obras abandonadas, resultados aquém do esperado, dinheiro público desperdiçado. Acreditando não ser mais possível conviver com situações desse tipo o presente trabalho tem o objetivo de discutir a utilização de mecanismos de controle aplicados às políticas públicas como forma de contribuir tanto para a melhoria do processo de concepção, implementação e avaliação das políticas implementadas em Minas Gerais, bem como do próprio planejamento governamental. Para isso, a utilização dos trabalhos de auditoria, que periodicamente geram relatórios sobre o desempenho dos programas governamentais, representa uma boa alternativa para lidar com essa situação, dado que esta atividade avalia o ciclo do planejamento, indo desde a análise dos problemas que justificam a instituição desses programas, passando pela sua execução, até chegar nos resultados obtidos. Esses relatórios, ricas fontes de informações, tem um grande potencial para cooperar com a melhoria do planejamento público, e, assim, contribuir para que sejam oferecidos à população serviços públicos de maior qualidade, além de políticas públicas que atendam, de forma mais efetiva, as necessidades colocadas pelos cidadãos de Minas Gerais.

Palavras-Chave: política pública, planejamento governamental, orçamento, mecanismos de controle, auditoria, programa governamental

ABSTRACT

Every day you can see a number of projects around the cities that are under the responsibility of the Government and whose results are unsatisfactory: abandoned works, results fall short, public money wasted. Believing no longer possible to live with such situations this paper aims to discuss the use of control mechanisms applied to public policies as a way to contribute both to improving the process of design, implementation and evaluation of policies implemented in Minas Gerais as well as the actual government planning. For this, the use of audit work, which periodically generate reports about the performance of government programs, is a good alternative to deal with this situation, since this activity assesses the planning cycle, starting from the analysis of the problems that justify institution of these programs, through its execution, until the results. These reports, as rich sources of information, has great potential to cooperate with the improvement of public planning, and thus contribute to the population that they are offered higher quality public services, and public policies that address, more effectively, requirements placed by citizens of Minas Gerais.

Keywords: public policy, government planning, budgeting, control mechanisms, audit, government program.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: O Ciclo das Políticas Públicas.....	25
Figura 2: Mapa estratégico do Estado de Minas Gerais para o período 2011 – 2030.....	34
Gráfico 1: Meta e execução física para a ‘Alimentação Escolar’ em Minas Gerais, no período de 2004 a 2013.....	50
Gráfico 2: Meta e execução financeira para a ‘Alimentação Escolar’ em Minas Gerais, no período de 2004 a 2013.....	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Metas físicas e financeiras para a ‘Alimentação Escolar’ no Estado de Minas Gerais, no período de 2004 a 2013.....	49
Tabela 2: Número de alunos atendidos e execução financeira da ‘Alimentação Escolar’ no Estado de Minas Gerais, no período de 2004 a 2013.....	49
Tabela 3: Variação do número de alunos atendidos e dos gastos com a execução da ‘Alimentação Escolar’ no Estado de Minas Gerais, no período de 2004 a 2013.....	53
Tabela 4: Taxa de execução física e financeira para a ‘Alimentação Escolar’ no Estado de Minas Gerais, no período de 2004 a 2013.....	54
Tabela 5: Índice de eficiência da ‘Alimentação Escolar’ no Estado de Minas Gerais, no período de 2004 a 2013.....	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Exemplos de questionamentos relacionados ao controle social aplicados na verificação de programas governamentais.....	57
Quadro 2: Exemplos de questionamentos relacionados ao controle externo aplicados na verificação de programas governamentais.....	58
Quadro 3: Exemplos de questionamentos relacionados ao controle interno aplicados na verificação de programas governamentais.....	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
CEMG	Constituição do Estado de Minas Gerais
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGE/MG	Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais
IIA	<i>The Institute of Internal Auditing</i>
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual da Ação Governamental
RAA	Relatório Anual de Avaliação
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SFC	Secretaria Federal de Controle
SEE/MG	Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
SEPLAG/MG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
TCE/MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Contextualização	10
1.2 Objeto do estudo.....	11
1.3 Justificativa para a escolha do objeto	11
1.4 Problema de pesquisa.....	12
1.5 Hipóteses.....	12
1.6 Objetivos.....	13
1.7 Metodologia	13
1.8 Estrutura do Trabalho.....	14
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	16
2.1 Políticas Públicas.....	16
2.1.1 O Ciclo das Políticas Públicas	20
2.2 O Planejamento Governamental	25
2.2.1 O Planejamento Governamental em Minas Gerais	32
3. CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	37
3.1 Controle Social	38
3.2 Controle Externo.....	39
3.3 Controle Interno.....	40
3.4 Auditoria Governamental	41
4. O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM MINAS GERAIS.....	47
4.1 Contextualização	47
4.2 Desempenho identificado	48
4.3 A contribuição do controle para o aprimoramento do ciclo das políticas públicas e do planejamento governamental	56
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
6. REFERÊNCIAS.....	68

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

No último mês de junho assistimos às diversas manifestações que tomaram conta das ruas das cidades brasileiras. Gritando palavras de ordem, questionando a conduta dos políticos brasileiros e, sobretudo, exigindo mais e melhores serviços e políticas públicas, muitos cidadãos brasileiros expressaram suas insatisfações diante do atual modelo político estabelecido.

Nessa situação, há que se considerar, com razão, a necessidade colocada por estes manifestantes quanto à qualidade dos serviços públicos prestados pelos governos bem como das políticas públicas por eles implementadas. Isso porque deve existir, ou pelo menos deveria, uma conexão entre o que a população necessita e aquilo que os governos oferecem, considerando, aí, a capacidade financeira para fazer frente às numerosas despesas relacionadas à implementação e manutenção das políticas públicas.

Dessa forma, pensando na finalidade dessas políticas, de pouco adianta ao governo planejar suas ações sem levar em consideração os anseios da população. Nessa situação, o planejamento governamental seria ineficaz, uma vez que, mesmo tendo sido cumpridas todas as determinações legais, conforme os preceitos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF), sobretudo em seu art. 165, este planejamento não seria capaz de gerar resultados suficientes para responder às demandas sociais.

É nesse contexto que este trabalho está inserido. Busca-se aqui destacar a importância de se elaborar um planejamento governamental realista e participativo, que, dentro de suas limitações, possa dar uma resposta satisfatória a toda uma sociedade acerca daquelas aspirações mais pujantes. Sabemos, entretanto, que conciliar interesses em uma sociedade tão diversificada como a nossa não é uma tarefa simples, e que, por isso, elaborar um

planejamento para o gasto e a receita pública demanda um grande esforço por parte do Poder Público. Ora, mas ainda assim, se promover o bem-estar social é uma das justificativas para a existência de um governo, por que deveremos economizar essa energia?

1.2 Objeto do estudo

Tendo em vista a importância das políticas públicas e dos programas governamentais para o atendimento das demandas sociais, o objeto de estudo deste trabalho concentra-se no processo de concepção, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas para suprir as demandas da população do Estado de Minas Gerais, sob a ótica do planejamento governamental.

1.3 Justificativa para a escolha do objeto

Acredita-se que a participação da sociedade no momento de seleção das prioridades a serem atendidas pelo Poder Público é de extrema relevância para a efetividade das políticas públicas, uma vez que propicia a elaboração de uma resposta governamental que atenda ao propósito estabelecido.

Pensando assim, para que seja possível agregar cada vez mais qualidade aos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal de 1988, é de grande importância o envolvimento dos atores sociais na definição e escolha do que deverá ser prioritariamente atendido pelos governos, assim como na etapa de verificação do desempenho obtido. É com esta abordagem que se busca verificar se o processo de elaboração das políticas públicas implementadas em Minas Gerais, tendo como referência aquelas relacionadas à alimentação escolar, tem cumprido esse importante papel.

Desse modo, há que se considerar a importância da existência de programas de alimentação escolar para o desenvolvimento dos alunos, uma vez que contribuem para melhorar o desempenho escolar; promover a educação nutricional no âmbito da escola, de forma a reforçar a aquisição de bons hábitos alimentares; reduzir a evasão escolar dentre outros. A esse respeito, destaca-se a existência do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955 pelo Governo Federal, que “defende princípios e diretrizes pautados pelo direito à alimentação de todos os escolares e não se enquadra, apenas, como um programa para carentes ou pobres” (SOBRAL; COSTA, 2008, p. 4).

1.4 Problema de pesquisa

Mediante a análise do programa governamental implementado em Minas Gerais relacionado ao fornecimento de alimentação escolar para alunos da rede pública de ensino, busca-se discutir de que forma a utilização de mecanismos de controle aplicados às políticas públicas podem contribuir para agregar valor ao processo de concepção, implementação e avaliação dessas políticas, e, conseqüentemente, ao ciclo do planejamento público.

1.5 Hipóteses

A hipótese deste trabalho é a de que a utilização de mecanismos de controle aplicados às políticas públicas podem contribuir para agregar valor a essas políticas e ao ciclo do planejamento público, de forma a cooperar para a constante melhoria da qualidade das políticas implementadas em Minas Gerais. Nesse sentido, acredita-se que a análise do processo de concepção, implementação e avaliação de políticas públicas proporcionará que os gestores governamentais realizem uma distinção entre as demandas inicialmente colocadas pela sociedade e aquelas tratadas pelo governo; entre as políticas elaboradas e aquelas implementadas; e, também os resultados alcançados e os objetivos iniciais dos programas. Essa análise será capaz de orientá-los no sentido de aprimorarem, cada vez mais, o planejamento, a execução e a avaliação das políticas públicas em Minas Gerais.

1.6 Objetivos

Este trabalho tem o objetivo de discutir a aplicação de mecanismos de controle às políticas públicas como forma de contribuir tanto para a melhoria do processo de concepção, implementação e avaliação das políticas que são implementadas em Minas Gerais, bem como do próprio planejamento governamental.

Adicionalmente, são também objetivos específicos deste trabalho apresentar a importância das políticas públicas e a sua relação com o planejamento público; resgatar os instrumentos de planejamento público elencados na Constituição Federal de 1988, bem como a dinâmica do planejamento público no Estado de Minas Gerais, e apresentar o programa de Alimentação Escolar executado no âmbito de Minas Gerais.

1.7 Metodologia

A elaboração deste trabalho baseou-se em pesquisa documental direcionada para a legislação relativa ao planejamento público, tanto em nível federal como no Governo de Minas Gerais.

Adicionalmente, foi realizada pesquisa bibliográfica fundamentada em livros relacionados ao tema, bem como teses e artigos científicos.

Em seguida, passou-se à leitura do programa de Alimentação Escolar executado em Minas Gerais, além de se realizar um breve tratamento dos dados físicos, orçamentários e financeiros deste programa, obtidos por meio dos Relatórios¹ Anuais de Avaliação (RAA) do Plano Plurianual da Ação Governamental (PPAG).

¹ Os Relatórios Anuais de Avaliação do PPAG estão disponíveis em <<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental>>. Para acessá-los, basta selecionar o período desejado para consulta.

Por fim, foram feitas considerações finais acerca do tema abordado, cujo objetivo é despertar em outros pesquisadores a importância da aplicação de instrumentos de controle para a melhoria da qualidade dos serviços e das políticas públicas implementadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais.

1.8 Estrutura do Trabalho

Este trabalho foi estruturado em 5 capítulos. O primeiro deles, a Introdução, tem o objetivo de estabelecer e explicitar a principal questão a ser discutida, bem como abordar informações gerais sobre o tema tratado.

Na sequência, o capítulo 2 denominado Políticas Públicas e o Planejamento Governamental, pretende abordar, de forma sequenciada, o ciclo das políticas públicas e do planejamento governamental, com destaque para Minas Gerais, desde o momento em que a população demonstra, de alguma forma, as suas necessidades até o momento em que o Poder Público realmente entende essa como uma demanda que irá compor a agenda governamental. Nesse sentido esse é o capítulo que relaciona as principais etapas das políticas públicas, desde a fase de identificação da demanda social e formação da agenda governamental, passando pela formulação e decisão de alocação dos recursos públicos, implementação até chegar à fase de avaliação. Em seguida, ao tratar o planejamento governamental no Brasil e, sobretudo, em Minas Gerais o objetivo foi demonstrar como esse tema se relaciona com as políticas públicas e a forma como isso acontece. Já era necessário deixar claro, nesse momento, que tendo sido definidas as políticas públicas e os programas governamentais a serem executados, esses deveriam, por força de lei, compor os instrumentos de planejamento. É o que se depreende do art. 167 da CF de 1988, quando seu inciso I destaca a vedação de se iniciar programas ou projetos que não estejam incluídos na lei orçamentária anual.

O capítulo 3 – Controles na Administração Pública – insere as diversas modalidades de controle aplicadas à Administração Pública, além de abordar a auditoria governamental. Tais instrumentos configuram-se como mecanismos que permitem à própria Administração apurar

o seu desempenho. É por esse motivo que tais instrumentos são capazes de revelar inúmeras informações que podem e devem ser utilizadas no momento de elaboração ou revisão do planejamento público para os anos subsequentes.

O capítulo 4 – O Programa de Alimentação Escolar em Minas Gerais – aborda, como exemplo de política pública, o programa governamental voltado para a alimentação escolar dos alunos matriculados na rede pública de ensino. Importante destacar que, mesmo apresentando dados desse programa, tais como taxa de execução física e financeira, índice de eficiência, dentre outros, o propósito foi chamar a atenção para a importância dos gestores questionarem os resultados alcançados, num esforço para se extrair informações que os permitam não só monitorar adequadamente esses programas, mas também identificar formas de aprimorá-los, seja no momento de sua concepção, implementação ou até mesmo de avaliação.

Na sequência, o capítulo 5 – Considerações Finais – tem por objetivo relacionar os principais pontos discutidos ao longo dos capítulos anteriores, numa tentativa de despertar em outros interessados no tema deste trabalho a desenvolver novos projetos que se busque tanto uma melhoria da qualidade das políticas e serviços públicos prestados pelos governos, bem como do planejamento governamental.

