3 Integrando a dimensão de governança multinível na auditoria de políticas públicas descentralizadas no Brasil

Este capítulo descreve como os tribunais de contas federais, estaduais e municipais no Brasil podem desenvolver um referencial de avaliação de governança multinível para a auditoria de políticas públicas descentralizadas. O capítulo inicia-se com a apresentação de um modelo em quatro etapas que detalha as ações concretas que os tribunais de contas devem seguir a fim de desenvolver um referencial aplicável a setores específicos de políticas. Em seguida, apresenta um referencial genérico de avaliação de governança multinível desenvolvida pela OCDE para o Brasil que pode ser aplicado como guia no desenvolvimento de referenciais específicos para certos setores governamentais. O capítulo prevê, então, indicadores de maturidade relacionados às principais dimensões do sistema de governança multinível que devem ser avaliados durante uma auditoria. Por último, examina como o modelo genérico de quatro etapas poderia ser aplicado ao setor de educação no Brasil.

Introdução

A forma como a governança multinível está estruturada – e seu nível de eficiência – afetará o projeto, a implementação e os resultados das políticas públicas que impactem níveis subnacionais. Uma governança multinível eficaz pode facilitar a boa administração e coordenação de políticas públicas descentralizadas e gerar economias substanciais. Portanto, é importante ter uma visão geral clara das capacidades e recursos em cada nível, alocar responsabilidades da maneira mais eficaz possível e desenvolver mecanismos de coordenação entre e em cada nível de governo. A governança multinível é ainda mais importante no contexto dos países federais, onde a soberania é compartilhada entre governo federal, estados e municípios (ver Capítulo 1).

O Brasil tem uma complexa arquitetura institucional e financeira multinível. Esta complexidade tem implicações para o desempenho geral do sistema descentralizado, uma vez que implica em uma série de desafios para uma governança multinível eficaz. Para alcançar os resultados políticos desejados, é necessário levar em consideração os vínculos e as relações entre os regulamentos e estruturas federais e as decisões municipais, além dos atores estatais e não estatais envolvidos na elaboração e implementação de políticas sociais.

Ao realizar auditorias, é importante ter conhecimento do sistema no qual as políticas públicas operam. No caso de políticas descentralizadas, a análise da dimensão de governança multinível é particularmente crucial. Uma avaliação da governança multinível permite uma melhor compreensão dos mecanismos e ferramentas existentes em vigor, e que potencialmente têm um impacto na eficiência e eficácia da execução das políticas.

Um referencial de avaliação da governança multinível

A fim de melhor avaliar a eficácia e eficiência das políticas descentralizadas, os auditores poderiam integrar dimensões de governança multinível no processo de auditoria, após a seleção do tópico da auditoria e uma venha tenha sido revelada a relevância da governança multinível de tal tópico (ver Capítulos 2 e 4).

Para este fim, a OCDE propõe a definição de indicadores de maturidade que permitam e facilitem a identificação de:

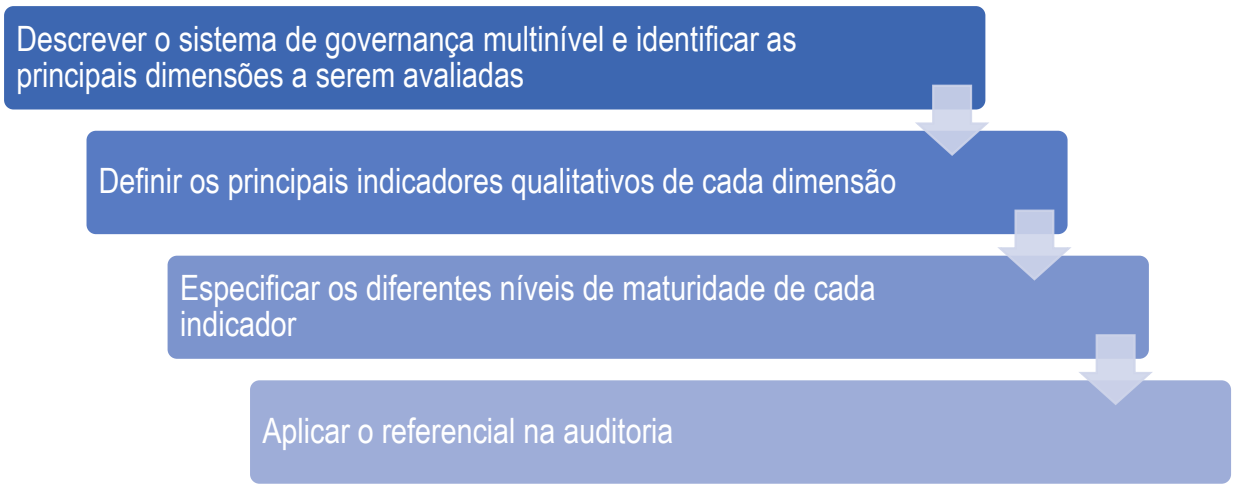
- elementos-chave que devem ser analisados em profundidade durante a auditoria, incluindo uma breve explicação de sua relevância
- a unidade de análise
- o nível de maturidade para cada um desses elementos
- as fontes de informação que poderiam ser utilizadas para avaliar o nível de maturidade.

A OCDE desenvolveu um modelo específico para os indicadores de maturidade. Como será mencionado abaixo, os indicadores para orientar a auditoria devem ser definidos durante o exercício de pré-auditoria.

Principais etapas no desenvolvimento de um referencial para áreas de políticas específicas

O desenvolvimento de um referencial de avaliação se desdobra em várias etapas (ver Figura 3.1). Para maximizar sua utilidade, as entidades de auditoria colaboradoras são encorajadas a elaborar um referencial para cada área de política que será auditada. Para facilitar este trabalho, a OCDE desenvolveu um referencial de avaliação genérico, baseado em uma descrição geral da estrutura de governança multinível brasileira. Este referencial genérico identifica indicadores de maturidade que poderiam ser integrados na auditoria de políticas públicas de setores específicos.

Figura 3.1. Etapas chave no desenvolvimento de um referencial de avaliação de governança multinível para políticas públicas de setores específicos



1. Descrever o sistema de governança multinível de um setor de políticas públicas e identificar as principais dimensões que devem ser avaliadas durante a auditoria

Para desenvolver um referencial de avaliação para a auditoria da governança multinível em uma área pré-selecionada, é importante descrever em termos gerais como o sistema de governança multinível funciona nesta área específica. Esta descrição pode permitir aos auditores identificar os principais desafios de governança multinível enfrentados por todos os níveis de governo.

O objetivo desta etapa não é realizar uma análise completa e profunda da governança multinível, mas sim obter uma compreensão abrangente de como a área a ser auditada funciona em um contexto descentralizado.

Para os recursos, as instituições de auditoria podem:

- Usar como referência a publicação "*Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-makers*", que detalha 10 diretrizes para uma descentralização eficaz (OCDE, 2019[1]), e a *Effective Public Investment across Levels of Government*, que apresenta 12 princípios para melhorar a governança multinível dos investimentos públicos (OCDE, 2019[2]). Ambos os documentos incluem indicadores de auto avaliação para ajudar os formuladores de políticas a identificar as questões-chave nas quais devem se concentrar. Os documentos também incluem as boas práticas dos países da OCDE.
- Estabelecer um grupo de trabalho que inclua representantes dos tribunais de contas federais, estaduais e municipais com experiência e conhecimento na área a ser auditada. Este grupo de trabalho pode discutir em detalhes como as políticas públicas daquele setor funcionam e os principais desafios com relação à governança multinível.
- Organizar discussões com especialistas sobre os assuntos a serem auditados. Essas discussões devem se concentrar em i) entender como funcionam as políticas públicas, e ii) identificar as principais questões de auditoria.
- Rever auditorias anteriores realizadas na área em questão, bem como toda literatura relevante, para informar a descrição e identificação de questões-chave

Ao direcionar a auditoria para um estado ou município específico, é importante aprofundar o foco naqueles governos estaduais ou municipais específicos. Ao examinar a situação de determinados estados ou municípios através de comparações nacionais e internacionais, os auditores serão capazes de identificar os principais desafios relativos à governança multinível.

Uma vez elaborado uma descrição geral do sistema de governança multinível, as instituições de auditoria devem identificar os elementos do sistema de governança multinível que parecem ser mais cruciais para a execução eficiente e eficaz da política pública. O objetivo é selecionar as principais questões e desafios do sistema de governança multinível que merecem uma avaliação mais profunda durante a auditoria; os recursos listados acima podem auxiliar no processo para levar a um consenso. Ao aplicar o referencial de avaliação durante a própria auditoria, podem surgir diferentes elementos que não foram incluídos nesta primeira etapa. Neste caso, o referencial de avaliação precisará ser revisado.

Quadro 3.1. Dez diretrizes para que a descentralização funcione

A OCDE desenvolveu dez diretrizes para implementar a descentralização, que se aplicam tanto aos países federais como aos países unitários. As diretrizes vão além de meras recomendações: abrangem questões-chave da descentralização, com o objetivo de ajudar os formuladores de políticas públicas a implementar reformas. O relatório "*Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*" detalha ainda mais a lógica para cada diretriz, oferece orientação prática, identifica armadilhas a evitar, destaca boas práticas e inclui uma lista de verificação para ação. As dez diretrizes estão resumidas abaixo.

1. Esclarecer as responsabilidades atribuídas aos diferentes níveis de governo:
   - A forma como as responsabilidades são compartilhadas deve ser explícita, mutuamente compreendida e clara para todos os atores. A clareza não significa que responsabilidades compartilhadas devam ser evitadas, pois isto seria, por definição, impossível. Igualmente importante é a clareza nas diferentes funções atribuídas nas áreas de políticas – financiamento, regulamentação, implementação e monitoramento.
   - Uma atribuição clara é crítica para a responsabilização, monitoramento e eficácia das políticas de investimento e prestação de serviços. Quanto mais uma área de responsabilidade é compartilhada entre diferentes níveis governamentais, maior clareza é necessária para reduzir duplicações e sobreposições.
   - Como os sistemas de governança multinível estão em constante evolução, uma revisão periódica das atribuições jurisdicionais deve ser feita para garantir flexibilidade no sistema.
2. Garantir que todas as responsabilidades recebam fundos suficientes:
   - O acesso ao financiamento deve ser consistente com as responsabilidades funcionais. A divisão das responsabilidades financeiras deve assegurar que não haja atribuições ou mandatos sem recursos suficientes.
   - As fórmulas para determinar as transferências, subsídios e recursos do governo federal para os níveis subnacionais devem ser transparentes e não discricionárias.
3. Reforçar a autonomia fiscal subnacional para aumentar a responsabilidade:
   - Os governos subnacionais devem ter um certo grau de autonomia na elaboração e entrega de suas responsabilidades de serviço público, dentro dos limites estabelecidos pelas regulamentações normativas (tais como padrões mínimos de serviço).
   - Os governos subnacionais precisam de receitas de fontes próprias – além de subsídios e receitas fiscais compartilhadas – e precisam poder desenvolver outras fontes para ter uma cesta equilibrada de receitas.

4. Dar suporte ao desenvolvimento da capacidade subnacional:
   - O governo central/federal deve avaliar regularmente os desafios de capacidade nas diferentes regiões. As políticas para fortalecer as capacidades devem ser adaptadas às necessidades, as quais podem geograficamente. Os governos devem procurar reforçar as capacidades dos servidores e instituições públicas a partir de uma abordagem sistêmica, em vez de adotar um enfoque restrito de assistência técnica.
   - O treinamento de pessoal em princípios básicos de gestão financeira pública local deve ser desenvolvido. Aos funcionários públicos deve ser assegurada processo de contratação aberto e competitivo, e a promoção deve ser baseada no mérito.
   - Agências públicas especiais acessíveis a múltiplas jurisdições, sobretudo em áreas de especialização necessária, devem ser encorajadas (por exemplo, agências de desenvolvimento regional, unidades de parceria público-privada).
5. Desenvolver mecanismos adequados de coordenação entre os níveis de governo:
   - Como a maioria das responsabilidades é compartilhada, é crucial estabelecer mecanismos de governança para administrar responsabilidades conjuntas. A criação de uma cultura de cooperação e comunicação regular é essencial para uma governança eficaz em vários níveis e para sucesso a longo prazo. Ferramentas de coordenação vertical incluem, por exemplo, plataformas de diálogo, conselhos fiscais, comissões e conselhos consultivos intergovernamentais, e arranjos contratuais.
   - É importante evitar a multiplicação de mecanismos de coordenação que não tenham um claro papel no processo de tomada de decisão.
6. Apoiar a cooperação interjurisdicional:
   - A coordenação horizontal pode ser realizada a partir de subsídios específicos e da promoção da cooperação intermunicipal e inter-regional. A governança metropolitana também deve ser promovida. O sistema jurídico em nível nacional deve permitir tais ferramentas.
   - As parcerias rurais-urbanas devem ser promovidas como uma forma de colaboração interjurisdicional para aumentar o crescimento inclusivo, que pode trazer múltiplos benefícios, como a expansão das economias de aglomeração, para superar falhas de coordenação e reforçar a capacidade.
7. Fortalecer a governança inovadora e experimental, e promover o engajamento dos cidadãos:
   - Cidadãos devem se fortalecera partir do acesso à informação. Deve ser assegurado que os conselhos locais eleitos tenham a propriedade e o controle das iniciativas de participação e engajamento dos cidadãos.
   - Orçamento participativo tem potencial de fortalecer uma governança inclusiva.
8. Permitir e aproveitar ao máximo os acordos de descentralização assimétrica:
   - A descentralização assimétrica deve ter o suporte de mecanismos eficazes de coordenação vertical e horizontal, e precisa ser acompanhada por um sistema eficaz de equalização.
   - Uma abordagem de descentralização assimétrica deve basear-se no diálogo, transparência e acordos entre todas as principais partes interessadas, e fazer parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento territorial.
   - A forma como as responsabilidades assimétricas são atribuídas deve ser explícita, mutuamente compreendida e clara para todos os atores. Na medida do possível, a participação em um arranjo assimétrico deve permanecer voluntária.

9. Melhorar consistentemente a transparência, coleta de dados e fortalecer o monitoramento do desempenho:
   - Os governos nacionais devem desenvolver sistemas de monitoramento de desempenho para acompanhar a descentralização e as políticas de desenvolvimento regional: estas devem não devem ser complexas, com um número razoável de requisitos/indicadores.
   - Os governos de nível central/federal devem monitorar o desempenho subnacional em áreas críticas de serviços com base em um conjunto mínimo de indicadores padronizados e dar feedback em tempo hábil, bem como fazer uma avaliação comparativa do desempenho interlocal na prestação de serviços.
   - Os governos subnacionais devem estar sujeitos a regulamentações e regras fiscais centrais/federais para garantir a disciplina fiscal e a sustentabilidade fiscal.
10. Fortalecer as políticas nacionais de desenvolvimento regional e os sistemas de equalização, e reduzir as disparidades territoriais:
   - O programa de equalização, especialmente as transferências condicionais, não deve ser visto como apartado do sistema fiscal. Os acordos de equalização devem ser cuidadosamente concebidos para promover os esforços fiscais e de desenvolvimento dos governos subnacionais. As políticas de equalização fiscal precisam, em particular, ser acompanhadas por políticas públicas de desenvolvimento regional para compensar os potenciais incentivos negativos de tais sistemas.

Fonte: (OCDE, 2019[3]).

Em suma, o principal resultado desta etapa deve ser um breve relatório ou documento preparado pelas instituições de auditoria durante o exercício de pré-auditoria. O relatório deve conter os insumos descritos acima, juntamente com a descrição dos principais desafios de governança multinível enfrentados por todos os níveis de governo. O relatório deve incluir como base (mas não se limitar a):

i. Uma visão geral da estrutura institucional na área ou setor da política pública.

ii. Como as responsabilidades são atribuídas e financiadas entre os níveis de governo, e a importância relativa dos governos subnacionais como atores na execução das políticas. Isto também implica analisar o grau de controle legislativo de cada nível de governo e o grau de poder de decisão.

iii. Os principais instrumentos e acordos de coordenação em vigor para o setor governamental específico.

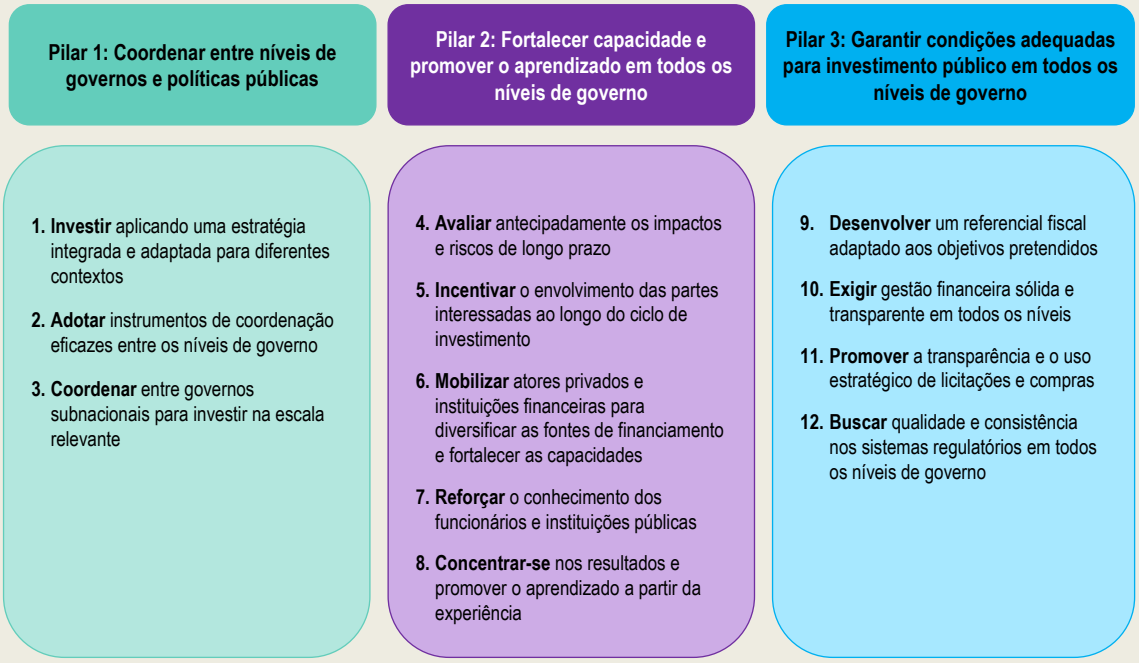
iv. Identificação clara dos elementos-chave do sistema de governança multinível que serão avaliados mais detalhadamente durante a auditoria (por exemplo, atribuição de responsabilidades, coordenação vertical e horizontal, processos de capacitação, estrutura fiscal, engajamento dos participantes, avaliação e monitoramento, etc.)

Quadro 3.2. Recomendação da OCDE sobre Investimento Público Eficaz entre Níveis de Governo

Em 2014, o Comitê de Política de Desenvolvimento Regional da OCDE endossou a Recomendação sobre Investimento Público Eficaz entre Níveis de Governo. A Recomendação visa ajudar os países a avaliarem os pontos fortes e fracos de sua capacidade de governança de investimento público para o desenvolvimento regional em todos os níveis de governo. A Recomendação serve como guia no estabelecimento de prioridades para melhorar os mecanismos de coordenação e as capacidades dos governos subnacionais na gestão de investimento público.

A Recomendação estabelece 12 princípios, agrupados em três pilares de recomendações de políticas que representam três desafios sistemáticos para gerenciar eficientemente o investimento público, tanto em nível nacional quanto subnacional. Esses princípios não devem ser vistos isoladamente; eles oferecem uma abordagem pangovernamental que aborda os papéis dos diferentes níveis de governo na concepção e implementação de responsabilidade crítica e compartilhada. Todos os princípios são complementares e não há hierarquia entre eles.

Figura 3.2. Os 12 princípios da Recomendação da OCDE



Fonte: (OCDE, 2019[4]).

2. Definir indicadores-chave de maturidade para cada uma das dimensões

Como segunda etapa, os auditores devem verificar o nível de desenvolvimento de cada uma das dimensões-chave identificadas na etapa anterior, utilizando diferentes indicadores qualitativos de maturidade. Estes indicadores avaliam aspectos específicos e mensuráveis que os auditores devem considerar quando da avaliação do desempenho da governança multinível associada à política específica em avaliação. É crucial que os indicadores estejam claros e compreensíveis para todos os tribunais de contas envolvidos; que sejam consistentes e não se sobreponham; e capturem quaisquer características complementares do sistema de governança multinível.