Ao final, as Referências relacionam os livros, documentos, teses e artigos consultados durante a elaboração deste trabalho, servindo como uma considerável base de pesquisa para outros interessados no tema ora discutido. Longe de se tentar esgotar o tema, essas referências representam um bom começo para nortear o desenvolvimento de novos trabalhos.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

2.1 Políticas Públicas

As políticas públicas, estruturadas em programas de governo, são formuladas para atender os anseios da população. Reunidas em uma série de ações governamentais, tem o propósito de suprir as demandas dos cidadãos relacionadas à saúde, educação, habitação, assistência social, agricultura e pecuária, transporte, dentre vários outros itens. Sob essa ótica, o termo ‘políticas públicas’ pode ser definido como sendo os “outputs, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (Rua, 1998). Complementarmente, ‘políticas públicas’ são também, conforme a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais,

O resultado de atividades políticas e de gestão pública na alocação de recursos e na provisão de bens e serviços públicos. Política pública pode ser entendida como 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.².

Abordando, ainda, a conceituação do termo em análise, Teixeira (2002, p. 2) diz que

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

² Informações obtidas em <http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/sobre/index.html#O_que_e_politica_publica?>. Acesso em: 23 ago. 2013.

Adicionalmente, pode-se também dizer, que são políticas públicas “a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacional, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (CALDAS, 2008, p. 5).

Diante destes conceitos, conforme expõe Rua (2009, p. 20) *apud* Lima (2012, p. 50), é importante destacar que “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”. Isso porque os governos, ao analisar as demandas sociais, decidem e estabelecem, conforme sua avaliação, as prioridades sociais a serem tratadas em determinado período. Sobre a escolha das políticas públicas a serem formuladas e implementadas, temos que

É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isto ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral. Ela faz solicitações (pedidos ou demandas) para os seus representantes (deputados, senadores e vereadores) e estes mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (tais como prefeitos, governadores e inclusive o próprio Presidente da República) para que atendam as demandas da população (CALDAS, 2008, p. 5).

Dessa forma, mesmo que um governante reconheça a necessidade de se formular uma política pública destinada a tratar, por exemplo, pessoas com deficiência física, ele pode, durante seu mandato, deixar essa questão em segundo plano. Nesse caso, uma decisão política dessa natureza não irá gerar, por si só, uma política pública. Enquanto não houver algum tipo de pressão social para que o governo elabore um plano para tratar dessas pessoas com deficiência, esse tema não constituirá uma política pública a ser implementada. Sobre essa questão, Theodoulou (1995, p. 2 *apud* Lima 2012, p.51), dizendo sobre o caráter estatista das políticas públicas – situação na qual “atores não estatais têm influência no processo de elaboração de políticas públicas, mas não confere-lhes o privilégio de estabelecer e liderar o processo” (Secchi, 2010 *apud* Lima 2012, p.51) – nos ensina que

A primeira idéia que alguém se depara é que a política pública deve distinguir entre o que os governos pretendem fazer e o que, na verdade, eles

realmente fazem; que a inatividade governamental é tão importante quanto a atividade governamental. O segundo elemento é a noção de que política pública envolve idealmente todos os níveis de governo e não é necessariamente restrito aos atores formais, informais atores também são extremamente importantes.

Outra importante questão associada à definição de políticas públicas refere-se à aparente sobreposição destas com as políticas governamentais. Embora ambas sejam estatais, nem todas as políticas governamentais são públicas. Para que sejam públicas, é fundamental considerar o destinatário dos resultados ou benefícios da atuação governamental, além de analisar se o processo de elaboração é submetido ao debate público (LIMA, 2012). Dessa forma, diferentemente das políticas públicas, pode-se dizer que as políticas governamentais são aquelas cuja formulação acontece no âmbito dos gabinetes governamentais e não incluem o debate público, cujo objetivo é promover o desenvolvimento, regular conflito de interesses entre os atores sociais, dentre outras finalidades que não aquelas relacionadas à ampliação e efetivação dos direitos de cidadania.

Ressalta-se, também, que as 'políticas públicas' exprimem, de certa forma, os valores inerentes aos governantes que detém o poder e que são os responsáveis por sua formulação e implementação. Esse fator justifica, de certa forma, as ações desenvolvidas em cada mandato político. Sobre essa questão Teixeira (2002, p.3) diz que

Os objetivos das políticas têm uma referência valorativa e exprimem as opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação.

Superada a definição do termo em tela é importante, também, apresentar as modalidades das políticas públicas. Isso irá facilitar a compreensão para a existência de elevado número de ações governamentais voltadas para atender as demandas sociais. Dessa forma, as políticas públicas podem ser agrupadas conforme sua natureza ou grau de intervenção estatal, quanto à abrangência de seus potenciais beneficiados ou quanto aos impactos potenciais a serem causados aos seus beneficiários.

Sobre o grau de intervenção estatal, as políticas públicas agrupam-se em estruturais ou conjunturais (ou emergenciais). Assim, enquanto a primeira busca estabelecer ações para tratar as demandas sociais de cunho permanente, tais como emprego e renda, pobreza e misérias, habitação, dentre outras, as políticas emergenciais visam solucionar ou pacificar demandas temporárias, surgidas em função de um fato específico, como é o caso de uma região que, por um fenômeno da natureza de característica atípica, é inundada e grande parte da população perde tudo, inclusive, água e alimentos. Nesse caso, uma ação imediata do governo deverá ser instituída como forma de prover água e alimentos para essa população, distribuindo esses insumos básicos à manutenção da vida.

No que diz à abrangência dos potenciais beneficiados pelas políticas públicas, estas são classificadas em universais, segmentais e fragmentadas. No primeiro caso, não há dúvida, uma vez que as etapas e ações elencadas em determinada política são voltadas para todos. Entretanto, no que se refere às políticas segmentadas, estas se destinam à determinada fatia da população, tais como idosos, pessoas com deficiência, agricultores, etc. Por fim, as fragmentadas dizem respeito às ações direcionadas para certos grupos de segmentos da população. Exemplo desse último tipo são políticas destinadas a idosos portadores de deficiência física.

Por último, quanto aos impactos potenciais a serem causados aos seus beneficiários, as políticas públicas estão organizadas em distributivas, redistributivas e regulatórias. As distributivas têm por objetivo distribuir benefícios aos cidadãos de forma individualizada. Por este motivo, costumam ser operacionalizadas por meio de práticas clientelistas. Já as políticas redistributivas objetivam distribuir recursos entre os diversos grupos sociais, com foco em manter a equidade entre eles. Entretanto, manter a equidade entre grupos pode significar retirar do grupo que possui mais (recursos, condições, benefícios) e destinar esta parcela ao que possui menos, o que pode gerar uma situação conflituosa. Por último, e não menos importante, existem as políticas regulatórias, cujo objetivo principal é estabelecer regras que regulem o comportamento dos diversos atores sociais, com vistas a atender interesses gerais da sociedade.

Concluída a etapa de apresentação das modalidades de ‘políticas públicas’, passa-se, agora, às seguintes questões: quais demandas sociais serão, prioritariamente, atendidas e por quê? De que forma essas demandas serão tratadas? A resposta a estas questões está relacionada ao que se denomina ‘Formação da Agenda Governamental’ a ser discutida na próxima seção, denominada ‘Ciclo das Políticas Públicas’.

2.1.1 O Ciclo das Políticas Públicas

O processo de formulação de políticas públicas refere-se às diferentes etapas a serem observadas pelos agentes públicos quando da elaboração de soluções alternativas para se combater determinado problema ou demanda social. Dessa forma, trata-se de uma sequência de fases, não necessariamente estáticas, que tendem a contribuir para a adequada formulação da política capaz de responder, coerentemente, a uma demanda imposta pela sociedade.

Composto basicamente por 4 etapas, o ciclo das políticas públicas, conforme Rua (1998) compreende as seguintes fases: identificação da demanda social e formação da agenda governamental, formulação e decisão de alocação dos recursos públicos (concepção), implementação e avaliação.

A primeira etapa – identificação da demanda social e formação da agenda governamental – refere-se à identificação e ao reconhecimento, pelo poder público, de uma demanda advinda da sociedade. Assim, sempre que há uma mobilização social em prol de uma determinada questão, os governos passam a ser pressionados para atuar no sentido de resolver ou, pelo menos, minimizar, aquela situação de ‘desconforto social’, que pode refletir ou não os interesses majoritários da população. Nesta etapa temos o que usualmente se denomina “estado de coisas”. Conforme muito bem expõe Rua (1998), “estado de coisas”

É algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando este estado

de coisas passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, então tornou-se um "problema político".

Dessa forma, percebe-se que o reconhecimento de um problema em um conjunto denominado “estado de coisas” por si só não significa que a questão será tratada como prioridade pelos governantes. Entretanto, quando esta questão se configurar como um incômodo para os políticos, então o potencial para que seja tratada como prioridade aumenta, podendo vir a compor a agenda governamental, entendida, conforme Kingdon (2003 *apud* Capella, 2005) “como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento”.

Nesse sentido, Rua (1998) abordando as condições para que um “estado de coisas” se torne um problema político e componha a agenda governamental, diz que

Para que uma situação ou estado de coisas se torne um problema político e passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características:

- (a) mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- (b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;
- (c) constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

Na sequência, a próxima etapa deste ciclo – formulação da política pública e decisão de alocação dos recursos públicos – é o momento em que os governos definem sua linha de atuação. É nesse momento em que são estabelecidos os objetivos da atuação governamental, bem como os programas que serão desenvolvidos e, sobretudo, quais metas, em definido espaço de tempo, deverão ser atingidas após a implementação da política. Sobre esta fase, expôs Rua (1998)

A formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se colocam claramente as preferências

dos atores, manifestam-se os seus interesses e é então que os diversos atores entram em confronto. Cada um deles possui recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. E cada um deles possui preferências. Uma preferência é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político.

Para que a política pública seja adequadamente formulada é importante que o responsável por sua elaboração utilize-se dos dados estatísticos disponíveis sobre o problema a ser tratado a fim de estabelecer ações capazes de responder às expectativas da sociedade. Por isso, analisar esses dados, avaliar os atores potencialmente envolvidos e suas preferências e buscar por experiências já desenvolvidas em outras cidades são ações muito importantes. Até porque a política será financiada com recursos públicos que devem, via de regra, ser cuidadosamente gerenciados de forma que não sejam, em hipótese alguma, desperdiçados.

Ainda sobre esta segunda fase, é importante destacar que o processo de formulação de uma política pública não é necessariamente pacífico e pode ser marcado por vários embates políticos. Isso acontece porque as ações desenhadas para a política podem favorecer grupos políticos em detrimento de outros. Por isso, nesse momento, é fundamental que não se perca a causa do problema a ser tratado, sob-risco de se incorrer em uma situação de paralisia decisória³.

No que se refere à segunda parte desta etapa – decisão de alocação dos recursos públicos – tem-se que levar em consideração, conforme Rua (1998) que

Por mais adequada que seja a fundamentação técnica de uma alternativa, a decisão envolve relações de poder. Assim, uma solução tecnicamente irrevogável pode se revelar politicamente inviável, e vice-versa, o que significa dizer que não existem soluções perfeitas. [Também] os governos democráticos efetivamente não possuem liberdade total na alocação de recursos públicos.

³ Paralisia decisória pode ser entendida como a relativa incapacidade de ação das instituições dada à inexistência de consenso entre os membros que as compõe (FURLAN, 2010, p. 95).

Dessa forma, Rua (1998) expõe um dilema vivenciado rotineiramente pela burocracia, e que diz respeito à viabilidade técnica e conveniência política de formulação e implementação de políticas, o que impacta, diretamente, na decisão de alocação de recursos. Assim, programas e ações, mesmo que bem desenhados, podem não receber o aporte financeiro necessário à sua adequada execução caso gere constrangimentos políticos ao governante que detém o poder.

A terceira etapa do ciclo de uma política é a fase de implementação que, conforme Rua (1998)

Pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo, enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto.

Ainda, de acordo com Caldas (2008, p. 15), a fase de implementação é o momento no qual o planejamento e a escolha definida na etapa de formulação são transformados em atos concretos. Sendo assim, destaca-se que é nesta etapa em que se tem a execução orçamentária e financeira necessárias para custear as ações planejadas na etapa anterior, além de uma intensa mobilização dos recursos humanos envolvidos nos programas governamentais estabelecidos. Assim, como muito bem expôs Rua (1998) no trecho citado acima, é necessário que esta etapa seja acompanhada de perto pelo corpo administrativo responsável por sua execução, uma vez que é justamente neste período que a política pode sofrer modificações estruturais que possam pôr em risco o objetivo traçado no momento de sua formulação, além do que não se pode desconsiderar que a realidade é muito mais complexa do que se possa imaginar, sobretudo se considerarmos a reação dos atores envolvidos em determinada política: enquanto o planejamento sinaliza uma mínima aceitação das ações a serem implementadas, na prática, o que pode ocorrer é uma reação diametralmente oposta, o que pode significar a não implementação da política. Caso isso aconteça, novamente teremos um desperdício de recursos públicos.

Sobre a implementação das políticas, Rua (1998) elenca dez pré-condições para que esse processo ocorra de forma adequada. São elas:

- 1) As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- 2) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- 3) Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
- 4) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);
- 5) Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;
- 6) Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;
- 7) Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
- 8) Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;
- 9) É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
- 10) Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

Por fim, a última fase do ciclo de políticas públicas é a etapa de avaliação. Neste período os gestores devem realizar uma verificação dos resultados alcançados e compará-los aos objetivos e metas propostos. É também uma oportunidade de se avaliar as iniciativas bem sucedidas e que podem ser aplicadas em outras situações, bem como analisar o que não ocorreu conforme o previsto no intuito de sanar possíveis inconsistências. Pode-se dizer que a avaliação de uma política pública permite à Administração, conforme Caldas (2008, p. 18)

- Gerar informações úteis para futuras Políticas Públicas;
- Prestar contas de seus atos;
- Justificar as ações e explicar as decisões;
- Corrigir e prevenir falhas;
- Responder se os recursos, que são escassos, estão produzindo os resultados esperados e da forma mais eficiente possível;
- Identificar as barreiras que impedem o sucesso de um programa;
- Promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos;
- Fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores.

Sobre esta fase, destaca-se que não é por ser a última fase do ciclo que ela deva ser executada apenas ao final. “Muito pelo contrário, a avaliação pode ser feita em todos os momentos do ciclo de Políticas Públicas, contribuindo para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados (CALDAS, 2008, p. 18)”.

De forma resumida, o ciclo das políticas públicas pode ser assim representado:



FIGURA 1 – O Ciclo das Políticas Públicas.

Fonte: Rua (1998)

Nota: Elaboração do autor.

2.2 O Planejamento Governamental

O planejamento “pode ser entendido como o exercício de escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter um resultado específico. É uma atividade dinâmica que se opõe ao imprevisto total, buscando orientar as decisões a partir das informações disponíveis

(MPOG⁴)”. Ainda, conforme Silva (1990 *apud* Mileski, 2003, p. 52), trata-se de “um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”. Para Almeida (2005) “Planejar é tornar presente parte do futuro... É o controle sobre aquilo que ainda vai acontecer”.

Diante o exposto, pode-se dizer que planejar significa utilizar-se dos meios técnicos necessários para que se obtenha um resultado satisfatório no futuro – com mais eficiência e eficácia, utilizando adequadamente os recursos disponíveis na atualidade. Adicionalmente, planejar é, também, minimizar o risco de insucesso de não se alcançar um objetivo pretendido.

Sob essa ótica, o planejamento governamental “pode ser compreendido como ação que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas” (SANTOS, 2011, p. 310). Corresponde, também,

Ao processo de escolha de meios e objetivos para resolver problemas socialmente identificados em determinado contexto. Por meio dessa ferramenta pretende-se evitar que as intervenções do Estado na sociedade sejam determinadas por circunstâncias fortuitas ou externas, mas sim tornando-as fruto de decisões previamente estabelecidas⁵.

Diante os conceitos apresentados, pode-se concluir que o planejamento governamental é um instrumento que permite às instituições públicas elaborar projetos para atender às demandas sociais, distribuindo-as em ações específicas para suprir os anseios da população. É por meio deste instrumento que os governantes, preferencialmente mediante criteriosa análise, qualificam e quantificam as demandas da sociedade, para que sejam estabelecidas as ações necessárias à melhoria da vida dos cidadãos, oferecendo-lhes, por exemplo, melhores condições de saúde, educação, transporte público, dentre outros. Decorre deste fato a importância de que o planejamento seja elaborado em observância ao contexto em que se

⁴ MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Informação extraída do site <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t9136>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

⁵ SEPLAG: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Informação extraída do site <<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

pretende executá-lo para que a vida em sociedade possa ser sobremaneira, mais harmoniosa e, assim, passível de menor questionamento pela população.

No modelo brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 165, define que o planejamento governamental será composto por 3 instrumentos, instituídos por lei: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Destes instrumentos, o PPA “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.(BRASIL, 1988). Já a LDO

Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (BRASIL, 1988).

Por fim, a LOA compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

Diante o exposto, pode-se dizer que o PPA, instrumento de planejamento de médio prazo, é mais abrangente para cada uma das esferas de governo, pois aborda e consolida as diretrizes e objetivos que irão nortear a aplicação dos recursos públicos, num período de quatro exercícios financeiros. Conforme Guerra, (2007, p. 41) trata-se do “planejamento voltado para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as regiões do país, bem como a estabilidade da moeda”. Ainda sobre este instrumento, Mileski (2003, p. 54), diz ser o PPA

um “instrumento técnico de planejamento essencial à política orçamentária do Estado, vez que orienta a elaboração dos demais planos e programas de governo, na qual se incluem as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”.

Sobre o período de vigência do PPA, Guerra (2007, p. 41) ensina que este instrumento “deve ser elaborado no primeiro ano do mandato governamental, para vigorar por quatro anos, ou seja, pelos três últimos anos do mesmo governo e o primeiro do subsequente”. Sobre o período em que vigora o PPA, pode-se dizer que se trata de uma estratégia do legislador para minimizar o risco de descontinuidade administrativa sempre quando houver substituição do chefe do Executivo decorrente de processo eleitoral.

No que diz respeito ao projeto de lei que visa instituir o PPA no âmbito federal, cabe ao Poder Executivo editá-lo e encaminhá-lo ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício – 31 de agosto⁶. Analisada a matéria pela Casa Legislativa, este projeto de lei deverá ser devolvido ao Executivo para sanção até o encerramento da sessão legislativa em 15 de dezembro. Sobre estes prazos, destaca-se que, “nos demais entes da federação, legislação própria poderá fixar outro calendário tendo em vista atender peculiaridades locais” (Giacomoni, 2002, p. 201).

Sobre o próximo instrumento previsto no art. 165 da Lei Maior, a LDO, “trata-se de ferramenta de planejamento de curto prazo, novidade trazida pela Constituição de 1988, inspirada nas constituições da Alemanha e da França” (Guerra, 2007, p. 43). Com vigência de apenas um exercício financeiro, sua função primordial é fazer a conexão entre os programas de governo elencados no PPA ao orçamento público anual, uma vez que elenca as prioridades a serem tratadas no exercício fiscal subsequente, abordando metas físicas e fiscais para cada um destes programas governamentais.

⁶ Constituição Federal de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: art. 35, §2º, I.

No que diz respeito ao conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias, além do disposto no art. 165, § 2º da Constituição de 1988, e por força da Lei Complementar n.º 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO disciplinará outros temas específicos⁷, tais como:

- Equilíbrio entre receitas e despesas;
- metas fiscais;
- riscos fiscais;
- programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo trinta dias após a publicação da lei orçamentária;
- critérios e forma de limitação de empenho, a serem efetivados nas hipóteses de risco de não cumprimento das metas fiscais ou de ultrapassagem do limite da dívida consolidada;
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- condições e exigências para transferências de recursos e entidades públicas e privadas;
- forma de utilização e montante da reserva de contingência a integrar a lei orçamentária anual;
- demonstrações trimestrais apresentadas pelo Banco Central sobre o impacto e o custo fiscal de suas operações;
- concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. (GIACOMONI, 2002, p. 202).

Diante o exposto, Mileski (2003, p. 57) diz que

Em face da nova regulamentação complementar, a lei de diretrizes orçamentárias adquire uma relevância ainda maior no planejamento governamental por assumir um papel de vital importância para o estabelecimento do equilíbrio entre receita e despesa, dispondo sobre critérios e forma de limitação de empenho – redução da despesa quando a arrecadação da receita não se efetivar de acordo com o previsto, no sentido de evitar o desvirtuamento das metas fiscais determinadas (não produzir endividamento além do limite ou reduzir o endividamento) –, devendo, para tanto, estabelecer normas para o controle de custos e proceder à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários.

Em contraponto ao que expôs Mileski (2003), Torres (2007 *apud* Guerra 2007, p. 44), discutindo a LDO assegura que “o instrumento trouxe mais distorções e desajustes que vantagens, pois, tendo sido transplantada de países de sistema parlamentarista não poderia

⁷ Lei Complementar n.º 101/2000: art. 4º, I, a, b, e, f, § 1º e § 3º; art. 5º, III, art. 7º, § 2º; art. 8º; e art. 14.

adaptar com facilidade ao presidencialismo brasileiro”. Ainda, este mesmo autor afirma que “outra distorção surgiu com a LC n. 101/2000, que transformou a LDO em instrumento trienal, de acordo com o modelo da Nova Zelândia, impondo a publicação de anexo de metas fiscais e anexo de riscos fiscais” (TORRES 2007 *apud* GUERRA, 2007, p. 44). Somente para esclarecer, o ‘instrumento trienal’ conforme exposto por Torres (2007 *apud* Guerra, 2007, p. 44) refere-se ao fato de que o Anexo de Metas Fiscais que compõe a LDO

Tem de estabelecer metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (art. 4º, § 1º) (MILESKI, 2003, p. 57).

Sobre o prazo para elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, conforme a Constituição de 1988 “o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa⁸”. Isso significa que o Governo Federal deverá encaminhar o referido projeto de lei ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril do ano corrente, e este deverá devolver o texto para sanção presidencial até o dia 30 de junho do mesmo ano. Sobre os prazos para tramitação deste projeto de lei nos Estados e Municípios é importante destacar, conforme ressalta Giacomoni (2002, p. 204) que

Os demais entes da Federação poderão, por intermédio de normas próprias, adotar diferentes prazos para tramitação legislativa do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, desde que a aprovação da LDO se dê a tempo de cumprir sua principal finalidade: orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária anual.

Por fim temos a LOA, um instrumento de planejamento de curto prazo (uma vez que possui período de vigência de 1 ano) cujo propósito é estimar as receitas a serem arrecadadas pelo governo no ano subsequente, além de fixar a despesa em igual valor estimado para a receita⁹. É neste instrumento em que são estabelecidos os valores a serem gastos com a manutenção da máquina pública bem como os investimentos a serem realizados naquele ano fiscal.

⁸ Constituição Federal de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: art. 35, §2º, II.

⁹ Conforme art. 165, § 8º da Constituição de 1988: “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

Assim como ocorre nos instrumentos de planejamento abordados até aqui, o projeto de lei que visa instituir a LOA é de iniciativa do Poder Executivo¹⁰ e deverá ser encaminhado¹¹ ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro – 31 de agosto –, devendo ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa – 15 de dezembro (MILESKY, 2003, p. 60).

No que diz respeito à apreciação da LOA pelo Legislativo é importante destacar, como bem o faz Silva (1990 *apud* Mileski, 2003, p. 61) que

Essa possibilidade [de analisar o projeto de lei relativo à LOA] restitui ao Poder Legislativo uma de suas prerrogativas mais importantes, que é a de apreciar, discutir, votar, aprovar ou rejeitar qualquer tipo de projeto de lei. Contudo, diante da absoluta inconveniência pública da rejeição da proposta orçamentária anual, esta só deve ser praticada em situação extrema de proposta distorcida, incongruente e impossível de ser consertada via emendas, dadas as limitações para estas.

Sobre esse aspecto, a importância e a responsabilidade do trabalho desempenhado pelo Legislativo quando da análise do projeto de LOA refere-se ao fato de que, diferentemente do que a Constituição de 1967 proporcionava¹², a Constituição de 1988 impede, de forma expressiva, qualquer possibilidade de se executar o orçamento do ano anterior, seja por não obtenção de consenso entre os parlamentares, seja por não apreciação do projeto no prazo determinado. Essa situação faz com que o Poder Público não disponha de orçamento a ser executado, restando-lhe administrar e prestar serviços públicos somente por meio de créditos adicionais e com prévia e específica permissão do Poder Legislativo (MILESKY, 2003, p.61).

¹⁰ Constituição Federal de 1988: art. 165.

¹¹ Constituição Federal de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: art. 35, §2º, III.

¹² Conforme a Emenda Constitucional nº 1/1969, citada por Milesky (2003, p. 61): “em caso de rejeição do projeto de lei orçamentária por parte do Legislativo, deveria ser aplicada a lei orçamentária que vigeu no ano anterior”.

2.2.1 O Planejamento Governamental em Minas Gerais

Semelhante ao Governo Federal, Minas Gerais estabeleceu em sua Constituição do Estado (CEMG), promulgada no ano de 1989, os instrumentos de planejamento a serem utilizados pelos gestores públicos quando da elaboração de seus programas governamentais e, também, de seus orçamentos anuais. Assim, conforme art. 153, incisos I a III da CEMG, compõem o sistema de planejamento o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA).

Adicionalmente a estes instrumentos, o parágrafo único do art. 154 da CEMG traz que: “O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa”. Desse modo, a Constituição Estadual inova ao abordar um quarto instrumento de planejamento, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que pode ser entendido como sendo

O plano estratégico que consolida um conjunto de metas e diretrizes para o Estado no que se refere ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios e à coordenação das ações de governo, entre outros aspectos. Ele trabalha com um horizonte de longo prazo, com projetos a serem implementados não apenas por um governo, mas por vários. A lógica da estruturação do plano busca garantir a continuidade administrativa, apesar de diferenças políticas que possam ser geradas pela alternância de poder¹³.

Adicionalmente este instrumento também pode ser definido como

O instrumento de planejamento de longo prazo da Administração Pública Estadual, responsável por balizar a elaboração dos outros instrumentos de planejamento, entre eles o PPAG, a LDO e a LOA. A principal função do PMDI está na definição da visão de futuro e das diretrizes ou objetivos estratégicos do governo, estabelecendo, portanto, a estrutura superior do PPAG a balizar a construção de todos os programas e ações do plano (MINAS GERAIS, 2012).

¹³ Informações extraídas do site

<http://www.almg.gov.br/perguntas_frequentes/index.html?busca=true&txtPalavra=%22O+que+%C3%A9+PMDI%3F%22&sltCategoria=%2Fperguntas_frequentes%2Farquivos%2Facompanhe%2Fplanejamento_orcamento_publico%2F>. Acesso em: 26 ago. 2013.

No que diz respeito à importância do PMDI, e conforme dito acima, destaca-se que ele deverá ser observado pelos gestores públicos quando da elaboração do PPAG, LDO e LOA, por ser este o instrumento de planejamento maior. Para reforçar essa ideia, o art. 4º da Lei Estadual 15.032/2004¹⁴, o art. 5º das Leis Estaduais 17.007/2007¹⁵ e 20.008/2012¹⁶, referindo-se à este instrumento, sugerem que sua implementação deva ocorrer, necessariamente, por meio dos planos plurianuais de ação governamental bem como por suas leis orçamentárias anuais.

Por tratar-se de instrumento de planejamento não abordado pela CF de 1988, é de grande importância elencar aqui os objetivos do PMDI, atualizados conforme art. 2º da Lei Estadual 20008/12. Assim, são objetivos do PMDI promover:

- I - o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;
 - II - a racionalização e a coordenação das ações do Governo;
 - III - o incremento das atividades produtivas do Estado;
 - IV - a expansão social do mercado consumidor;
 - V - a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;
 - VI - a expansão do mercado de trabalho;
 - VII - o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica;
 - VIII - o desenvolvimento tecnológico do Estado;
 - IX - a promoção econômica e social dos indivíduos menos favorecidos, mediante ações governamentais integradas que visem à superação da miséria e da fome;
 - X - a sustentabilidade do meio ambiente.
- Parágrafo único. O Estado respeitará e preservará os valores culturais da sociedade mineira na fixação das diretrizes para a execução do PMDI (MINAS GERAIS, 2012).