Para cada indicador de maturidade, o referencial de avaliação deve especificar:

- *A unidade de análise* – Identificar se o indicador se destina ou não a captar uma questão na qual todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal) estão envolvidos. Se a unidade de análise é o município, o indicador deve considerar elementos que podem ser controlados apenas pelo município.
- *A descrição e a lógica* – Esta categoria explica a importância da inclusão do indicador no referencial, incluindo uma descrição dos critérios para descrever os níveis de maturidade, suas principais características e sua relação com questões de governança multinível, usando linguagem clara, concreta e simples.
- *A fonte de informação* – O referencial também deve especificar todas as fontes de informação diferentes e complementares que devem ser utilizadas durante a avaliação. Esta lista não é exaustiva e pode ser alterada e adaptada durante o próprio processo de auditoria. As fontes de informação podem ser, mas não estão limitadas a, leis e regulamentos, trabalho de campo (por exemplo, na forma de entrevistas ou grupos focais com diferentes partes interessadas), auditorias anteriores, avaliações de políticas e programas conduzidos pelo responsável pela política ou por especialistas/acadêmicos, pesquisas qualitativas e contas financeiras.
- *Pergunta-diagnóstico* – A questão principal que permite avaliar o grau de maturidade para cada indicador (ver próxima etapa). Permite ilustrar de maneira clara o fator principal que o indicador pretende captar.

Tabela 3.1. Exemplo de indicador de maturidade de referencial de avaliação

Dimensão 1: Atribuições de responsabilidades
Critério: Definição clara das responsabilidades em todos os níveis de governos
Unidade de Análise: Todos os níveis de governo
Descrição dos critérios (lógica): A divisão clara e transparente entre poderes implica que as responsabilidades dos vários níveis de governo devem ser detalhadamente significativas em estruturas legais e regulatórias, e/ou acordos intergovernamentais, entre outros. Quanto mais uma área de responsabilidade for compartilhada entre diferentes níveis de governo, maior será a clareza necessária para reduzir duplicações e sobreposições, particularmente em contextos federativos
Fonte de informação: leis, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais)
Pergunta diagnóstico: Em que medida as leis/regulamentos especificam de forma clara as responsabilidades dos diferentes níveis de governo?

3. Especificar os diferentes níveis de maturidade para cada indicador

Como terceira etapa, os auditores devem estabelecer níveis de maturidade correspondentes aos diferentes níveis de realização de cada indicador. A OCDE sugere que cada indicador identifique três níveis de maturidade, da seguinte forma:

1. *Nível inicial/básico* – O primeiro nível de maturidade indica as ações básicas que a (s) unidade (s) de análise possa (m) tomar em relação ao indicador analisado. Tal nível sinaliza que as condições não estão necessariamente em vigor ou não funcionam bem.
2. *Realização satisfatória/parcial* – O segundo nível de maturidade reflete que as dimensões de tal indicador são melhor compreendidas pela unidade de análise, e mostram algum nível de organização, padronização e sistematização de práticas. Tal nível sinaliza que a unidade de análise implementou algumas medidas para avançar, mas que ainda precisa melhorar.
3. *Desempenho ideal/bom* – O terceiro nível de maturidade representa a melhor prática para cada indicador e reflete que o sistema em vigor funciona de forma satisfatória. Esta melhor prática indica que a (s) unidade (s) de análise implementou (implementaram) medidas que lhes permitem ter o melhor desempenho possível. Este nível pode refletir as boas práticas de diferentes países da OCDE.

Para desenvolver as descrições de cada nível de maturidade, os auditores devem idealmente levar em consideração três princípios:

- *Existência* – Em que medida a prática/situação existe na (s) unidade (s) de análise (por exemplo, um estado ou um município)?
- *Qualidade* – Em que medida a prática está sendo implementada conforme planejado? Em que medida a medida produz os resultados esperados (ou seja, contribui para a capacidade e meta correspondentes)? E, quando aplicável, em que medida a prática está adaptada a diferentes situações ou públicos?
- *Frequência* – Quando aplicável, em que medida a prática ocorre – por exemplo, continuamente, regularmente ou em uma base ad hoc?

O princípio da qualidade deve prevalecer. Assim, para critérios individuais, mesmo que as práticas sejam realizadas regularmente, mas existam deficiências na implementação, ou os resultados não produzam o desfecho esperado, o nível de maturidade deve ser considerado "parcial" (nível 2) ou "básico" (nível 1).

Cada nível de maturidade deve incluir uma descrição clara e tão detalhada quanto possível de cada um dos três níveis para fornecer orientação e garantir a consistência ao longo do processo de classificação. Os auditores podem então avaliar o grau ao qual a situação da unidade de análise corresponde mais, de acordo com os vários níveis de maturidade.

Figura 3.3. Exemplo de níveis de maturidade

Níveis de maturidade

A divisão de responsabilidades e funções não está claramente definida em leis / regulamentos.	A lei / regulamento identifica claramente qual nível de governo é responsável pela prestação de serviços e avaliação em cada setor, mas, na prática, as responsabilidades são um tanto ambíguas.	Todos os níveis de governo identificam claramente suas responsabilidades e funções, de suas competências próprias e compartilhadas.
Nível básico	Desempenho parcial	Bom desempenho

4. Aplicar o referencial de avaliação de governança multinível à auditoria

Uma vez definida o referencial de avaliação, este pode ser utilizado como a principal referência para elaborar e planejar o processo de auditoria. O principal resultado desta fase de projeto é o plano de auditoria, que geralmente inclui objetivos, escopo, critérios, coleta de evidências e técnicas de análise da auditoria.

A fase de projeto exige que os auditores primeiro avaliem a auditabilidade e compreendam o que será auditado (INTOSAI, 2019[5]). Ao avaliar a auditabilidade, os auditores precisam verificar se é possível estabelecer critérios de auditoria e se é provável que as informações necessárias estejam disponíveis e possam ser obtidas sem dificuldade. A compreensão do assunto ou objeto a ser auditado é importante em qualquer tipo de auditoria, mas em auditorias de desempenho pode ser crucial. Tais auditorias envolvem um processo contínuo e cumulativo de coleta e avaliação de informações em todas as etapas, particularmente na fase de elaboração, quando são formuladas e testadas hipóteses iniciais e a questão da auditabilidade é revisitada. A boa prática é realizar o processo em um estudo de pré-auditoria.

O próprio desenvolvimento do referencial de avaliação da governança multinível de um setor específico de política descentralizada pode ser considerado uma pré-auditoria ou um estudo preliminar. A Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) também pode considerar a publicação deste estudo não como uma auditoria,

mas como um produto alternativo para destacar certas questões que possam exigir a atenção do governo e de outras partes interessadas (ver Quadro 3.3 para exemplos).

Quadro 3.3. Exemplos de produtos alternativos de Entidades Fiscalizadoras Superiores

O Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido

O *National Audit Office of the United Kingdom* (NAO) conduz investigações para estabelecer fatos que possam apontar para possíveis preocupações sobre questões de gastos públicos, tais como falhas de serviço ou irregularidades financeiras. Essas preocupações podem ser levantadas por parlamentares, pela mídia ou pelo público, ou ser identificadas através do próprio trabalho da NAO.

Por se tratarem de questões prementes e urgentes, e para que possam fornecer ao parlamento relatórios oportunos, estas investigações revelam e focam em *fatos*, e não tratam de avaliar consequências, como fariam as auditorias.

A investigação pode resultar em "lições" que, por sua vez, contribuem para as orientações e estruturas de boas práticas do NAO. Por exemplo, as investigações de "Programas que não alcançaram seus objetivos" –, a investigação sobre os empréstimos do Departamento de Energia e Mudança Climática à *Green Deal Finance Company* e a investigação sobre *Just Solutions International* – contribuíram para o NAO *Framework to Review Programmes* (a estrutura da NAO para rever programas).

O Tribunal de Contas da Holanda (NCA)

O NCA tem uma prática de longa data de publicação de relatórios de referência. Estes relatórios são descrições, em geral, de sistemas complexos relacionados à supervisão e responsabilidade pública. Os relatórios são destinados a informar a tomada de decisões no parlamento.

Por exemplo, em 2009, o NCA publicou um estudo exploratório do sistema em vigor para supervisionar a estabilidade do sistema financeiro na Holanda. O *De Nederlandsche Bank* (DNB) exerce essa supervisão. O relatório destaca tensões inerentes ao sistema de supervisão e chama a atenção para uma série de temas críticos.

Em seu trabalho estratégico de prestação de contas e supervisão de organizações não governamentais que executam uma tarefa legal (por exemplo, escolas, hospitais, gestão ambiental, emissão de registro de veículos etc.), o NCA publicou uma série de estudos comparativos e relatórios de referência entre 1998 e 2009. Os relatórios tiveram por objetivo esclarecer certas questões e desenvolver critérios para a boa governança nestes tipos de organismos não-governamentais e instituições independentes.

Estes relatórios não somente informam os parlamentares, mas também são utilizados pelo meio acadêmico e pela liderança destas organizações.

Fontes: (NAO, 2018[6]) (NAO, 2016[7]) (Algemene Rekenkamer, 2000[8]) (Algemene Rekenkamer, 2009[9]).

O rigor com o qual o referencial de avaliação da governança multinível for desenvolvido facilitará as próximas etapas de elaboração da auditoria. O referencial descreve questões de auditoria, critérios de auditoria – em termos de níveis de maturidade – e informações a serem coletadas a fim de estabelecer se esses critérios são cumpridos.

Caso a auditoria venha a se concretizar de forma colaborativa com outros tribunais de contas, a matriz de elaboração da auditoria, as perguntas de auditoria pertinentes, os critérios e as informações podem se basear no referencial de avaliação de governança multinível, facilitando a divisão do trabalho e, ao mesmo tempo, assegurando a consistência interna.

Desenvolvendo um referencial genérico de avaliação de governança multinível para o Brasil

Seguindo a metodologia descrita na seção anterior referente às Etapas 1 a 3, a OCDE desenvolveu um referencial de avaliação genérica para a governança multinível no Brasil. Este referencial de avaliação genérica pode facilitar e orientar os tribunais de contas na identificação das principais dimensões da governança multinível que merecem uma análise mais profunda (Etapa 1), onde e como estas informações podem ser coletadas (Etapa 2), e quais seriam as boas práticas baseadas nas normas da OCDE (Etapa 3).