Tratando do PMDI atual, cuja periodicidade compreende o intervalo de 2011 a 2030, o Governo do Estado foi estruturado em 11 Redes de Desenvolvimento Integrado, situação em que se pretende integrar as ações do governo nas diferentes áreas de atuação. Complementarmente, essa disposição busca proporcionar um comportamento cooperativo entre as áreas que compõem o governo estadual bem como com os outros níveis de governo e outras instituições, públicas e privadas, para que se possam conferir melhores resultados para

¹⁴ Lei Estadual 15.032, de 20/01/2004. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15032&comp=&ano=2004>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

¹⁵ Lei Estadual 17.007, de 28/09/2007. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17007&comp=&ano=2007>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

¹⁶ Lei Estadual 20.008, de 04/01/2012. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20008&comp=&ano=2012>> Acesso em: 26 ago. 2013.

toda a sociedade mineira. Abaixo é exibido o mapa estratégico para o Estado de Minas Gerais, no período 2011 – 2030 e as respectivas redes de desenvolvimento integrado:

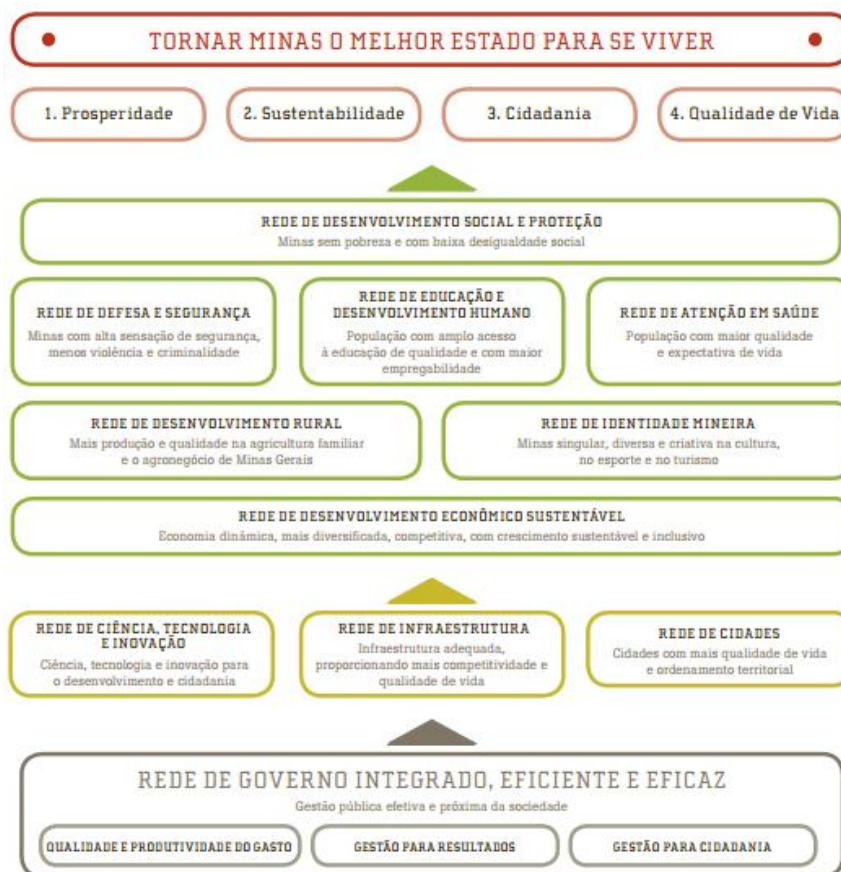


FIGURA 2 – Mapa estratégico do Estado de Minas Gerais para o período 2011-2030.

Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030. Disponível em:

<http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf>

O Estado de Minas Gerais, a partir de 2011, estruturou suas políticas públicas para a Gestão para a Cidadania, aliada à gestão transversal do desenvolvimento, “buscando a intersectorialidade das políticas públicas e a articulação dos atores responsáveis pelo sucesso de sua implementação ressaltando a participação da sociedade civil organizada como ator ativo e imprescindível nesta trajetória” (MINAS GERAIS, 2012)¹⁷.

¹⁷ Ver Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030, página 64. O documento está disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf>. Acesso em 31 ago. 2013.

Deste modo, o PPAG 2012-2015¹⁸ elaborado a partir das diretrizes elencadas no PMDI 2011-2030 é o instrumento responsável por operacionalizar os objetivos estratégicos e os indicadores finalísticos abordados no PMDI na forma de programas e ações, associando a cada um deles as metas físicas e financeiras, mediante os valores orçados para as intervenções em um período de quatro anos. Conforme definido no próprio PPAG para 2012-2015

O PPAG é um plano de médio prazo e apresenta horizonte de 4 anos, nele são definidos os programas (políticas públicas) que o Estado desenvolverá nesse período para alcance dos resultados pretendidos. O PPAG é, pois, o instrumento que define o escopo dos programas e ações de governo. Tudo que será realizado pelo Estado está contemplado no PPAG com a definição do produto (bem, serviço ou transferência financeira) a ser entregue à sociedade ou à própria administração pública, a quantidade de produto a ser ofertado nos próximos quatro anos e o valor anual a ser gasto em cada ação (MINAS GERAIS, 2012)¹⁹.

Assim, para o quadriênio 2012-2015 foram considerados 31 programas estruturadores que representam a estratégia de intervenção do Governo de Minas Gerais. Tais programas foram distribuídos em cada uma das 11 Redes de Desenvolvimento Intergado, a saber:

- I- Desenvolvimento Social e Proteção
- II- Defesa e Segurança
- III- Educação e Desenvolvimento do Capital Humano
- IV- Atendimento à Saúde
- V- Desenvolvimento Rural
- VI- Identidade Mineira
- VII- Desenvolvimento Econômico Sustentável
- VIII- Ciência, Tecnologia e Inovação
- IX- Infraestrutura
- X- Cidades
- XI- Governo Integrado, Eficiente e Eficaz

¹⁸ Instituído por meio da Lei Estadual 20.024, de 9/01/2012.

¹⁹ Documento disponível em < http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/planejamento/Elabora%C3%A7%C3%A3o_2012/Volume_I_-_Programas_e_A%C3%A7%C3%B5es_por_Nete_de_Deenvolvimento_Integr.pdf>. Acesso em 31 ago. 2013.

Nesse sentido, é importante destacar que para cada uma das redes de desenvolvimento elencadas acima, as metas físicas e financeiras, associadas às suas dotações orçamentárias, foram fixadas tanto pela LDO²⁰ bem como pela LOA²¹.

No que concerne ao alinhamento entre os instrumentos de planejamento em Minas Gerais – PMDI, PPAG, LDO e LOA – a Constituição Mineira objetiva orientar e garantir a execução das estratégias de intervenção do Governo, para que se possa avançar no processo de planejamento público e, principalmente, na obtenção de resultados com a execução das políticas e programas coordenados pelo Governo do Estado. Ainda, é importante destacar que, dentre as finalidades destes instrumentos de planejamento, o art. 231, VIII, §4º da CEMG, diz que “O planejamento governamental terá caráter indicativo para o setor privado”. Esta afirmativa reforça, então, a importância, destes instrumentos, uma vez que poderão ser utilizados pelo setor privado quando da avaliação das oportunidades de investimento no Estado de Minas.

Por fim, há também que se destacar o processo anual de revisão do PPAG. No caso específico para o quadriênio 2012-2015, o projeto de lei²² para esse fim deverá ser encaminhado à Assembleia Legislativa até o dia 30 de setembro de cada ano. Essa ação permite tanto aos governos quanto à iniciativa privada o constante alinhamento entre planejamento e execução do plano, sempre num contexto que considera o desempenho socioeconômico vivido pela sociedade em determinado período, além de despertar o interesse dos investidores ao analisar a possibilidade de realizar novos negócios em Minas Gerais.

²⁰ A LDO para o exercício de 2012 é a Lei Estadual 19.573, de 11/08/2011.

²¹ A LOA para o exercício de 2012 é a Lei Estadual 20.026, de 10/01/2012. A título de informação, o orçamento para o Governo do Estado de Minas Gerais para esse período foi fixado em R\$51.480.548.077,00.

²² Conforme estabelecido pelo art. 8º da Lei 20.024, de 09/01/2012.

3. CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É do conhecimento de parte da população brasileira que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu princípios básicos para o adequado funcionamento da Administração Pública, aqui entendida como o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral. Por este motivo cabe aos gestores públicos, executores das ações custeadas com recursos públicos, a estrita observância destes princípios, que se encontram listados no art. 37 da Carta Magna, quais sejam a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse contexto, devemos atentar ao fato de que não pode o gestor público executar suas atividades sem que haja uma correspondência com estes princípios. Entretanto, há que se considerar que, sobretudo se assistirmos aos noticiários atuais, recorrentemente políticos e servidores públicos estão envolvidos em situações que contrariam os princípios acima destacados. No entanto, para minimizar a ocorrência desses fatos vários mecanismos de controle são estabelecidos. E é justamente a instituição desses controles o foco desta discussão. Assim, tratando desse assunto, Di Pietro (2004, p. 488) define o controle da Administração Pública como sendo “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Koontz e O'Donnel (1995 *apud* Machado; Peter, 2003, p. 22), ao definirem o termo controle, disseram que “controlar é avaliar e corrigir as atividades de subordinados para garantir que tudo ocorra conforme os planos. O controle indica onde estão os desvios negativos, e, ao pôr em ação medidas para corrigir esses desvios, ajuda a assegurar a realização dos planos”. Já Gomes (1997 *apud* Machado; Peter, 2003, p. 22) diz que

O controle, enquanto mecanismo de reforço de comportamento positivo e correção de rumo no caso de resultados não desejados, é necessário como instrumento que auxilie os gestores a desenvolverem ações oportunas. Requer a obtenção de informações que possibilitem a mensuração e avaliação do resultado face ao planejado.

Na mesma linha, Welsch (1996 *apud* Machado; Peter, 2003, p. 22), afirma que controle é “a ação necessária para verificar se os objetivos, planos, políticas e padrões estão sendo obedecidos”. Adicionalmente, Boyton (2001, p. 331) afirma que

Atividades de controle são as políticas e procedimentos que ajudam a assegurar que as diretrizes da administração sejam realmente seguidas. Ajudam a assegurar a adoção de medidas dirigidas contra o risco de que os objetivos da entidade não sejam atingidos. Atividades de controle tem vários objetivos e são aplicados em vários níveis organizacionais.

No que diz respeito aos principais tipos de controle aos quais a Administração Pública está submetida, destacam-se o controle social, o controle externo e o controle interno. Cada um desses tipos será detalhado nas seções a seguir.

3.1 Controle Social

O controle social pode ser entendido, como seu próprio nome sugere, como sendo o controle que os membros da sociedade exercem sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos públicos por parte dos governos. A interação do controle social com a Administração pode se dar tanto de forma individual como coletiva, por meio de Conselhos de Políticas Públicas. Na forma individual, para que o cidadão possa exercer o controle ele deverá ter acesso a informações da Administração Pública, que dependem, em grande parte, do grau de transparência das contas públicas que, nos tempos atuais, é disponibilizada, principalmente, pela rede mundial de computadores.

Já a atuação na forma coletiva, exercida através dos Conselhos de Políticas Públicas, o controle é viabilizado por meio de normas que franqueiam o acesso dos membros às informações financeiras e planos em geral que são inerentes à respectiva área de atuação desses conselhos.

Quanto a esse tipo de controle, há também que se destacar a recente edição da Lei Federal n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, cujo objetivo é regular o acesso dos cidadãos às informações geradas pela Administração Pública. Assim, ainda que essa iniciativa seja incipiente e carente de procedimentos melhor definidos para proporcionar o efetivo controle social, pode-se considerar a iniciativa como sendo uma grande contribuição para o exercício da democracia, em que o mecanismo de controle pode ser entendido como um importante instrumento para sua operacionalização. Sobre esse aspecto Matias-Pereira (2010, p. 182) diz que

A existência de uma estrutura formal para controle das finanças públicas, eficiente, eficaz e efetiva, para alcance do objetivo de garantir o bom desempenho das atividades estatais realizadas no interesse do bem público é um fato comum em um Estado democrático organizado.

3.2 Controle Externo

No que se refere ao controle externo, ele “deve ser exercido em uma instância que esteja fora do âmbito do ente fiscalizado, para que tenha maior grau de independência e efetividades em suas ações” (MACHADO; PETER, 2003, p. 27). Nas palavras de Guerra (2007, p. 93) “externo é o controle exercido por um Poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado”. Esse mesmo autor ainda complementa, dizendo que

Lato sensu, é externo o controle desempenhado pelo Poder Judiciário sobre os demais Poderes, bem como o cumprido pela Administração direta sobre as entidades da Administração indireta. Em sentido estrito (...) o controle externo é tão somente aquele exercido pelo Poder Legislativo (controle político) e pelo Tribunal de Contas (controle financeiro), sobre a Administração direta e indireta dos demais Poderes (GUERRA, 2007, p.93).

No que diz respeito aos órgãos especializados e competentes para exercer o controle externo – os Tribunais de Contas – é importante destacar que se trata de órgãos autônomos e de atuação independente dos demais órgãos da Administração Pública, cuja vinculação está relacionada ao Poder Legislativo, detentor constitucional do controle externo.

3.3 Controle Interno

O controle interno está relacionado às atividades, métodos e procedimentos que estão interligados e que visam assegurar que os objetivos dos Órgãos e Entidades que compõem a Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando, sobretudo, a existência de eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público (MACHADO; PETER, 2003). Sua fundamentação encontra respaldo, sobretudo, no art. 74 da Constituição Federal de 1988 bem como no art. 76 da Lei Federal nº. 4.320/1964 . Nas palavras de Meirelles (1991 *apud* Matias-Pereira, 2010, p.186)

Controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem.