O referencial genérico identifica indicadores de maturidade que poderiam ser integrados na auditoria de setores governamentais específicos. Pode servir na orientação e facilitação do trabalho dos tribunais de contas quando da elaboração do referencial de avaliação para setores específicos, incluindo para a seleção de indicadores. O referencial de avaliação do setor da educação no Brasil, apresentado na próxima seção, também foi desenvolvido a partir deste referencial genérico. Abaixo encontram-se os detalhes de cada etapa seguida pela OCDE.

Descrição do sistema de governança multinível e identificação dos elementos-chave

Primeiramente, a OCDE realizou uma revisão bibliográfica para ter uma visão geral e uma descrição geral das principais características de descentralização e governança multinível do Brasil. Esta revisão foi baseada, entre outros, em revisões e bancos de dados da OCDE, bem como em artigos acadêmicos, leis e regulamentos brasileiros sobre descentralização e governança multinível no país. Os detalhes desta visão geral foram apresentados aos parceiros do projeto em um documento de referência. Um resumo é apresentado no Quadro 3.4.

Quadro 3.4. Visão geral da descentralização e dos sistemas de governança multinível no Brasil: Principais conclusões

Descentralização no Brasil

As principais características do sistema de descentralização no Brasil, com foco no nível local, podem ser resumidas da seguinte forma:

- O Brasil se destaca como uma exceção entre os países federais, com um papel mais proeminente desempenhado pelos municípios, um alto grau de autonomia local e nenhuma relação hierárquica entre os governos estaduais e os municípios.
- Embora o Brasil seja considerado um país altamente descentralizado de acordo com indicadores tradicionais, a autonomia dos governos estaduais e locais é de certa forma limitada por um sistema fiscal rígido e pela frequente sobreposição de responsabilidades.
- Tantos estados como municípios são importantes atores sociais e econômicos no Brasil. Os governos subnacionais no Brasil responderam por 44% dos gastos públicos totais e 19% do PIB, acima da média da OCDE (40% e 16%, respectivamente, em 2016); especificamente, os municípios responderam por 19,3% dos gastos públicos totais em 2016.
- As principais áreas de gastos dos municípios foram educação (26,6% dos gastos municipais), saúde (24,3%) e serviços públicos em geral (20,3%). No entanto, o papel dos municípios brasileiros no investimento público tem diminuído desde o ano passado, de cerca de 41,3% do investimento público total em 2016 para 36% em 2018, e o nível geral de investimento público permanece baixo no Brasil em comparação com outros países da América Latina e Caribe (OCDE, 2019[10]).

- As receitas fiscais e de fontes próprias representam uma parte significativa da receita total subnacional (78% para os estados e 34% para os municípios em 2016). Há também um sistema de transferências de equalização através da repartição da receita de arrecadação de impostos pela União entre as entidades federadas. Este mecanismo visa aliviar as desigualdades regionais nos níveis estaduais e municipais. O Fundo de Participação do Estado (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são as principais transferências de equalização fiscal.
- A maioria dos fluxos de despesas e receitas no Brasil tem um destino e uma grande parte das despesas é obrigatória (Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 212).

Governança multinível no Brasil

- O Brasil tem uma estrutura institucional e financeira altamente complexa e multinível. Esta arquitetura complexa tem implicações para o desempenho geral do sistema descentralizado e atrai uma série de desafios para o funcionamento eficaz da governança multinível.
- No nível vertical, os municípios e os governos estaduais em particular têm autonomia política e financeira relativamente forte, considerando as limitações mencionadas acima. No nível horizontal, as instituições brasileiras tendem a trabalhar principalmente em silos, ou seja, cada ministério setorial tem sua própria visão territorial e não está necessariamente coordenado com outros ministérios. Além disso, um grande número de municípios depende de atores não estatais do setor privado e da sociedade civil para a prestação de serviços sociais.
- Diversos órgãos dedicados ao diálogo intergovernamental foram suspensos nos últimos anos (por exemplo, o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades, que estava encarregado de implementar e monitorar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano).
- Duas formas de acordos multiníveis são particularmente comuns no Brasil: Acordos contratuais e pactos federativos. Além disso, alguns ministérios desenvolveram por conta própria mecanismos para assegurar a coordenação vertical. É o caso, por exemplo, do setor da saúde, que é descentralizado em grande parte para os estados e municípios.

Fonte: (Zapata and Lafitte, 2020[11]).

Ao comparar esta visão geral em relação às diretrizes da OCDE de descentralização (OCDE, 2019[3]), fica claro que um referencial genérico para o Brasil deve ao menos focar em: i) atribuição de responsabilidades e nos casos em que estas não são claras ou se sobrepõem; ii) financiamento de responsabilidades, a fim de detectar mandatos sem recursos suficientes; iii) mecanismos de coordenação em vigor para alinhar prioridades e investimentos; e iv) disparidades territoriais e nos mecanismos em vigor para reduzi-las.

A OCDE também realizou inúmeras discussões e trocas com um conjunto diversificado de especialistas em governança multinível e descentralização no país, incluindo discussões com especialistas no âmbito de uma missão da OCDE em Brasília. A OCDE também se beneficiou do feedback e trocas com o Tribunal de Contas da União (TCU) e os tribunais de contas estaduais e municipais (TCEs e TCMs, respectivamente) durante missões e conferências virtuais. Em julho de 2019, por exemplo, o TCU e os tribunais de contas (TCs) participaram de uma sessão para discutir os principais desafios de governança multinível no Brasil. Nesta ocasião, além das dimensões destacadas, os participantes também observaram que os desafios ligados às capacidades dos governos locais, assim como os relativos ao acesso aos dados, transparência e prestação de contas, eram questões cruciais no Brasil.

Este exercício levou a OCDE a selecionar seis dimensões que suscitam desafios-chave para o funcionamento eficiente do sistema de governança multinível no Brasil. São elas:

1. atribuição de responsabilidades
2. financiamento de responsabilidades subnacionais
3. capacidades dos governos subnacionais e desenvolvimento de capacidades
4. coordenação entre diferentes níveis de governo
5. monitoramento de desempenho e transparência
6. sistemas de equalização fiscal e políticas regionais para reduzir disparidades territoriais.

Essas dimensões também combinam diferentes fatores-chave identificados no 10 diretrizes da OCDE para fazer com que a descentralização funcione, e o Recomendações do Conselho da OCDE para Investimentos Públicos em todos os Níveis de Governo. Ao mesmo tempo, como explicado acima, estas seis categorias reúnem os principais pontos de interesse para as instituições, especialistas e partes interessadas brasileiras. A OCDE selecionou estas seis dimensões como principal foco da análise. Tais dimensões não devem ser consideradas como exaustivas dos desafios de governança multinível no Brasil; e podem ser revisadas e refinadas dependendo das necessidades e da evolução do país e dos tribunais de contas. Por exemplo, os tribunais de contas podem considerar mais profundamente a dimensão do engajamento das partes interessadas

Por que estas seis dimensões são relevantes para o referencial de avaliação genérica da governança multinível?

1. Atribuição de responsabilidades

Nos países da OCDE, as responsabilidades sobre uma ampla gama de setores governamentais são compartilhadas entre os níveis de governo. Em muitos casos, as responsabilidades e funções regionais (funções reguladoras, operacionais, financeiras e de relatório) são compartilhadas com outros níveis institucionais de governo, centrais ou locais. O grau de compartilhamento de responsabilidades depende do serviço em questão. Por exemplo, as responsabilidades tendem a ser compartilhadas mais frequentemente em relação a transporte público do que a cuidado de crianças e idosos. Como os governos subnacionais estão integrados nas estruturas legislativas nacionais, raramente existem competências verdadeiramente exclusivas, mesmo em países federais. Os países compartilham responsabilidades por razões funcionais ou financeiras, através de legislação explícita ou da aquisição de políticas residuais (Allain-Dupré, 2018[12]).

Dada a complexidade das interações e regras compartilhadas, há muitas ambiguidades na atribuição de responsabilidades. Nos países da OCDE, a atribuição pouco clara de responsabilidades e funções é particularmente notável em áreas de políticas como infraestrutura (transporte), educação, planejamento espacial, saúde e políticas do mercado de trabalho; todas estas envolvem frequentemente múltiplos níveis de governo. Uma atribuição pouco clara, quando não é conduzida por um objetivo preciso, implica em grandes obstáculos para garantir a eficiência geral dos investimentos públicos e a responsabilidade política local.

Uma divisão de poderes transparente e com princípios é crucial para que os governos cumpram seus mandatos e sejam responsabilizados pelos cidadãos. Isto é especialmente desejável para regras compartilhadas, ou seja, quando uma função é de responsabilidade conjunta de vários níveis de governo – como é frequentemente o caso na provisão de educação, saúde e bem-estar social devido à sua natureza redistributiva. Estes serviços são melhor fornecidos localmente quando se trata de combinar e adaptar os programas às necessidades locais específicas, mas ao mesmo tempo estruturas legislativas e financiamentos de maior ordem podem ser necessários para uma provisão equitativa. A falta de clareza

na divisão de poderes para responsabilidades concorrentes/compartilhadas contribui para falhas governamentais e/ou ineficiência e desigualdade na prestação de serviços públicos.

Esclarecer a alocação de responsabilidades e funções é ainda mais crucial nos países federais, onde as responsabilidades em um único setor podem ser compartilhadas entre os níveis de governo federal, estadual e local. Definições indefinidas dessas responsabilidades podem levar a interpretações errôneas e colocar mais peso nos municípios, especialmente em setores como educação, saúde, uso da terra ou ações climáticas. Em muitos casos, há uma falta de definição clara na legislação da alocação de competências no Brasil. Esta questão é um tema de discussão contínua no Brasil; foi levantada recentemente em debates sobre a PEC 188/2019, que supervisiona a descentralização de recursos para estados e municípios. Não há um consenso geral sobre como a relação entre os governos deve ser redefinida (Senado Noticias, 2019[13]).

2. Financiamento de responsabilidades subnacionais

Os governos locais muitas vezes têm disposições orçamentárias rígidas que reduzem sua margem financeira. Isto é particularmente relevante no Brasil a partir da aprovação do novo regime fiscal da Emenda Constitucional de 2016 (EC 95/2016), que exige um período de 20 anos de consolidação fiscal, inclusive nos setores primários (por exemplo, saúde e educação). As receitas fiscais e de fonte própria representaram 34% do total da receita municipal em 2016 no Brasil, contra 65% para transferências da União e dos governos estaduais (contra 44,5% e 37,2%, respectivamente, em média na região da OCDE) (OCDE, 2019[10]). Isto pode criar mandatos e responsabilidades sem recursos, ou com fundos insuficientes, prejudicar a responsabilidade local e colocar em risco a provisão de serviços.

Em países federais, em particular, as disparidades regionais nos gastos entre jurisdições podem ser um sinal de alerta de insuficiência de fundos. A este respeito, as escolhas relativas a transferências subnacionais, receitas próprias e empréstimos também devem ser determinadas pela necessidade de alinhar os objetivos da política. Acordos fiscais intergovernamentais transparentes, estáveis e regulares tendem a determinar em grande medida a capacidade financeira de investimento dos governos subnacionais. Além disso, as condições para mobilizar receitas de fonte própria dependem da estrutura legal e da possibilidade de os municípios criarem novos impostos e taxas, ou alterar alíquotas ou bases tributárias. Nesta categoria, os critérios de governança multinível poderiam ser complementados por critérios quantitativos nas finanças subnacionais (Frente Nacional de Prefeitos, 2020[14]). O sistema fiscal brasileiro é particularmente rígido neste aspecto (Fernandes and Santana, 2018[15]). A maioria das relações intergovernamentais, particularmente em relação às receitas fiscais, são detalhadas na Constituição Federal e, portanto, não podem ser estabelecidas ou modificadas pelas autoridades políticas ou econômicas federais sem uma emenda à Constituição. A Constituição Federal define as responsabilidades tributárias para cada entidade federativa e estabelece regras básicas para o recolhimento de impostos subnacionais. A União, porém, tende a depender fortemente de renúncias fiscais e contribuições sociais, o que reduz a base tributária e prejudica a autonomia fiscal nos níveis inferiores de governo (OCDE, 2019[16]).

3. Capacidades dos governos subnacionais e desenvolvimento de capacidades

A capacidade dos governos locais varia muito, e a diferença de capacidade entre as localidades rurais e as grandes áreas metropolitanas pode ser substancial. Grandes regiões, particularmente aquelas que são mais autônomas e contam com muitos servidores, podem se aproveitar de uma gama diversificada de habilidades profissionais. O mesmo não se aplica necessariamente às pequenas regiões, municípios, regiões recém-criadas, ou onde as reformas de descentralização superaram as melhorias na capacidade administrativa. Os municípios maiores, por outro lado, enfrentam tarefas complexas e podem não ter uma força de trabalho capacitada para lidar com essas tarefas de forma eficaz. A definição, estruturação,

implementação, operação e monitoramento de políticas e programas públicos requer um conjunto muito diversificado de capacidades, que precisam ser avaliadas em cada estágio do ciclo da política.

No Brasil, o baixo nível de capacitação para elaborar e implementar políticas no nível federal, estadual e local é provavelmente um dos mais importantes gargalos para a provisão eficaz de serviços públicos. Por exemplo, os governos subnacionais brasileiros muitas vezes não têm acesso às informações sobre os programas federais existentes: aqueles não têm a capacitação necessária para entender como poderiam se beneficiar destes, e não possuem as ferramentas e conhecimentos para aplicar esses programas ou abordar as autoridades federais.

O desenvolvimento e o fortalecimento das capacidades subnacionais em qualquer país são um compromisso de longo prazo que requer recursos sustentáveis e vontade política, tanto do nível subnacional quanto do governo central/federal. Isto é particularmente verdadeiro em países com alta taxa de comissionados ou assessores trabalhando na administração pública – como é o caso do Brasil (OCDE, 2020[17]) **–** daí a necessidade de identificar os municípios com maiores problemas de capacitação. Este é um pré-requisito para que as instituições públicas e privadas sejam capazes de focar em programas de desenvolvimento de capacidades para os municípios que mais necessitam (OCDE, 2013[18]).

É necessária atenção à capacidade dos municípios em inovar e se inspirar em outras localidades e nas boas práticas internacionais. O compartilhamento de conhecimento pode ocorrer através de observatórios que inventariem boas práticas, ou redes de cidades, que podem catalisar o desenvolvimento e a implementação de políticas em nível local, fornecendo conselhos e orientando os governos locais. O intercâmbio de boas práticas entre governos subnacionais também pode garantir que soluções inovadoras sejam adotadas de forma mais ampla.

4. Coordenação entre diferentes níveis de governo

Investimentos e prestação de serviços de qualidade requerem acordos de coordenação eficazes para assegurar que as estratégias e prioridades, tanto no nível nacional quanto subnacional, estejam funcionando em harmonia. A coordenação entre os níveis de governo é particularmente necessária quando se trata de responsabilidades compartilhadas e sobrepostas, como é frequentemente o caso em países federais. A coordenação não se limita às entidades governamentais, mas pode também se estender a outras partes interessadas. A coordenação pode ajudar a alinhar prioridades e objetivos e a superar desafios resultantes da atribuição pouco clara de responsabilidades ou de lacunas de informação, financiamento e capacitação que impedem o uso eficiente de recursos. Esta complexidade é exacerbada no Brasil, um país onde os governos de coalizão tornam a coordenação entre ministérios muito complexa (OCDE, 2013[18]). Tanto a coordenação horizontal como a vertical são cruciais para limitar o crescimento das desigualdades e garantir políticas coerentes em países unitários e federais. Através de um maior diálogo e intercâmbio de informações, a coordenação bem gerenciada também pode reforçar a confiança entre os diferentes níveis de governo e levar a uma implementação mais eficaz das políticas.

Os mecanismos de coordenação também precisam ser reforçados pelo centro de governo, que tem a capacidade de orientar o desenvolvimento e a implementação de políticas através de um papel de suporte e consultoria para governos subnacionais e partes interessadas não-governamentais. Uma coordenação eficaz da política exige uma abordagem pangovernamental, em que o centro de governo compartilha com outros atores governamentais algumas responsabilidades-chave, tais como apoiar a tomada de decisões eficazes; supervisionar a qualidade do processo da política; facilitar a coordenação da política; comunicar mensagens relevantes da política; e monitorar e avaliar resultados (OCDE, 2018[19]). Esta mudança no papel do governo nacional é uma tendência chave em vários países da OCDE, onde governos nacionais estão desempenhando cada vez mais um papel estratégico focalizado na definição de objetivos, coordenação de políticas e monitoramento de desempenho (OCDE, 2019[3]; OCDE, 2017[20]). O papel do centro de governo no Brasil deve ser visto à luz das situações e evoluções políticas dos últimos anos. Desde 2017, o Brasil está entre os países onde a alta administração do centro do governo é a que mais

muda com uma mudança de governo. Isso pode acarretar particular dificuldade em garantir a continuidade das responsabilidades de supervisão a longo prazo (OCDE, 2018[19]).

A coordenação em vários níveis também pode permitir um melhor ajuste das políticas às necessidades de diferentes localidades. Quando as decisões são tomadas em silos, é mais provável que sejam atribuídos recursos a políticas que não respondem necessariamente de forma eficaz às necessidades locais. É através de ações conjuntas que as políticas e a provisão de serviços podem visar a escala adequada, internalizando as repercussões positivas ou negativas e implementando as medidas complementares necessárias para aproveitar ao máximo as intervenções. Planejamento e políticas plurianuais podem dar ainda mais suporte a uma abordagem coordenada e permitir uma melhor previsão e alinhamento dos objetivos em todos os níveis de governo.

A coordenação horizontal também pode oferecer vantagens significativas para implementação de políticas e eficiência dos investimentos públicos. Tal coordenação pode ser fundamental para evitar duplicação de investimentos insustentáveis em nível subnacional e para promover economias de escala para investimentos e prestação de serviços. A coordenação horizontal pode tomar a forma de cooperação intermunicipal ou interestadual, através da qual os governos subnacionais podem optar por unir forças para melhorar sua eficiência e eficácia (por exemplo, arranjos de desenvolvimento da educação para o desenvolvimento da educação no setor educacional). Para certos serviços, por exemplo, uma prestação eficiente pode ser assegurada quando o serviço for prestado por um grupo de municípios que cobrem uma área territorial maior do que o próprio município. Algumas vezes, exigências legais para certos serviços, como gestão de resíduos, abastecimento de água, transporte e desenvolvimento econômico, precisam ser entregues através de alguma forma de cooperação intermunicipal (Council of Europe, 2010[21]).

Embora os formuladores de políticas reconheçam as vantagens que ela pode trazer, a coordenação é, em geral, difícil de ser posta em prática. Os formuladores e gestores de políticas públicas de diferentes setores e níveis de governo tendem a trabalhar em silos. Os custos de transação e muitas vezes a competição por recursos públicos podem ser barreiras importantes para a coordenação. Não é surpreendente que, por exemplo, entre as 15 dimensões de qualidade institucional para uma gestão eficiente dos investimentos públicos listadas pelo Fundo Monetário Internacional, a coordenação central-local é aquela em que as economias avançadas tendem a se sair pior (IMF, 2015[22]). Custos de transação, pressões competitivas, restrições de recursos, prioridades diferentes e receios de que a distribuição dos custos ou benefícios da cooperação seja unilateral podem impedir os esforços para reunir os governos. Os governos nacionais e subnacionais frequentemente reconhecem que a coordenação representa um grande desafio.

5. Monitoramento de desempenho e transparência

Os mecanismos de monitoramento e avaliação de desempenho (M&A) são essenciais para esclarecer os resultados a serem alcançados e melhorar a eficiência e a eficácia das diferentes políticas. Nos estágios iniciais do ciclo das políticas públicas, a avaliação *ex ante* pode facilitar a priorização de projetos e oferecer insights sobre os potenciais impactos territoriais e benefícios das decisões com relação a gastos. As ferramentas para avaliações/análises *ex ante* são diversas; podem incluir, por exemplo, análises de custo-benefício, avaliações de impacto ambiental e avaliações de impacto territorial. Quanto ao investimento, as avaliações *ex ante* servem para avaliar os custos operacionais e de manutenção a longo prazo desde os estágios iniciais da decisão de investimento (Mizell and Allain-Dupré, 2013[23]).

Os governos subnacionais poderiam exigir avaliações *ex ante* para encorajar os atores a produzir avaliações de alta qualidade/alta precisão ao empreender processos de tomada de decisão.

Um sólido M&A também pode ajudar a identificar os desafios e obstáculos que impedem a implementação de políticas eficazes, bem como mostrar o caminho a seguir para enfrentar os desafios, com base numa melhor avaliação e nas lições aprendidas sobre o que funcionou (ou não) no passado. Os governos devem

incentivar a produção de dados na escala territorial correta para informar as políticas e produzir provas para as tomadas de decisão. Para alcançar tais avaliações abrangentes, também é necessário que os critérios e mecanismos de avaliação e monitoramento sejam definidos no início do processo de elaboração de políticas, e não devem se limitar à execução do orçamento (OCDE, 2018[24]).