De forma complementar, este mesmo autor diz ainda que o controle interno

Pode ser realizado de forma prévia, concomitante ou a *posteriori*. É essencial que a área de controle interno possa atuar com ampla liberdade, e a administração tem o dever de lhe outorgar um espaço mínimo de independência; não deve ficar restrito ao controle orçamentário e legal, podendo opinar sobre conveniência ou oportunidade de consumação do ato administrativo (MEIRELLES, 1991 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010, p.186).

No que se refere a essa modalidade de controle, destacam-se as seguintes finalidades:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

Quanto aos órgãos responsáveis pelo controle interno, no âmbito do Poder Executivo destacam-se a Controladoria-Geral da União e, no caso de Minas Gerais, a Controladoria Geral do Estado, cuja missão é “Zelar pela efetividade dos mecanismos de controle e correição da Administração Pública, bem como promover a transparência, a prevenção e o combate à corrupção, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública”²³.

No que se refere à vinculação existente entre as modalidades de controle, pode-se dizer, de forma geral, que ocorre, basicamente, por duas vias: uma é a prestação de contas do Executivo ao Legislativo; e a outra diz respeito à obrigatoriedade dos Órgãos de Controle Interno de informarem aos Tribunais de Contas a existência de possíveis irregularidades identificadas. Percebe-se que essas vias demonstram a subordinação do controle interno ao controle externo. Destaca-se, também, que a identificação dessas irregularidades pode se dar em decorrência do próprio trabalho executado pelos Órgãos de Controle Interno bem como podem advir de denúncias oriundas da própria sociedade (MACHADO; PETER, 2003, p. 33).

3.4 Auditoria Governamental

“A auditoria é um exame analítico de determinada operação, com o objetivo de atestar sua validade” (LIMA; CASTRO, 2003, p. 16). Nesse sentido, pode-se dizer que a auditoria busca, por meio de critérios objetivos, analisar os resultados alcançados em uma determinada atividade. É o que expõe o *Report of the Committee on Basic Auditing Concepts of the American Accounting Association* apud Boyton (2002, p. 30) ao definir auditoria como sendo

Um processo sistemático de obtenção e avaliação objetivas de evidências sobre afirmações a respeito de ações e eventos econômicos, para aquilatação

²³ Informações obtidas do site <<http://www.controladoriageral.mg.gov.br/institucional/missao-e-valores>>. Acesso em: 25 set. 2013.

do grau de correspondência entre as afirmações e critérios estabelecidos, e de comunicação dos resultados a usuários interessados.

Já no entendimento do Tribunal de Contas da União²⁴ – TCU

A Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:
I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;
III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro externa e interna (TCU, 2011).

Abordando especificamente a auditoria governamental, essa modalidade contempla um campo específico da auditoria que é voltado para a Administração Pública (Direta e Indireta), compreendendo a auditoria interna e externa, envolvendo o patrimônio e/ou o interesse público (MACHADO; PETER, 2003, p.37).

Nesse sentido, como o conceito de auditoria governamental abordou a auditoria interna e externa, é importante conceituar, também esses dois termos. Assim, a auditoria interna pode ser entendida como um controle gerencial que visa agregar valor e melhorar as operações de uma organização. Trata-se, também, de uma atividade de consultoria e assessoramento à Administração quanto ao desempenho obtido na execução de suas atividades, mediante as regras e objetivos estabelecidos.

Segundo o *The Institute of Internal Auditing*²⁵ (IIA)

²⁴ Informações extraídas do Regimento Interno do Tribunal de Contas, disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf>. Acesso em 16 set. 2013.

²⁵ Informações obtidas em <<http://www.iiabrasil.org.br/new/IPPF.html>>. Acesso em 16 set. 2013.

A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação (*assurance*) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança.

Ainda, conforme conceituado pela Resolução n.º 986²⁶ do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), datada de 21 de Novembro de 2003,

A auditoria interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos.

Quanto à finalidade deste tipo de auditoria, esta mesma Resolução traz que

A atividade da Auditoria Interna está estruturada em procedimentos, com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado, e tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos, por meio da recomendação de soluções para as não-conformidades apontadas nos relatórios (CFC, 2003).

No que se refere ao conceito de auditoria externa, destaca-se que ela ocorre quando a verificação dos fatos é realizada por profissional liberal ou por associação de profissionais liberais e, portanto, elementos estranhos à empresa. Nas palavras de Lima (2003, p. 22) “alguns autores denominam auditoria externa todas as auditorias realizadas por profissionais que não integram os quadros profissionais da entidade auditada, não apenas as de natureza contábil”.

²⁶ Resolução disponível em < http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?codigo=2003/000986>. Acesso em 16 set. 2013.

Retomando o conceito de auditoria governamental, o propósito ora pretendido é o de buscar corrigir o desperdício, a improbidade, a negligência e a omissão, e ainda, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, garantir os resultados pretendidos, destacando os impactos e benefícios sociais advindos, sobretudo da execução de políticas públicas pelo Governo do Estado de Minas Gerais.

Nesse contexto a auditoria governamental tem como finalidade comprovar a legalidade e legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública, avaliar os resultados alcançados, quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nas unidades da administração direta e entidades supervisionadas da Administração Pública, bem como analisar a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Adicionalmente, a auditoria governamental tem também o propósito de apresentar subsídios para o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos e controles internos das unidades da administração direta e indireta (MACHADO; PETER, 2003, p. 40).

A esse respeito a Instrução Normativa nº 1/2001²⁷, da Secretaria Federal de Controle (SFC), afirma que o objetivo primordial da auditoria governamental é

O de garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública. Essa auditoria é exercida nos meandros da máquina pública em todas as unidades e entidades públicas federais, observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública.

No que se refere à abrangência do trabalho de auditoria governamental, esta inclui as atividades de gestão das unidades da Administração Direta e Indireta, programas de trabalho, recursos e sistemas de controles administrativo, operacional e contábil. Destaca-se que estão sujeitos à auditoria, mediante prestação ou tornada de contas, pessoas, nos diferentes níveis de responsabilidade, unidades da administração direta e indireta, programas e projetos de governo, contratos de gestão e recursos (MACHADO; PETER, 2003, p. 41).

²⁷ Instrução Normativa nº 1, de 06 de abril de 2001. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in01_06abr2001.pdf>. Acesso em 17 set. 2013.

Quanto à forma de execução da auditoria governamental, esta pode ocorrer, segundo Machado; Peter (2003, p. 42) de forma:

- I- **Direta:** quando realizada com a utilização de pessoal dos órgãos de controle, com atribuição de auditoria;
- II- **Indireta:** quando realizada por empresas privadas de auditoria, contratadas em caráter excepcional, para, sob a supervisão dos órgãos de auditoria, efetuarem trabalhos em entidades ou projetos;
- III- **Compartilhada:** quando realizadas por auditores de uma entidade, para, em conjunto com auditores dos órgãos de controle, desenvolverem trabalhos específicos de auditoria na própria entidade ou numa terceira;
- IV- **Subsidiária:** quando realizada pelas respectivas unidades de auditoria interna das entidades, sob a orientação dos órgãos de controle;
- V- **Integrada:** quando realizada sob a coordenação do órgão central de controle com a utilização de auditores do próprio órgão e auditores das unidades regionais.

Quanto aos tipos de auditoria governamental, destacam-se, conforme Machado; Peter (2003, p. 43):

- I- Auditoria de Gestão
- II- Auditoria de Programas
- III- Auditoria Operacional
- IV- Auditoria Contábil
- V- Auditoria de Sistemas
- VI- Auditoria Especial
- VII- Auditoria de Qualidade
- VIII- Auditoria Integral

No caso específico deste trabalho o foco será na forma pela qual a aplicação de controles à Administração Pública, sobretudo a auditoria de programas, pode contribuir para a melhoria

do processo de elaboração de políticas públicas e do planejamento governamental. Isso porque a auditoria de programas permite que se obtenham informações qualitativas e quantitativas acerca da execução dos programas governamentais que devem ser consideradas pelos gestores públicos na elaboração ou revisão do planejamento público. Assim, busca-se, por meio da utilização de exemplo constante no planejamento atual do Governo de Minas Gerais, explorar como a auditoria de um programa governamental é capaz de fornecer importantes informações para seu aprimoramento e, assim, contribuir para a melhoria da qualidade do planejamento governamental.

4. O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM MINAS GERAIS

4.1 Contextualização

O Programa de Alimentação Escolar do Governo de Minas Gerais compõe os Planos Plurianuais de Ação Governamental dos períodos de 2004 a 2007, 2008 a 2011 e 2012 a 2015²⁸. Por não ser o foco deste trabalho, não foi realizado levantamento a fim de se verificar em que momento esse tema passou a integrar o portfólio dos programas governamentais de Minas Gerais. Apesar disso, para se ter uma ideia da importância desse assunto, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)²⁹ foi implantado no ano de 1955, pelo Governo Federal. Seu objetivo é contribuir para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem, rendimento escolar dos estudantes e formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio do atendimento das necessidades nutricionais dos alunos durante o período em que estão na escola. Por esse programa, estados e municípios recebem recursos financeiros provenientes da União para atender alunos da educação básica que estejam matriculados em escolas públicas ou filantrópicas.

Em Minas Gerais a “Alimentação Escolar” tem por objetivo

Garantir o direito humano à alimentação saudável, adequada e solidária, contemplando o binômio educação-alimentação para os alunos das escolas públicas estaduais de educação básica, potencializando a alimentação escolar, fortalecendo a agricultura familiar e promovendo a educação alimentar e nutricional (MINAS GERAIS, 2012).

Sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG) a ação orçamentária “Alimentação Escolar” atende, anualmente, cerca de 2 milhões de alunos

²⁸ A partir do PPAG 2012-2015 a “Alimentação Escolar” tornou-se uma ação orçamentária que compõe o Programa denominado “Cultivar, Nutrir e Educar”, sob-responsabilidade da Secretaria-Geral da Governadoria do Estado.

²⁹ Outras informações sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar podem ser obtidas em <<http://www.fn.de.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 16 set. 2013.

que estão matriculados na rede estadual de ensino, respondendo por uma execução financeira média da ordem de R\$ 100 milhões, conforme os dados extraídos dos Relatórios Anuais de Avaliação (RAA) do PPAG para os períodos abordados nesse trabalho.

A “Alimentação Escolar”, que deixou de ser um programa do PPAG que está vigente e passou a ser uma ação, está diretamente relacionada à revisão do PMDI para o período 2011-2030, pelo Governo do Estado. Nessa ocasião a articulação institucional proposta para Minas Gerais passou a ser organizada em 11 Redes de Desenvolvimento Integrado, cujo objetivo é promover uma cooperação e integração entre os órgãos públicos no atendimento das principais demandas da população. As Redes de Desenvolvimento criadas neste momento são aquelas citadas na seção 2.2.1 deste trabalho. Nesse contexto, a partir do ano de 2012, os dados sobre a “Alimentação Escolar” são encontrados nos relatórios do orçamento de Minas Gerais como uma ação orçamentária do programa citado, que compõe a ‘Rede de Desenvolvimento Social e Proteção’.

4.2 Desempenho identificado

Apesar da alteração descrita acima, analisando os dados disponíveis sobre metas físicas e financeiras bem como os valores executados, não foi possível perceber alteração considerável nessa ação, se comparada aos anos anteriores. Para comprovar essa afirmação, as tabelas³⁰ a seguir apresentam as metas físicas e financeiras, e suas respectivas execuções, para o programa em questão, no período de 2004 a 2013.

³⁰ Destaca-se que todos os valores monetários utilizados neste trabalho foram atualizados conforme a ‘Tabela de atualização de ativos com base no IPCA-IPEAD’, disponível em < http://www.ipead.face.ufmg.br/site/siteipead/documentos/atualizacao_ativos/download/ativos_2013.pdf>. Acesso em: 25 set. 2013. Os índices utilizados foram: **2004:** 1,5703; **2005:** 1,4869; **2006:** 1,4278; **2007:** 1,371; **2008:** 1,308; **2009:** 1,2509; **2010:** 1,1821; **2011:** 1,1054; **2012:** 1,0444; **2013:** 1,001.

Tabela 1: Metas físicas e financeiras para a ‘Alimentação Escolar’ no Estado de Minas Gerais, no período de 2004 a 2013

Período	Meta física	Meta financeira (R\$)
2004	1.761.251	79.136.838,80
2005	1.690.242	76.177.913,53
2006	1.728.738	85.668.000,00
2007	1.710.000	87.074.581,83
2008	1.710.000	105.293.840,42
2009	1.766.158	101.395.862,50
2010	3.888.896	134.688.128,83
2011	2.499.995	165.257.300,00
2012	2.457.499	154.727.860,00
2013	2.347.957	151.951.800,00

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Nota: Dados trabalhados pelo autor: os valores foram atualizados a preços de agosto de 2013.

Tabela 2: Número de alunos atendidos e execução financeira da ‘Alimentação Escolar’ no Estado de Minas Gerais, no período de 2004 a 2013

Período	Número alunos atendidos	Execução financeira (R\$)
2004	1.770.129	80.775.187,97
2005	1.831.026	90.843.685,30
2006	1.710.000	116.970.731,55
2007	1.710.000	101.037.123,01
2008	1.766.158	95.817.504,44
2009	3.888.896	136.070.152,28
2010	3.888.896	171.376.280,99
2011	2.576.182	163.080.461,60
2012	2.355.316	150.117.534,74
2013	2.100.677 ⁽¹⁾	53.524.263,13 ⁽²⁾

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Notas: Dados trabalhados pelo autor: os valores foram atualizados a preços de agosto de 2013.

(1) Número de alunos atendidos no período de janeiro a junho de 2013.

(2) Valor executado no período de janeiro a junho de 2013.