Então, o foco no desempenho através de mecanismos de M&A, incluindo um sistema de indicadores claros, permite melhorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, o investimento e a prestação de serviços. Por exemplo, o município de Brusque no Brasil está agregando informações da educação estadual provenientes dos diversos orçamentos (OCDE, 2019[16]). Fazem isso vinculando os objetivos das políticas com os resultados, revelando informações ao longo do ciclo das políticas que devem alimentar as decisões relativas às políticas nas etapas subsequentes. Ainda assim, estabelecer padrões de avaliação e utilizar seus resultados em intervenções futuras nem sempre é fácil. Além das necessidades de capacidade envolvidas, a política M&A envolve custos adicionais que precisam ser equilibrados com a necessidade de buscar eficácia (OCDE, 2019[4]).

6. Sistemas de equalização fiscal e políticas regionais para reduzir as disparidades territoriais

Os países da OCDE enfrentam desigualdades territoriais crescentes. Isto é particularmente verdadeiro em países onde os governos regionais têm capacidades e necessidades fiscais variadas e, portanto, capacidade variável de fornecer serviços públicos locais. O Brasil encontra-se entre esses países, em que o nível das desigualdades regionais, embora tenha diminuído nas últimas décadas, ainda está entre os mais altos do mundo. Essas disparidades territoriais são devidas em parte aos municípios que possuem níveis de recursos muito variados, tanto quantitativos quanto qualitativos, para cumprir com suas responsabilidades (OCDE, 2019[10]).

Os sistemas de equalização, como parte de uma estrutura fiscal mais ampla, podem contribuir para reduzir as desigualdades territoriais. A equalização fiscal visa corrigir desequilíbrios entre governos subnacionais e assim fomentar a equidade entre territórios, sejam eles regiões ou localidades, rurais ou urbanos. Há uma grande variedade de mecanismos de equalização, tanto verticais quanto horizontais. Os mecanismos de equalização, se forem cuidadosamente elaborados, podem sustentar os governos subnacionais mais necessitados, enquanto promovem os esforços fiscais e de desenvolvimento dos governos subnacionais de vários tipos. Eles também podem desempenhar um papel positivo no fortalecimento de um mercado comum interno e de uma união econômica, social e política unificada.

Entretanto, os sistemas de equalização fiscal são frequentemente contestados por sua complexidade, falta de transparência e efeitos de incentivo potencialmente negativos no desenvolvimento da base tributária, tanto em territórios mais ricos quanto nos mais necessitados. Para compensar esses potenciais efeitos negativos, as políticas de equalização fiscal precisam, em particular, ser acompanhadas por políticas de desenvolvimento regional (OCDE, 2019[3]). A maioria dos países da OCDE tem tais políticas em vigor para reduzir as disparidades territoriais, em particular entre as áreas urbanas e rurais. No Brasil, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), atualizada pela última vez pelo Decreto Nº 9.810, em 2019, é um instrumento legal para orientar a ação do governo federal na redução das desigualdades econômicas e sociais entre as regiões, e na promoção de um crescimento mais equilibrado do território. Sua implementação permanece limitada, no entanto, e a política não conseguiu por ora cumprir seus objetivos, em parte devido à falta de consenso político (Santos, Bessa and Lucio, 2017[25]).

Definir indicadores de maturidade para cada dimensão

Para cada uma das dimensões acima, a OCDE identificou diversos indicadores de maturidade que as autoridades de auditoria devem considerar ao avaliarem o desempenho da governança multinível do estado e dos municípios no Brasil. Há uma descrição detalhada como referência de "boas práticas" para cada indicador, bem como a justificativa para sua escolha; também está incluída uma descrição do

indicador, suas principais características e sua relação com questões de governança multinível. Cada indicador de maturidade também detalha as fontes de informação, para que os TCs possam avaliar a situação do estado ou do município e assim poder identificar o nível de maturidade de cada critério. O modelo especifica uma escala de maturidade de três níveis associada a diferentes cores: Vermelho para baixo, amarelo para médio, e verde para nível satisfatório (ver abaixo).

Este referencial de avaliação genérico da governança multinível pode servir como um guia para os TCs desenvolverem seu próprio documento, para orientar auditoria da governança multinível em setores políticos descentralizados. É, assim, um guia para as principais questões que devem ser verificadas em profundidade para avaliar em que medida os governos estaduais e municipais no Brasil estão equipados para elaborar, implementar e avaliar as responsabilidades e funções das políticas descentralizadas. É importante levar em conta que esta ferramenta é flexível em termos de aplicabilidade e pode, com ajustes, ser usada nos níveis estaduais e municipais de governo. Ela também pode ser ajustada para se adaptar a vários setores das políticas descentralizadas (educação, saúde, etc.).

Os diferentes níveis de maturidade foram definidos com base nas 10 diretrizes para fazer o trabalho de descentralização (OCDE, 2019[3]) e na Recomendação da OECD sobre Investimento Público Eficaz entre Níveis de Governo (OCDE, 2019[2]).

Um resumo dos indicadores de maturidade incluídos no referencial encontra-se na Tabela 3.2 e o referencial de avaliação genérica abrangente, com uma explicação da lógica, da unidade de análise, das fontes de informação e dos três níveis de maturidade, pode ser encontrada no Anexo 3.A.

Tabela 3.2. Resumo dos indicadores de maturidade do referencial genérico de avaliação da governança multinível

Dimensão I: Atribuição de responsabilidades
Definição clara das responsabilidades em todos os níveis de governo
Alocação clara e coerente de funções em todos os níveis de governo
Autonomia dos gastos municipais
Prestação de contas dos governos subnacionais
Cobertura da prestação de serviços públicos
Engajamento dos cidadãos
Dimensão II. Financiamento de governos subnacionais
Financiamento das principais responsabilidades
Autonomia fiscal
Transferências intergovernamentais
Gestão financeira municipal
Uso de mecanismos de financiamento inovadores
Dívida e empréstimos municipais
Dimensão III. Capacidades e desenvolvimento de capacidades
Capacidade estratégica subnacional
Necessidades de pessoal
Desenvolvimento de capacidades para as administrações subnacionais
Documentos de orientação técnica
Ferramentas digitais
Capacidades subnacionais para investimentos públicos
Coordenação horizontal e compartilhamento de conhecimentos para o desenvolvimento de capacidades
Dimensão IV. Coordenação entre diferentes níveis de governo
Estruturas legais e regulamentares consistentes
Coordenação vertical para o planejamento de políticas
Acordos de coordenação de financiamento
Planejamento plurianual
Orçamentos participativos/para os cidadãos

Resolução de conflitos entre administrações municipais, estaduais e centrais
Coordenação horizontal para a prestação de serviços
Parcerias interjurisdicionais envolvendo investimentos
Dimensão V. Mensuração de desempenho
Análise ex ante para informar a tomada de decisão em diferentes estágios do processo político
Avaliações ex post para melhorar o desempenho ao longo de todo o ciclo da política
Sistemas de desempenho baseados em resultados para políticas sociais
Documentos de orientação para um rigoroso monitoramento e avaliação
Ferramentas TIC e novas tecnologias para avaliação de desempenho
Análise de benchmarking para medição de desempenho
Transparência e relatórios
Disponibilidade e transparência dos procedimentos administrativos
Dimensão VI. Desigualdades territoriais
Equalização fiscal com foco nas necessidades fiscais
Sistema simples e claro de equalização fiscal
Políticas de desenvolvimento regional para reduzir as desigualdades

Um referencial de avaliação da governança multinível para o setor da educação no Brasil

Esta seção ilustra como as autoridades de auditoria brasileiras poderiam aplicar a metodologia descrita na seção anterior para as Etapas de 1 a 3 a um determinado setor de políticas, neste caso, a educação. Portanto, para ilustrar a etapa 1 *Descrever o sistema de governança multinível para uma área de políticas*, a primeira subseção dá uma visão geral dos principais desafios do sistema de governança multinível em políticas educacionais no Brasil. A segunda subseção fornece uma análise mais detalhada das seis dimensões selecionadas. Cada subseção detalha como a OCDE procede para elaborar a visão geral e a seleção das seis dimensões. Esta análise, também foi desenvolvida tomando como referência a estrutura genérica desenvolvida na seção anterior. Com base nisso, o Anexo detalha exemplos de indicadores de maturidade que os tribunais de contas podem utilizar para auditar as políticas educacionais no Brasil.

É importante lembrar que a implementação das Etapas de 1 a 3 do modelo apresentado neste capítulo não visa uma avaliação completa e detalhada de como o sistema governança multinível funciona no país para um setor de políticas específico. O principal objetivo é fornecer uma descrição geral de como o sistema funciona, a fim de identificar os principais desafios-chave que merecem uma análise mais profunda. Durante a auditoria, os tribunais de contas poderão conduzir uma análise mais profunda do sistema de governança multinível, guiada pelos indicadores de maturidade.

Descrever o sistema de governança multinível para uma área de políticas públicas

Para descrever o referencial de avaliação do sistema de governança multinível para o setor educacional no Brasil, a OCDE conduziu uma pequena revisão bibliográfica sobre o tema. Além de trabalhos acadêmicos, a OCDE utilizou estudos anteriores da OCDE nos quais a governança multinível do setor de educação foi descrita e avaliada.

Visão geral dos principais desafios de governança multinível das políticas educacionais no Brasil

A governança multinível no setor educacional é particularmente relevante no Brasil, onde o sistema é altamente descentralizado, com um distrito federal, 26 estados e 5.570 municípios, cada um com seu próprio sistema escolar. A responsabilidade pela provisão e supervisão das creches públicas e da educação básica é compartilhada entre os diferentes níveis de governo. Embora a responsabilidade pela

direção estratégica e uma proporção substancial do financiamento público seja do governo federal, a responsabilidade constitucional pela provisão da educação e cuidado infantil na primeira infância, a fundamental cabe principalmente aos estados e municípios. Os municípios são responsáveis pela maior parte da educação pré-escolar e fundamental, enquanto os governos estaduais são responsáveis pelo ensino secundário (OCDE/UCLG, 2019[26]). Além disso, os estados e municípios podem estabelecer seus próprios objetivos e estratégias políticas para a educação. O Ministério da Educação desempenha um papel importante no estabelecimento de diretrizes gerais de políticas educacionais para a organização de programas educacionais e na organização de sistemas nacionais de avaliação. Neste contexto, um desafio-chave para o processo de auditoria das políticas educacionais é a multiplicidade e diversidade de atores envolvidos na administração e provisão de serviços educacionais aos cidadãos no Brasil.