Diante dos dados apresentados percebe-se que o programa em questão teve seu orçamento aumentado em 92% no período que vai de 2004 a 2013, passando de pouco mais de R\$ 79 milhões para quase R\$ 152 milhões em 2013 (note que em 2011 e 2012 os valores foram superiores a R\$ 152 milhões; aproximadamente R\$ 165 milhões e R\$ 154 milhões, respectivamente). Importante que no mesmo período o número estimado de alunos a serem atendidos aumentou pouco mais de 33%, passando de 1.761.251 em 2004 para 2.347.957 em 2013 (nos anos de 2010, 2011 e 2012 as metas físicas foram superiores a 2013, sendo 3.888.896, 2.499.995 e 2.457.499, respectivamente).

No gráfico a seguir é possível observar a evolução desses valores:

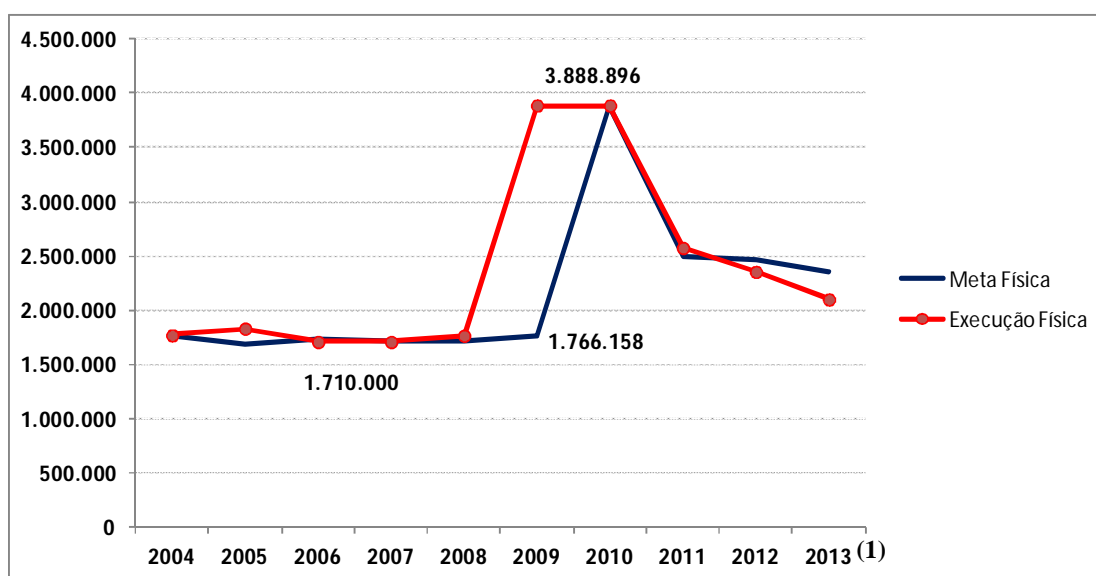


GRÁFICO 1 – Meta e execução física para a ‘Alimentação Escolar’ em Minas Gerais, no período de 2004 a 2013.

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Nota:

(1) Para o ano de 2013 os dados correspondem ao período de janeiro a junho.

Conforme o GRAF. 1 observa-se que nos anos de 2006 e 2007 foram atendidos apenas 1.710.000 alunos, e, em contrapartida, os anos de 2009 e 2010 são os que apresentam o maior número de alunos beneficiados, totalizando quase 4 milhões de alunos por ano. Ainda, é possível perceber uma considerável disparidade entre a meta e o número de alunos atendidos

no ano de 2009: enquanto estimava-se atender 1.766.158 alunos, foram atendidos, de fato, 3.888.896, o que representa uma diferença de 120%. Essa enorme diferença, conforme se infere pelas TAB.1 e TAB. 2, foi responsável por consumir aproximadamente R\$ 35 milhões a mais do que havia sido planejado para o período. Sobre essa questão, é importante destacar que sua recorrência não é bem avaliada e se refere diretamente à qualidade do planejamento público: execuções financeiras muito acima do planejado podem comprometer o desempenho de outros programas governamentais, uma vez que será necessário, na maior parte das vezes, sobretudo, em momentos em que há retração da receita pública, retirar recursos de um programa para alocar em outro, dada à escassez dos recursos.

Considerando ainda o GRAF. 1 nota-se, como um aspecto positivo, uma reprogramação da meta física para o ano de 2010, provavelmente após se analisar o resultado observado em 2009, quando quase 4 milhões de alunos foram beneficiados com a alimentação escolar. Inclusive, é nesse ano de 2010 que se observa a coincidência entre a estimativa de alunos a serem beneficiados e o número de alunos efetivamente atendidos pela 'Alimentação Escolar'. Entretanto, há que se considerar a forma pela qual essa reprogramação foi realizada: se com base em estudos estatísticos ou se simplesmente observando o resultado obtido no ano anterior. Análises como essa contribuem para a melhoria da qualidade do planejamento público.

O GRAF. 2 a seguir exhibe o valor estimado e executado para atender os alunos da rede pública de ensino com 'Alimentação Escolar', conforme os dados de execução orçamentária publicados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais:

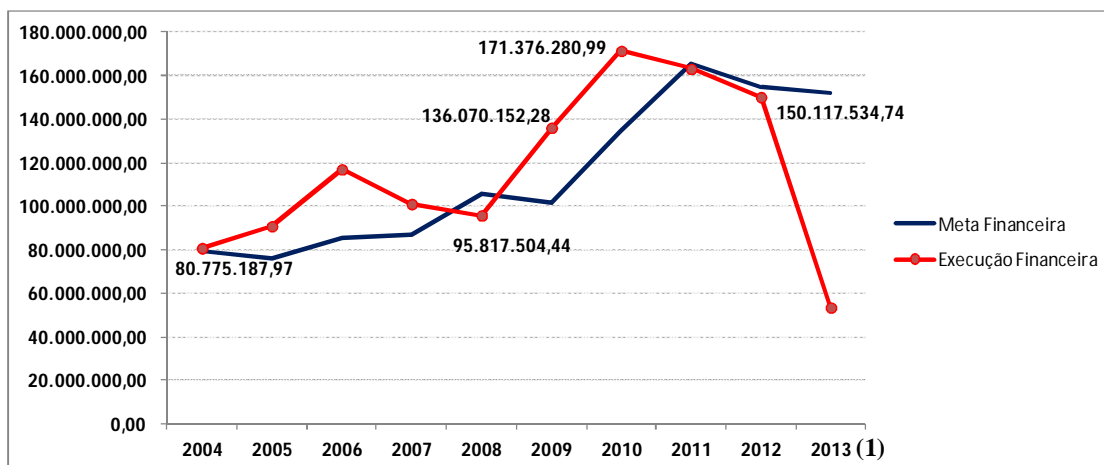


GRÁFICO 2 – Meta e execução financeira para a ‘Alimentação Escolar’ em Minas Gerais, no período de 2004 a 2013 (em Reais).

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Notas: Dados trabalhados pelo autor: os valores foram atualizados a preços de agosto de 2013.

(1) Para o ano de 2013 foram considerados os valores executados no período de janeiro a junho.

Com base no gráfico é possível perceber que em 2004 o montante de recursos envolvidos nesse programa foi da ordem de R\$ 80 milhões (menor valor observado para o período em análise), passando a pouco mais de R\$ 150 milhões em 2012, o que representa um acréscimo de aproximadamente 86%. Apesar disso, é no ano de 2010 que se identifica o maior valor de execução financeira para o período em questão, atingindo a cifra de pouco mais de R\$ 171 milhões. Importante destacar que, enquanto o número de alunos beneficiados com a alimentação escolar sofreu redução em vários anos (tendo sido a mais brusca delas observada no ano de 2011, quando 1.312.714 alunos deixaram de ser atendidos) o gasto necessário para custear esse programa apresentou forte tendência de crescimento, tendo sido observado, no ano de 2009, uma elevação de 42% quando comparado ao ano anterior (entretanto, há que se considerar uma elevação, neste mesmo ano, do número de alunos atendidos). Sobre a redução de alunos atendidos em 2011, quando 1.312.714 (34%) deixaram de ser atendidos em comparação com o ano anterior, percebe-se que o gasto com esse programa, apresentou redução de apenas 5% para o mesmo período.

Ainda sobre esses dados, destacam-se os resultados obtidos nos anos de 2006 e 2008: enquanto em 2006 o número de alunos atendidos reduziu aproximadamente 6,61% (de 1.831.026 em 2005 para 1.710.000 em 2006) a despesa com esse programa aumentou 28,76% (passando de R\$ 90.843.685,30 em 2005 para R\$ 116.970.731,55 em 2006). Já em 2008,

verifica-se uma ampliação em torno 3% do número de alunos atendidos (de 1.710.000 em 2007 para 1.766.158 em 2008) acompanhada de redução dos custos em 5,17% (reduzindo de R\$ 101.037.123,01 em 2007 para 95.817.504,44 em 2008). Esses percentuais são exibidos na tabela abaixo:

Tabela 3: Variação do número de alunos atendidos e dos gastos com a execução da ‘Alimentação Escolar’ no Estado de Minas Gerais, no período de 2004 a 2013

Período	Número alunos atendidos	Execução financeira (R\$)	Variação do número de alunos atendidos	Variação dos valores gastos
2004	1.770.129	80.775.187,97	-	-
2005	1.831.026	90.843.685,30	3,44%	12,46%
2006	1.710.000	116.970.731,55	-6,61%	28,76%
2007	1.710.000	101.037.123,01	0,00%	-13,62%
2008	1.766.158	95.817.504,44	3,28%	-5,17%
2009	3.888.896	136.070.152,28	120,19%	42,01%
2010	3.888.896	171.376.280,99	0,00%	25,95%
2011	2.576.182	163.080.461,60	-33,76%	-4,84%
2012	2.355.316	150.117.534,74	-8,57%	-7,95%
2013 ⁽¹⁾	2.100.677	53.524.263,13	-10,81% ⁽²⁾	-64,35% ⁽²⁾

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Notas: Dados trabalhados pelo autor: os valores foram atualizados a preços de agosto de 2013.

(1) Para o ano de 2013 foram considerados os valores executados no período de janeiro a junho.

(2) A redução aqui apresentada não nos permite uma conclusão satisfatória, dado que apenas 6 meses do ano de 2013 estão sendo considerados.

Outra importante questão a se considerar é a taxa de execução física e financeira da ‘Alimentação Escolar’ em Minas Gerais. Essa avaliação permite confrontar o desempenho obtido em relação às metas estabelecidas. A TAB.4 abaixo exhibe essa comparação para o período de 2004 a 2013:

Tabela 4: Taxa de execução física e financeira para a ‘Alimentação Escolar’ no Estado de Minas Gerais, no período de 2004 a 2013

Período	Taxa de execução física	Taxa de execução financeira
2004	100,50%	102,07%
2005	108,33%	119,25%
2006	98,92%	136,54%
2007	100,00%	116,04%
2008	103,28%	91,00%
2009	220,19%	134,20%
2010	100,00%	127,24%
2011	103,05%	98,68%
2012	95,84%	97,02%
2013 ⁽¹⁾	89,47%	35,22%

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Notas:

(1) Para o ano de 2013 foram considerados os valores executados no período de janeiro a junho.

Com base nessa tabela é possível verificar que o ano de 2009 foi marcado pela taxa de execução física mais elevada: 220,19%, enquanto que o ano de 2012 respondeu pela menor taxa, 95,84%. No que diz respeito à execução financeira, percebe-se que o ano de 2006 respondeu pelo maior valor, 136,54%, enquanto que em 2008 o valor foi o menor para o período analisado (91%). Sobre esse desempenho, e conforme já mencionado anteriormente, elevadas taxas de execução financeira não são, necessariamente, um resultado positivo da atuação governamental, dado que o aumento dos gastos em um determinado programa pode acarretar anulações de saldos orçamentários de outros. De forma resumida, gastar mais com ‘Alimentação Escolar’ pode significar gastar menos com saúde ou outro programa, por exemplo.

Outra importante reflexão a ser feita com base nos dados da TAB. 4 é a identificação de qual foi período no qual o desempenho da ‘Alimentação Escolar’, no período de 2004 a 2013, foi mais satisfatório. Para isso é necessário avaliar a taxa de execução física simultaneamente à

taxa de execução financeira, de forma que a análise de uma variável isolada não conduza a uma conclusão equivocada. Assim, para a devida análise será necessário o auxílio da TAB. 5 abaixo, que exhibe os dados relativos ao índice de eficiência da ‘Alimentação Escolar’ no período analisado. Esse índice de eficiência é uma medida que relaciona a taxa de execução física comparada à taxa de execução financeira, com o intuito de apontar em qual período foi possível obter o melhor resultado físico, ao menor custo. Esses dados seguem abaixo:

Tabela 5: Índice de eficiência da ‘Alimentação Escolar’ no Estado de Minas Gerais, no período de 2004 a 2013

Período	Taxa de execução física (A)	Taxa de execução financeira (B)	Índice de eficiência (A/B)
2004	100,50%	102,07%	98,47%
2005	108,33%	119,25%	90,84%
2006	98,92%	136,54%	72,44%
2007	100,00%	116,04%	86,18%
2008	103,28%	91,00%	113,50%
2009	220,19%	134,20%	164,08%
2010	100,00%	127,24%	78,59%
2011	103,05%	98,68%	104,42%
2012	95,84%	97,02%	98,79%
2013 ⁽¹⁾	89,47%	35,22%	253,99%

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Notas:

- (1) Os dados referentes ao ano de 2013 não nos permite uma conclusão satisfatória, dado que apenas 6 meses do ano – janeiro a junho – estão sendo considerados.

Diante desses dados pode-se concluir que o ano de 2009 foi o que apresentou o maior índice de eficiência, alcançando o valor de 164,08%. Em contrapartida, o ano de 2006 foi marcado por um resultado de apenas 72,44%, muito abaixo do resultado obtido no ano anterior, quando foi alcançado o valor de 90,84%. Ao voltar aos dados da TAB. 3 é possível identificar que foi justamente nesse ano de 2006, conforme mencionado anteriormente, que se obteve uma redução de pouco mais de 6,6% no número de alunos atendidos acompanhada de uma elevação nos custos de aproximadamente 28,7%, o que já sinalizava um desempenho insatisfatório para esse período.