Este alto nível de descentralização e complexidade resulta em variações consideráveis das condições dos professores, currículos, níveis de acesso à escola e sistemas de gestão, e planos locais de educação (Carnoy et al., 2017[27]). Os planos de carreira dos professores e as categorias salariais, por exemplo, são estabelecidos nos níveis estaduais e municipais. Desde 2016, entretanto, houve uma recentralização do programa nacional, com o lançamento de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC), visto que antes disso, as escolas locais tinham, cada uma, seu próprio currículo.

Pesquisas têm destacado importantes disparidades de qualidade entre escolas urbanas e rurais, e entre regiões mais ricas e mais pobres do Brasil identificando nisto um desafio chave da política educacional (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]); (Pereira and de Castro, 2019[29]). Os municípios variam muito em tamanho, organização interna, recursos e capacidade administrativa, o que impacta diretamente o desempenho do setor educacional. Ao considerar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para educação, mais de 50% dos municípios das regiões Sul e Sudeste registraram níveis médio ou alto. Nas regiões Norte e Nordeste, no entanto, 90% dos municípios foram classificados nos níveis muito baixo ou baixo do Índice (PNUD, 2016[30]). Além disso, nas áreas urbanas todos os estados estão no nível médio ou alto do IDHM Educação, enquanto que nas áreas rurais todos os estados apresentaram níveis muito baixo ou baixo (Pereira and de Castro, 2019[29]). Outro dado notável é a taxa de analfabetismo agregado do Brasil, que foi de 10,2% em 2010, mas com 7,54% de analfabetismo nas áreas urbanas e 24,64% nas áreas rurais (Pereira and de Castro, 2019[29]). A atual estrutura de governança multinível da educação tem um papel para alguns desses desafios, através de assistência financeira e técnica aos municípios mais necessitados. No entanto, os principais desafios permanecem para vários municípios, em particular os das áreas rurais e das regiões norte e nordeste.

Identificar elementos-chave que devem ser avaliados

Para identificar os elementos-chave do setor educacional em que uma auditoria poderia se concentrar, a OCDE se baseou em diferentes meios, entre os quais:

- Revisão bibliográfica utilizada para descrever o sistema de governança multinível.
- Discussões com os principais especialistas do setor educacional no Brasil e revisão das apresentações feitas em conferências sobre o assunto.
- Discussões e contribuições dos tribunais de contas com experiência em auditoria de políticas educacionais.
- Revisão dos principais dados fiscais.
- Referencial de avaliação genérico desenvolvido pela OCDE (ver Anexo 3.A).

Como resultado deste processo, a OCDE identificou seis elementos-chave que deveriam ser avaliados mais detalhadamente durante a auditoria da política de educação em nível municipal. Estas seis dimensões são descritas abaixo.

Com base neste exercício exploratório, a OCDE desenvolveu então o referencial de avaliação, com indicadores de maturidade. A tabela completa com os indicadores de maturidade pode ser encontrada no Anexo 3.A. Como um processo dinâmico, os tribunais de contas podem considerar adaptar este referencial se o acharem apropriado.

Dimensão 1: Atribuição de responsabilidades no setor da educação

No Brasil, como em muitos outros países federais, a educação é uma responsabilidade compartilhada entre os municípios, os estados e o governo federal, de acordo com as disposições da Constituição Brasileira (1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei Nº 9.394/1996). Os municípios são responsáveis pelo ensino primário e secundário inferior (ensino fundamental 1), enquanto os governos estaduais têm a competência de prover tanto o ensino secundário inferior quanto o superior (ensino fundamental 1 e 2). A União está encarregada da gestão do ensino superior e da formação profissional. A LDB ordena aos estados que priorizem o ensino médio e deixem o ensino secundário inferior (ensino fundamental 2) para os municípios, sob sua orientação (Castro, M. H. G., 2010[31]); (Bruns, Evans and Luque, 2011[28])).

Esta responsabilidade compartilhada para o ensino secundário cria importantes desafios de duplicação e fragmentação na oferta de educação, como é o caso em vários países da OCDE, onde as responsabilidades são compartilhadas. Tal responsabilidade também fomenta um espírito de competição entre estados e municípios (TPE, 2018[32]). Por exemplo, é comum que escolas estaduais e escolas municipais da mesma cidade adotem calendários escolares diferentes, para que as aulas não comecem nas mesmas datas e os períodos de férias não coincidam. Outra dificuldade notável é o transporte: ou existem dois serviços de transporte separados na mesma cidade, o que se revela uma forma ineficiente de alocar recursos, especialmente em cidades pequenas, ou os municípios têm que suportar a carga financeira de proverem serviços de transporte tanto para as escolas municipais como estaduais (Diniz, 2012[33]). A intervenção da União pode ser necessária para aliviar este problema, ao assumir os custos do transporte escolar.

Os três níveis de governo operam sob um "regime de colaboração" mandatado constitucionalmente, no qual a educação é uma competência compartilhada e concorrente (art. 211 da Constituição) (Dourado L. F., 2013[34]). Este regime, entretanto, não assegura uma distribuição clara e detalhada de competências (TPE, 2018[32]), e a situação persiste onde os municípios tendem a ter altos níveis de responsabilidade, mas baixos níveis de receita de recursos próprios e pouco controle sobre a alocação dos recursos transferidos (Diniz, 2012[33]).

Com relação à distribuição de funções, o governo federal tem pelo menos três funções principais relacionadas à coordenação das políticas educacionais: legislativa; planejamento e avaliação; e redistributiva e diretiva (TPE, 2018[32]), conforme o artigo 8 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). No entanto, a competência para legislar sobre educação é concorrente entre os três níveis de governo, cada um em sua esfera de ação (art. 24, IX da Constituição).

A função legislativa do governo federal refere-se à promulgação de leis e regulamentos, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996 e a Lei do Plano Nacional de Educação em 2014, apenas para citar alguns marcos importantes. De acordo com o artigo 22 da Constituição, é responsabilidade exclusiva do governo federal promulgar as diretrizes e princípios da educação nacional (Dourado L. F., 2013[34]). O governo federal também edita deliberações e resoluções através de órgãos colegiados, tais como o Conselho Nacional de Educação (CNE). Ele é responsável pela elaboração de programas nacionais, por exemplo, o programa da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre muitos outros.

As funções de planejamento e avaliação do governo federal compreendem a formulação de planos, por exemplo o Plano Nacional de Educação (PNE), e a gestão do sistema nacional de informação e avaliação. O governo federal compila informações sobre o funcionamento e o orçamento das escolas, bem como

sobre o desempenho dos alunos. Entre as avaliações padronizadas aplicadas regularmente, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi introduzido em 2019 para substituir o sistema Aneb e Anresc (ANA), também conhecido como Prova Brasil. Partindo dos resultados destes dois testes, e combinando-os com as taxas de aprovação dos estudantes, o governo desenvolveu um índice chamado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Por fim, a função redistributiva e diretiva do governo federal envolve o fornecimento de assistência técnica e financeira aos governos locais. O governo federal faz isso principalmente através de programas de apoio financeiro direto às escolas, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O objetivo deste último programa é fornecer assistência financeira às escolas públicas com o objetivo de melhorar a infraestrutura física e pedagógica, e as práticas de gestão (Diniz, 2012[33]).

Em nível subnacional, estados e municípios estão encarregados de desenvolver e promulgar suas próprias leis e planos, incluindo o orçamento e os planos locais de educação. Como será discutido nas seções abaixo, os governos subnacionais estão sujeitos a uma estrutura de financiamento um tanto rígida, com níveis mínimos de investimento mandatados constitucionalmente. Quando se trata de planejamento, como o governo federal fornece a estrutura geral sobre a qual os sistemas de educação local podem funcionar, os planos locais tendem a replicar os princípios e objetivos adotados pelo governo federal. Ainda assim, eles frequentemente adotam seus próprios planos de ação e estabelecem suas próprias metas, o que significa que, quando se trata de implementação, eles têm que ser mais orientados à ação e proativos. Os governos subnacionais são livres para desenvolver seus próprios sistemas de avaliação, e muitos deles já o fizeram, mas a tendência geral é que auxiliem na execução de sistemas de avaliação de elaboração nacional, e em troca receber dados detalhados, desagregados em nível escolar.

Dimensão 2: Responsabilidades e estrutura de financiamento no setor da educação

A Constituição determina um nível mínimo de investimento em educação (art. 212 da Constituição e art. 69 da Lei Nº 9.394/1996). Estados e municípios têm que contribuir com pelo menos 25% de toda sua receita tributária para a manutenção e desenvolvimento da educação, incluindo as provenientes de transferências, e o governo federal, 18%. Este nível mínimo de 25% para os governos subnacionais inclui a receita tributária de origem própria e a proveniente de transferências do governo federal t (Tesouro Nacional, n.d.[35]). O conceito de "manutenção e desenvolvimento da educação" é definido pela Lei (arts. 70 e 71 da Lei Nº 9.394/96). Compreende gastos com salários de professores, custos de funcionamento escolar, programas de transporte escolar, bolsas de estudo e material didático. Não inclui programas de assistência social, obras de infraestrutura, subsídios a entidades filantrópicas ou pesquisas realizadas fora do sistema escolar.

O nível mínimo obrigatório de investimento em educação varia de região para região. Esta norma é mais rígida do que o nível mínimo de investimento exigido pela Constituição, pois a referência é o custo para fornecer educação de qualidade a cada estudante. Tomando como parâmetro o índice Custo Aluno Qualidade (CAQ), estima-se que, em 2019, 43% dos 5.570 municípios e cinco estados (Minas Gerais, Paraíba, Maranhão, Pará e Amazonas) investiram menos do que o mínimo satisfatório para promover uma educação de qualidade (TPE, 2018[32]). O nível mínimo obrigatório de investimento varia entre as regiões, que apresentam grandes disparidades em termos de receita tributária. Como resultado, se esta fosse a única regra de financiamento em vigor, estima-se que os gastos na região nordeste seriam inferiores a R$ 100 por aluno do ensino fundamental por ano nas escolas municipais, abaixo da média de gastos da Bolívia e Nicarágua, enquanto na região sudeste estes gastos poderiam chegar a R$ 1.500 por aluno do ensino fundamental por ano, em torno dos mesmos níveis da Coréia e Cingapura (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]). Além disso, em alguns casos, o financiamento para a educação e do FUNDEB, também pode ser desviado para cobrir outros tipos de despesas. É o caso, por exemplo, do Estado de São Paulo, onde recursos do Fundeb foram utilizados para pagar pensões de aposentadoria no Estado de São Paulo (OCDE, 2020[17]).