Há também que se considerar que as variações no índice de eficiência foram relativamente grandes de um para outro ano. Exemplo disso é a variação observada entre os anos de 2009 e 2010, quando o resultado auferido foi 164,08% e 78,59%, respectivamente. Situações como essa devem ser constantemente monitoradas para que se obtenham resultados satisfatórios na execução dos programas governamentais, além de ser uma forma de contribuir tanto para a melhoria da qualidade do planejamento público bem como para torná-lo mais eficaz, se comparado ao objetivo para o qual foi elaborado. Nesse caso, o que se espera dos gestores é uma readequação das metas físicas e financeiras para os anos subsequentes. No entanto, ao fazer isso, não pode o gestor desconsiderar outras variáveis, tais como a condição econômica na qual o Estado de Minas e o Brasil estão inseridos, considerado o cenário internacional. Isso porque de nada adiantará um replanejamento no sentido de aumentar metas físicas e financeiras se a tendência de arrecadação da receita pública é de redução. É por motivos como esse que a atividade de se elaborar um planejamento não é uma tarefa simples.

No mesmo sentido é muito importante que os gestores públicos se voltem para a análise do desempenho dos programas governamentais como forma de orientar sua reprogramação e seu replanejamento. Um trabalho cada vez mais criterioso poderá contribuir para minimizar o custo desses programas, aumentar o número de alunos atendidos ou até mesmo contribuir para que outros programas recebam mais recursos financeiros por meio do remanejamento de cotas orçamentárias.

4.3 A contribuição do controle para o aprimoramento do ciclo das políticas públicas e do planejamento governamental

De posse de todas essas informações e tendo em vista o ciclo das políticas públicas e a possibilidade de aprimorá-lo por meio da aplicação de mecanismos de controle, passa-se à importância de se analisar esse processo, com o devido cuidado, visando à melhoria contínua da qualidade das políticas e serviços públicos prestados aos cidadãos mineiros, bem como do planejamento governamental de Minas Gerais.

Assim, como foi visto até aqui, o estabelecimento de políticas públicas obedece, conforme Rua (1998), a um ciclo composto basicamente por 4 etapas: Identificação da demanda social e formação da agenda governamental; formulação da política pública e definição de alocação de recursos (concepção); implementação e, por fim, avaliação da política pública. Conciliando este ciclo aos tipos de controle – social, externo e interno – abordados no capítulo anterior é possível relacioná-los de forma direta: quanto maior o controle exercido pelos cidadãos, pelos órgãos de controle externo e pelo próprio Poder Executivo quanto aos resultados obtidos pelo governo, mais intensa deverá ser a melhoria observada na qualidade das políticas públicas e nos instrumentos de planejamento. De modo geral, isso significa que quando os órgãos da Administração Pública divulgam os dados sobre execução orçamentária, o cidadão poderá analisá-los e realizar indagações relacionadas, por exemplo, à forma pela qual se deu a definição de metas físicas e financeiras para um determinado programa. Para isso, poderá ser importante analisar, no caso da ‘Alimentação Escolar’ aqui abordada, as sugestões exibidas no QUADRO 1 abaixo:

Quadro 1: Exemplos de questionamentos relacionados ao controle social aplicados na verificação de programas governamentais

Tipo de Controle	Número	Questionamento
Social	1	Houve um levantamento adequado do número de alunos a serem potencialmente atendidos por esse programa?
	2	De que forma foi realizado o levantamento?
	3	O que a meta física representa para o total de alunos atendidos pela rede estadual de ensino, sobretudo com a mesma faixa etária?
	4	De que forma o custo do programa e a definição da meta financeira foram idealizados?
	5	Foi realizada uma análise de como outros governos – estaduais, municipais e até mesmo a União – tem tratado esse tema?
	6	Os custos definidos para esse programa são compatíveis, guardadas as devidas proporções, com os custos definidos em outras esferas de governo no provimento da ‘Alimentação Escolar’?
	7	Qual o motivo para os valores alocados nesse programa terem aumentado aproximadamente 90% enquanto o número de alunos atendidos cresceu pouco mais de 30%, no período de 2004 a 2013?
	8	Não poderia ter sido o Governo mais eficiente na alocação dos recursos para prover adequadamente a ‘Alimentação Escolar’ aos alunos da rede pública?

Fonte: Elaboração própria do autor.

Avançando na análise, e agora considerando o controle externo exercido, sobretudo, pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/MG), é necessário atentar-se à contribuição deste órgão para a melhoria da qualidade do planejamento e políticas públicas. Isso porque, ao analisar as contas do Governador ao final de cada exercício financeiro, um auditor especialista avalia todo o desempenho governamental, propondo, ao final de seu parecer, certas recomendações que, implementadas, possuem grande potencial para melhorar a gestão dos recursos públicos. O QUADRO 2 abaixo exhibe alguns exemplos desses questionamentos:

Quadro 2: Exemplos de questionamentos relacionados ao controle externo aplicados na verificação de programas governamentais

Tipo de Controle	Número	Questionamento
Externo	1	As políticas implementadas pelo governo correspondem àquelas que são mais prioritárias para a sociedade?
	2	Os recursos para execução da política foram adequadamente alocados?
	3	A política está sendo implementada conforme foi planejado?
	4	O governo está atuando de forma a atender, prioritariamente, os alunos das regiões mais carentes?
	5	De que forma tem atuado para minimizar as desigualdades regionais?
	6	O programa tem gerado os benefícios esperados?
	7	Não há outros programas já estabelecidos com atuação semelhante e que propicie uma sinergia entre eles?
	8	Os alunos atendidos pela 'Alimentação Escolar' são exatamente aqueles definidos como público-alvo?
	9	A alimentação fornecida aos alunos é apropriada para cada faixa etária e são adequadamente balanceados para suprir as necessidades alimentares dos alunos da rede estadual de ensino?
	10	Há profissionais da área de nutrição que participam da elaboração/revisão dos cardápios das refeições que são oferecidas?
	11	De que maneira o referido programa tem contribuído para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas e para a redução da desnutrição no Estado de Minas Gerais?
	12	Os indicadores que medem o desempenho do programa são adequados?
	13	Não podiam ter sido estabelecidos indicadores adicionais para facilitar a comprovação dos resultados alcançados?

Fonte: Elaboração própria do autor.

Na sequência pode-se ainda considerar os ganhos a serem obtidos com o auxílio do controle interno: por compor a própria estrutura do Poder Executivo o órgão de controle interno desempenha papel de grande importância para a adequada execução das políticas públicas. Nesse sentido, o trabalho dos auditores internos pode contribuir para a melhoria das políticas públicas e do planejamento governamental mediante, por exemplo, os questionamentos exibidos no QUADRO 3 abaixo:

Quadro 3: Exemplos de questionamentos relacionados ao controle interno aplicados na verificação de programas governamentais

Tipo de Controle	Número	Questionamento
Interno	1	Foi elaborada uma matriz SWOT e matriz de risco para implementar e executar o programa de Alimentação Escolar em Minas Gerais?
	2	De que forma o programa em questão tem proporcionado condições de participação dos beneficiários?
	3	Os recursos alocados estão sendo adequadamente utilizados?
	4	Os alimentos adquiridos para a elaboração das refeições atendem aos critérios de qualidade definidos para o programa?
	5	Os alimentos adquiridos são adequadamente manuseados e acondicionados?
	6	Há um elevado índice de perda dos alimentos utilizados nas refeições, seja por manuseio ou acondicionamento inadequados, ou até mesmo por desperdício por parte dos beneficiados?
	7	Os mecanismos de controle para garantir a qualidade dos alimentos e das refeições elaboradas são adequados para o cumprimento das metas?
	8	Em que medida tem sido realizados os objetivos e metas propostos no programa em relação às previsões estabelecidas?
	9	O programa tem atendido aos critérios de economicidade, eficiência, efetividade e eficácia?

Fonte: Elaboração própria do autor.

Ao final de tudo, percebe-se que as questões elencadas acima são relativamente simples. No entanto, se ignoradas pelos gestores públicos no momento de elaboração ou revisão do planejamento governamental bem como na definição das políticas públicas, acabam representando uma ameaça para o desempenho governamental, uma vez que poderá comprometer o uso adequado dos recursos públicos, além de não contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico-financeiro e social almejado pela sociedade mineira.

Dessa forma, a posse de informações confiáveis sobre determinada demanda social, os questionamentos acerca da identificação e formulação (concepção), e implementação das políticas públicas e o uso adequado do dinheiro público são componentes de grande relevância para que se obtenha uma boa avaliação acerca do desempenho governamental, de forma que este bom resultado possa contribuir para o estabelecimento de um ciclo virtuoso para a constante revisão do planejamento governamental, seja em Minas Gerais ou no Brasil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tem o propósito de abordar a melhoria da qualidade das políticas públicas e do planejamento governamental, sobretudo em Minas Gerais, por meio da aplicação de mecanismos de controle aplicados tanto ao ciclo das políticas públicas bem como do planejamento. Como consequência, espera-se contribuir para que as políticas públicas implementadas em Minas Gerais sejam capazes de atender aos anseios da população, entregando a ela serviços públicos de qualidade, e colaborando para a melhoria da qualidade de vida dos mineiros. Assim, passa-se às principais considerações deste trabalho.

A primeira consideração diz respeito à necessidade dos gestores públicos obterem o máximo de conhecimento possível sobre as causas do problema cuja política pública e/ou programa governamental busca minimizar ou sanar. Isso permitirá estabelecer ações para que se possam alcançar os objetivos traçados para determinado programa. Agindo assim esses profissionais contribuiriam no sentido de aprimorar o planejamento público de Minas Gerais. Assim, acredita-se que as informações constantes nos relatórios de auditoria sejam uma fonte muito importante de informações que, ao serem cuidadosamente observadas, podem orientar o planejamento das ações governamentais e tornar cada vez mais efetivo o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, o Plano Plurianual da Ação Governamental, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, instrumentos oficiais de planejamento.

Outra importante questão refere-se ao estabelecimento de critérios objetivos para definir quais políticas públicas, estruturadas em programas governamentais, serão prioritariamente implementadas. Isso possibilitará à população e também aos órgãos de controle verificar de que forma o recurso público está sendo utilizado: se para atender às demandas mais importantes elencadas pela sociedade ou se aquelas que possuem maior potencial para gerar votos, garantindo, assim, a reeleição de políticos.

Uma vez tendo sido objetivamente definidos os programas governamentais que serão executados, é necessário estabelecer, também, os indicadores de desempenho que serão

capazes de proporcionar aos gestores a adequada verificação do alcance dos resultados obtidos, ainda durante sua execução. Trata-se de uma boa maneira para se identificar desvios e buscar formas alternativas de corrigi-los. Importante dizer que esses indicadores devem possuir características informativas essenciais, tais como a tempestividade e periodicidade adequadas, dado o propósito para o qual são instituídos.

Ainda sobre a utilização de indicadores, é importante destacar sua importância para a análise do desempenho dos programas governamentais. Isso porque, por meio de auditorias governamentais, os gestores públicos poderiam avaliar se o objetivo inicialmente definido está sendo alcançado, e em que medida isso está acontecendo. Acredita-se que uma atuação nesse sentido poderia contribuir tanto para a eficácia dos programas, bem como para sua eficiência e efetividade. Inclusive, no que diz respeito à eficiência, o resultado a ser obtido poderia ser ainda melhor se considerarmos que o constante monitoramento dos programas governamentais possibilitaria aos gestores públicos verificar a existência de desvios, permitindo-lhes proceder à devida correção/ajuste das ações em sua fase de execução, contribuindo, dessa forma, para a minimização tanto do tempo gasto para se atingir o resultado pretendido bem como o montante de recursos públicos a serem despendidos.

No que se refere à execução dos programas governamentais há que se considerar, também, a operacionalização das atividades que compõem cada um desses programas, de forma a adequar a execução orçamentária, considerando as metas físicas e financeiras planejadas. Conforme indicado na TAB. 5 o índice de eficiência do programa de 'Alimentação Escolar' do Estado de Minas Gerais variou de 72,44% a 164,08%, o que está diretamente relacionado à qualidade do planejamento. Sobre essa questão é importante destacar que os gestores públicos devem concentrar esforços para aumentar o conhecimento sobre a operacionalização das atividades destinadas à produção de bens e serviços públicos, a capacidade de operacionalização do órgão responsável por sua execução, os insumos necessários e as proporções com que se devem combinar, bem como sobre o custo dos produtos e serviços, de modo a contribuir para o alcance dos objetivos dos programas. Devem, ainda, concentrar esforços no sentido de aperfeiçoar as atividades de acompanhamento e monitoramento das ações dos programas. Para que isso aconteça, é de grande importância que o órgão central de planejamento seja capaz de ampliar a produção de informações em intervalos de tempo

menores, de forma a favorecer o acompanhamento e monitoramento mais detalhado sobre a qualidade da execução das ações, assim como intervenções oportunas pelos gestores para corrigir eventuais desvios.

Diante da pesquisa realizada, conclui-se que o ciclo de planejamento estabelecido pela Constituição Federal e Estadual, de 1988 e 1989, respectivamente, por meio do estabelecimento do PMDI, PPAG, LDO e LOA exige cada vez mais dos gestores públicos a capacidade de aprimorar o processo de planejamento governamental para que o Estado possa cumprir sua função de garantir o bem-estar social. Por esse motivo a aplicação de instrumentos de controle à Administração Pública e a própria auditoria governamental podem contribuir substancialmente, já que permite aos gestores realizar uma retrospectiva acerca de determinado programa, proporcionando-lhe uma análise do problema que o gerou, passando pelos objetivos, ações, metas físicas e financeiras, para que se comparem os resultados obtidos com o propósito de avaliar se são ou não satisfatórios, e o que pode ser feito para tornar a atuação governamental cada vez mais eficiente, efetiva e eficaz. Para isso, é imprescindível que se formule questionamentos, tais como os que foram elencados ao final do capítulo 4, a fim de nortear o gestor público quando da análise do desempenho dos programas governamentais, tendo em vista a necessidade de aprimorar o processo de concepção, implementação e avaliação das políticas públicas instituídas pelos governos.

Sobre essa questão é importante ressaltar que os relatórios de auditoria, por si só, são ineficazes se não forem acompanhados de uma ação subsequente que contribua para o alcance dos resultados pretendidos. Assim, mediante os resultados identificados por um trabalho de auditoria governamental, devem os responsáveis pela elaboração do planejamento público analisá-los cuidadosamente para que sejam definidas ações para corrigir os desvios identificados. Para isso, é de grande importância que os órgãos envolvidos nos programas governamentais sejam capazes de executar essas ações e fornecer dados e justificativas para os resultados obtidos. Possivelmente, isso irá contribuir para que as ações a serem implementadas sejam adequadamente ajustadas para assegurar, com maior precisão, os resultados pretendidos. Caso contrário, haverá um risco considerável de que o trabalho de auditoria não suscite resultados práticos.

No que se refere ao controle social dos programas governamentais é importante registrar que a constante mudança nos nomes dos programas e ações governamentais dificulta a comparação entre os resultados obtidos ao longo dos anos. No caso desse trabalho de pesquisa, o programa “Alimentação Escolar”, assim designado no PPAG de 2003 a 2007 e 2008 a 2011, perdeu o status de programa e passou a ser considerado uma ação governamental que compõe o novo programa “Cultivar, Nutrir e Educar”, conforme identificado no PPAG 2012 a 2015. Assim, o que se percebe é que simples alterações como essa podem causar certa confusão nos cidadãos, dificultando o exercício do controle social. No entanto, não há a pretensão aqui de dizer que os nomes dos programas e ações governamentais não possam ser alterados, mas sim que tais alterações devem ser acompanhadas de esclarecimentos que possibilitem aos cidadãos exercerem o seu direito de acompanhar o desempenho do governo.

Ainda sobre o controle social é importante destacar o papel exercido pelos Conselhos de Políticas Públicas. Isso porque tais conselhos são compostos por representantes da sociedade local que, imbuídos do espírito público, dado que não há remuneração devida aos conselheiros, são responsáveis por acompanhar a execução dos planos bem como dos orçamentos associados às políticas. Tais características, somadas ao fato de que os mandatos dos conselheiros são relativamente curtos – o que favorece a rotatividade de seus membros – acabam por favorecer a redução do universo de candidatos para disputarem os cargos, o que contribui para que não sejam selecionadas pessoas cujos comportamentos sejam de auto-interesse, ainda que essa representatividade enseje uma relativa perspectiva de poder no âmbito da comunidade local.

Também é relevante ressaltar o trabalho executado pela ALMG no monitoramento das políticas públicas. Por meio do sítio ‘políticas públicas ao seu alcance’ essa instituição tem o propósito de reunir informações sobre a execução das políticas públicas implementadas em Minas Gerais, contribuindo para que os cidadãos exerçam o controle sobre a atuação do Governo do Estado. Assim, visando informar ao cidadão acerca das ações do Poder Executivo este importante instrumento de monitoramento consolida as diversas informações sobre a execução das políticas públicas, apresentando-as de forma mais clara e inteligível, o que proporciona uma melhor compreensão do que o Governo tem feito em prol da comunidade,

além de se configurar como importante incentivador para que pesquisadores e interessados pelo tema monitorem o desempenho auferido, aumentando o potencial de contribuição para a melhoria da qualidade das políticas e serviços públicos, por meio da melhoria da qualidade do planejamento governamental. Iniciativas como esta, mais do que disseminadas, devem ser incentivadas em todas as instâncias de governo, devendo também despertar nos cidadãos a necessidade constante de monitoramento da atuação governamental. Isso porque enquanto assistirmos de braços cruzados ao descaso de vários gestores públicos com a sociedade, contribuiremos, de alguma forma, para que essa situação indesejada permaneça.

Outra importante iniciativa implementada pelo Governo de Minas e que merece destaque refere-se ao processo de elaboração do planejamento público. A partir do ano de 2011 a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, em articulação com vários órgãos da Administração Estadual, deu início à realização de encontros regionais para, junto com a população local, avaliar e definir as prioridades a serem tratadas pelo Poder Executivo em determinado período. Ações como essa tornam o planejamento mais realista, e permite aos cidadãos de cada região expressar o que é mais necessário, em determinado momento. No entanto, apesar de nobre iniciativa, a principal crítica registrada é que essas prioridades são escolhidas considerando-se a estratégia governamental pré-estabelecida. Tal situação acaba apresentando alternativas à população que podem não ser, necessariamente, as mais apropriadas para aquela localidade. Para contornar essa situação, seria necessário aprimorar a os encontros regionais, que deveriam ter como pano de fundo as propostas elencadas pelo Poder Executivo, mas que, caso não fossem entendidas pela população local como as mais urgentes, uma nova relação de prioridades seria ali elaborada em conjunto com os diversos setores da sociedade, o que tornaria a atuação do Estado bem mais próxima do objetivo de se inserir a gestão participativa e regionalizada no âmbito do planejamento público.

Antes de finalizar é também relevante dizer sobre a atuação da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, cuja missão é “Zelar pela efetividade dos mecanismos de controle e correição da Administração Pública, bem como promover a transparência, a prevenção e o combate à corrupção, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública³¹”. Sobre esse

³¹ Informações obtidas do site < <http://www.controladoriageral.mg.gov.br/institucional/missao-e-valores>>. Acesso em: 25 set. 2013.

órgão é interessante destacar a existência de um programa governamental sob sua competência, denominado “Auditoria Governamental e Correição Administrativa”, composto pelas seguintes ações: Prevenção de ilícitos Administrativos e Aperfeiçoamento da Atividade Correicional e Auditoria Governamental. Esse último programa, diretamente relacionado a esse trabalho, tem por objetivo

Subsidiar o Governador do Estado, e os demais gestores públicos, no processo de tomada de decisões por meio da apresentação de informações decorrentes da execução de trabalhos de auditoria. Esses têm por objetivo avaliar os mecanismos de controle interno e o desempenho dos programas governamentais, verificando a observância às normas que regem a atuação estatal, seu alinhamento às diretrizes governamentais e a eficiência dos resultados alcançados.³²

Diante desse propósito, há que se considerar que importantes iniciativas têm sido implementadas e tem contribuído para melhorar a qualidade do planejamento governamental. É necessário, no entanto, consolidar e disseminar cada vez mais as boas práticas identificadas na Administração Pública para que os governos possam utilizar-se de instrumentos capazes de agregar valor ao planejamento governamental anualmente elaborado.

Por fim, ressalta-se que este trabalho não teve a pretensão de esgotar as discussões sobre o planejamento governamental de Minas Gerais, mas sim despertar nos cidadãos a necessidade de se discutir a melhoria da qualidade das políticas públicas e do planejamento público em Minas e no Brasil, com o propósito de tornar a ação governamental cada vez mais efetiva, eficiente e eficaz. Dessa forma, é de grande relevância investigar se o resultado obtido com a execução das políticas públicas atende às demandas colocadas pela sociedade, contrastando, aí, os produtos gerados e os valores financeiros despendidos, numa tentativa de avaliar o grau de efetividade e de eficiência na alocação de recursos pelo setor público. Adicionalmente, a abordagem detalhada do ciclo de políticas públicas – concepção, implementação e avaliação – poderá ser capaz de explicar, com maior riqueza de detalhes, os critérios utilizados para o estabelecimento de metas físicas e financeiras para os programas governamentais, bem como os recursos alocados em cada ação e a forma pela qual foram utilizados. Esse detalhamento

³² Informações obtidas do site < <http://www.controladoriageral.mg.gov.br/programas-e-aco-es-de-governo/1802-auditoria-governamental-4118>>. Acesso em: 25 set. 2013.

poderá, então, explicar os resultados alcançados pela política pública. O mais interessante de um trabalho dessa natureza será sua capacidade de chamar a atenção dos gestores públicos para as ações que podem influenciar, positiva ou negativamente, os resultados obtidos com determinada política pública.

6. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino *et al.* (Org.). **Planejamento Governamental para municípios**: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. São Paulo: Atlas, 2005. 300p.

BOYNTON, William C; JOHNSON, Raymond N; KELL, Walter G. **Auditoria**. Tradução José Evaristo dos Santos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 982p.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. Resolução nº 986, de 21 de novembro de 2003. **Aprova a NBC TI 01 – Da Auditoria Interna**. Disponível em <http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?codigo=2003/000986>. Acesso em: 16 set. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Presidência da República, 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09 jun. 2013.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 23 jul. 2013.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 05 set. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Planejamento Governamental**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t9136>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle. **Instrução Normativa nº 1, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.** Disponível em <http://www.cgu.gov.br/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in01_06abr2001.pdf>. Acesso em: 17 set. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno.** Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf>. Acesso em: 16 set. 2013.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coord). **Políticas Públicas: Conceitos e Práticas/supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral.** Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. Disponível em <<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas.** Disponível em <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3789&Itemid=318>. Acesso em: 17 ago. 2013.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental.** 3. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008. 283p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS DE MINAS GERAIS. **Tabela de atualização de ativos com base no IPCA-IPEAD.** Disponível em <http://www.ipead.face.ufmg.br/site/siteipead/documentos/atualizacao_ativos/download/ativos_2013.pdf>. Acesso em: 25 set. 2013.

FURLAN, Fernando de Magalhães. **A supranacionalidade no Mercosul.** Disponível em <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_\(Supranacionalidade_no_Mercosul\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_(Supranacionalidade_no_Mercosul).pdf)>. Acesso em: 19 ago. 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 11. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2002. 314 p.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública.** 2. ed. rev. e ampl.,2. Tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 487 p.

JUND, Sérgio. **Auditoria: conceitos, normas, técnicas e procedimentos**. Rio de Janeiro: Impetus, 2001. 438p.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da Administração Pública Democrática: Tribunal de Contas no controle da LRF**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 294p.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves. **Fundamentos da auditoria governamental e empresarial: com modelos de documentos e pareceres utilizados**. São Paulo: Atlas, 2003.138p.

LIMA, Waner Gonçalves. **Política Pública: discussão de conceitos**. Disponível em <<http://revista.uft.edu.br/index.php/interface/article/viewFile/370/260>>. Acesso em: 17 ago. 2013.

MARTINS, Gilberto de Andrade; LINTZ, Alexandre. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 118p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010. 263 p.

MILESKY, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. 400p.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em <www.almg.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2013.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

MINAS GERAIS. Controladoria Geral do Estado. Disponível em <<http://www.controladoriageral.mg.gov.br/institucional/missao-e-valores>>. Acesso em: 16 set. 2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.032, de 20 de janeiro de 2004. **Estabelece o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências**. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15032&comp=&ano=2004>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 17.007, de 28 de setembro de 2007. **Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências.** Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17007&comp=&ano=2007>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 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: 31 ago. 2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.008, de 04 de janeiro de 2012. **Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências.** Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20008&comp=&ano=2012>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.024, de 09 de janeiro de 2012. **Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2012-2015 - PPAG 2012-2015.** Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20024&comp=&ano=2012>>. Acesso em: 31 ago. 2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.026, de 10 de janeiro de 2012. **Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo estado para o exercício de 2012.** Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20026&comp=&ano=2012>>. Acesso em: 31 ago. 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Planejamento Plurianual do Orçamento 2004-2007.** Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2004-2007/ppag_v1_2004_2007.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Planejamento Plurianual do Orçamento 2008-2011.** Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/planejamento/ppag_2008_2011_v2.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Planejamento Plurianual do Orçamento 2012-2015.** Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/planejamento/Elabora%C3%A7%C3%A3o_2012/Volume_I_-_Programas_e_A%C3%A7%C3%B5es_por_Ne.de_Developimento_Integr.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030**. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013.

MINAS GERAIS. **Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2004-2007 – Exercício 2004**. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2004-2007/avaliacao_ppag_2004.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013

MINAS GERAIS. **Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2004-2007 – Exercício 2005**. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2004-2007/avaliacao_ppag_%202005.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013

MINAS GERAIS. **Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2004-2007 – Exercício 2006**. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2004-2007/avaliacao_ppag_2006.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013

MINAS GERAIS. **Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2004-2007 – Exercício 2007**. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2004-2007/avaliacao_2007_volume_principal.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013

MINAS GERAIS. **Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2008-2011 – Exercício 2008**. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/avaliacao/avaliacao_2008_volume_principal.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013

MINAS GERAIS. **Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2008-2011 – Exercício 2009**. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/avaliacao/relatorio_avaliacao_principal_2009.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013

MINAS GERAIS. **Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2008-2011 – Exercício 2010**. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/avaliacao/relatorio_avaliacao_ppag2010.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013

MINAS GERAIS. **Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2008-2011 – Exercício 2011**. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/avaliacao/relatorio_anual_avaliacao_vprincipal_2011.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013

MINAS GERAIS. **Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2012-2015 – Exercício 2012**. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/Avalia%C3%A7%C3%A3o/2012_volume_principal_avaliacao.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013

MINAS GERAIS. **Relatório Institucional de Monitoramento do PPAG 2012-2015** – Janeiro a Agosto de 2013. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/monitoramento/Rel_Institu_Monit_JAN-OUT_2013/Relatorio_Institucional_Monitoramento_jan-ago_2013_global.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2013

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em <www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em: 26 ago. 2013.

NOGUEIRA, Luciana Cássia. **Planejamento Governamental em Minas Gerais: análise do desempenho do planejamento da Área de Resultado Vida Saudável**. Belo Horizonte, 2013. 146 p.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2003. 241p.

RESENDE, Maria Célia Carvalho de; BARROCA, Marialice Martins. **Diretrizes para normalização dos trabalhos acadêmicos apresentados na FACE/UFMG**. Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2009. 48 p.: il. Disponível em <http://www.cepcon.face.ufmg.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=3&Itemid=68>. Acesso em 10 jun. 2013.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política: Temas Seleccionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O Confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In JÚNIOR, José Celso Cardoso (Org). **A Reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. V.4. Brasília: Ipea, 2011. 517 p.

SOBRAL, Francine.; COSTA, Vera Mariza H.Miranda. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: Sistematização e Importância**. Alim. Nutr., Araraquara, v.19, n.1, p. 73-81, jan./mar. 2008. Disponível em <<http://serv-bib.fcfar.unesp.br/seer/index.php/alimentos/article/viewFile/203/208>>. Acesso em: 05 set. 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2013.