Para resolver esses desequilíbrios regionais, o governo federal adotou duas linhas de ação paralelas. Uma foi estabelecer um nível mínimo de gastos por estudante no ensino fundamental. A outra, criar um fundo de equalização, chamado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), posteriormente transformado em 2007 no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Outra importante fonte de renda para a educação é o Salário-educação. Trata-se de uma contribuição social extraída de 2,5% da folha de pagamento mensal das empresas. Foi criado em 1964 e, desde então, passou por várias reformas. Hoje, conforme estabelecido na Lei º 10.832/2003, 10% da receita líquida do Salário-educação vai para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e 90% é automaticamente distribuído entre as três entidades, na proporção de 1/3 para o governo federal e 2/3 para os governos estaduais e municipais. O 2/3 é repartido de acordo com o número de matrículas, com o objetivo de financiar programas, projetos e ações educacionais (art. 212, §6º da Constituição).

Além disso, estados e municípios recebem transferências legais do governo federal, em virtude do programa de distribuição universal (Tanno, 2017[36]). O único critério de distribuição é o número de alunos matriculados em cada nível de escolaridade. Ele não está associado ao orçamento da entidade nem a nenhum mecanismo de equalização. Além disso, não é exigida nenhuma contrapartida (Diniz, 2012[33]). Os programas são o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD).

A Tabela 3.3 resume a estrutura de financiamento da educação no Brasil, por tipo de mecanismo de financiamento e por nível de governo. A estrutura não sofreu alterações substanciais desde 2010.

Tabela 3.3. Estrutura de financiamento da educação básica, por nível de governo (2010)

Fontes de receita	Governo federal	Governos estaduais	Governos municipais
Receita orçamentária	• Orçamento ordinário • 18% da receita tributária da MDE	• 25% da receita tributária da MDE • FUNDEB (subfinanciamento)	• 25% da receita tributária da MDE • FUNDEB (subfinanciamento)
Contribuições sociais	• 1/3 do Salário-educação • Contribuição sobre lucro líquido • Contribuição previdenciária • Previsão de receita bruta	• 2/3 do Salário-educação	
Mista / Transferências	• Fundo de Erradicação da Pobreza (FECP)	• Quota federal do Salário-educação • Orçamento federal • Quota federal e outras fontes de investimentos do FNDE do Salário-Educação	• Quota federal do Salário-educação • Quota estadual do Salário-educação • Orçamento federal • Orçamento estadual • Quota federal e outras fontes de investimentos do FNDE do Salário-Educação
Outras receitas	• Operações de crédito • Receita líquida da loteria federal • Receita dos órgãos autônomos • Quota federal e outras fontes de investimentos do FNDE do Salário-Educação • Receitas de fonte própria • Diversos	• Receitas de fonte própria • Operações de crédito • Diversos	• Receitas de fonte própria • Operações de crédito • Diversos

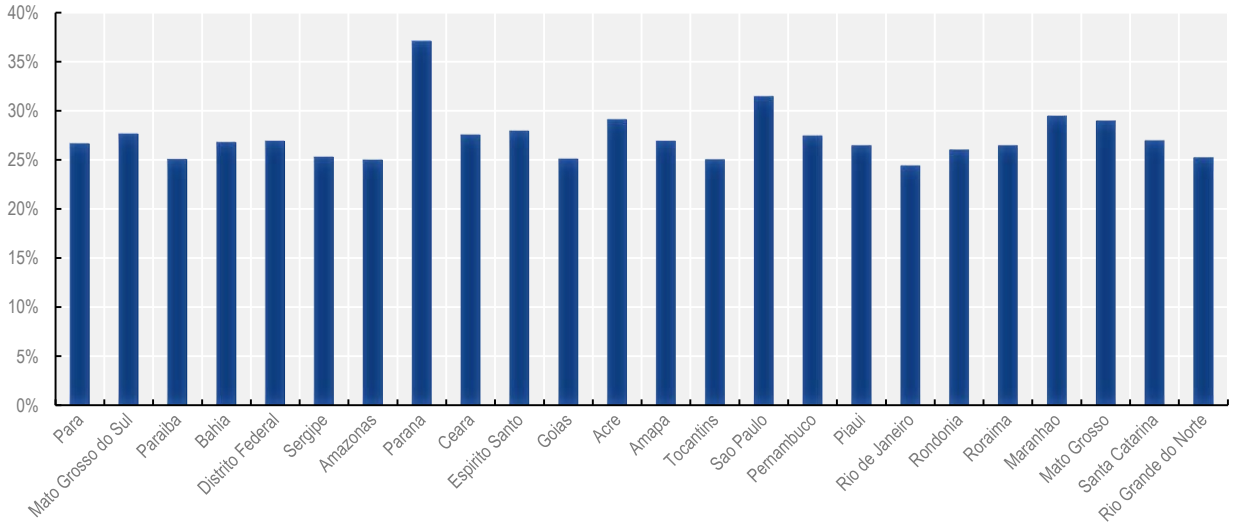
Nota: MDE refere-se a "Manutenção e Desenvolvimento do Ensino", FNDE é o "Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação" e FUNDEB é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
Fonte: (Castro, M. H. G., 2010[31]).

Há pouco espaço para variações entre governos subnacionais

Esta estrutura de financiamento relativamente fixa no setor educacional no Brasil deixa pouco espaço para os governos subnacionais agirem em relação às suas fontes de receita. Há, no entanto, exemplos de governos subnacionais adotando abordagens diferenciadas, por exemplo, gastando acima do mínimo constitucional ou alterando seus próprios impostos, para coletar mais receitas para a educação.

Níveis de gastos acima do mínimo é bastante comum entre os governos subnacionais no Brasil. Em 2017, todos os estados gastaram acima do mínimo de 25% (Figura 3.4). No entanto, o nível de gastos não está relacionado com as desigualdades regionais. Como reflete uma porcentagem do orçamento, e visto que o orçamento dos estados mais ricos é superior ao dos estados mais pobres, os estados com porcentagens semelhantes teriam gasto quantidades díspares de recursos em educação. O gráfico abaixo mostra a porcentagem de gastos em educação no ano de 2017 a nível estadual, utilizando dados coletados pelo Ministério da Educação – FNDE através do sistema SIOPE.

Figura 3.4. Participação dos gastos do governo na educação proveniente de receitas destinadas, por estado (2017)



Fonte: FNDE, 2017.

Há também casos de municípios pobres que gastam significativamente mais em educação, e o fazem de forma eficiente, o que se traduz em maior desempenho dos estudantes, em comparação com municípios com níveis de renda semelhantes. Wilbert e D'Abreu, em uma pesquisa recente, ao medir a eficiência dos gastos públicos em educação em 57 municípios do estado de Alagoas, constatou que os municípios com baixo Produto Interno Bruto (PIB) per capita e baixo valor gasto por estudante eram os mais eficientes. Isto pode refletir que a quantidade de investimento não afeta necessariamente a qualidade da educação (Matias et al., 2018[37]). Algo semelhante se deu pela análise dos municípios do estado de São Paulo, em que o maior gasto não se traduziu em melhor desempenho educacional quando não associado a um aumento da eficiência dos gastos. Por outro lado, um estudo das 26 capitais estaduais – portanto das grandes cidades – não encontrou relação significativa entre eficiência nos gastos e melhor desempenho na educação primária (Matias et al., 2018[37]).

Os governos subnacionais também podem canalizar receita adicional para a educação alterando a fórmula de cálculo e cobrança de um determinado imposto, e combiná-la com um mecanismo de distribuição. O Estado do Ceará adotou tal estratégia. O Estado estabeleceu que 72% da receita arrecadada com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) teria que ser gasta em

educação. O Estado não aumentou a alíquota do imposto, mas simplesmente condicionou esta porcentagem de transferências obrigatórias aos municípios, recorrendo ao Índice de Qualidade da Educação (IQE) como referência (Codes, A, 2018[38]). Esta política permitiu que pequenos municípios do estado do Ceará com um bom desempenho educacional recebessem mais transferências. Para alguns desses municípios, a parcela de transferências de ICMS superou até mesmo a parcela de transferências da FUNDEB, já que estas se baseiam em números de matrículas (Codes, A, 2018[38]). Alguns estados estão começando a seguir este exemplo do Ceará, por exemplo o estado de São Paulo, onde uma lei foi proposta (Assembleia legislativa do Estado do Sao Paulo, n.d.[39]).

Baixa eficiência nos gastos no setor de educação

Apesar da elevada participação dos gastos públicos em relação ao PIB na educação no Brasil, estes gastos não se traduzem diretamente em melhores resultados educacionais. O Brasil é um dos países membros e parceiros da OCDE que mais gasta em educação em termos de proporção da riqueza nacional, embora o PIB per capita comparativamente baixo do país comparado à população jovem indique gastos comparativamente baixos por estudante. O Brasil teve um desempenho ruim na avaliação do PISA nos últimos anos. O país gasta aproximadamente o mesmo que o México e mais que a Turquia e a Tailândia em educação, mas seus resultados de desempenho estudantil são piores (Oliveira et al., 2015[40]).

Isto pode ser explicado pela baixa eficiência da alocação de recursos, que tem um impacto menor do que o montante gasto (Oliveira et al., 2015[40]); (Glewwe et al., 2013[41]); (Hyman, 2017[42])). De toda forma, um certo padrão de investimento é fundamental: o Brasil tem visto um importante progresso nas taxas de matrícula e nos níveis de escolaridade desde o início dos anos 90, em razão do aumento significativo nos recursos investidos em educação durante este período (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]). No entanto, progredir a partir daí significa gastar melhor, não simplesmente acrescentar mais recursos (Oliveira et al., 2015[40]). Estima-se que gastos mais eficientes poderiam reduzir os custos a nível municipal, entre 3% a 30%, dependendo do nível de eficiência alcançado (Moreira, 2017[43]).

A alocação de gastos em todos os níveis de educação é considerada um dos fatores-chave que impedem melhores resultados no nível atual de gastos em educação no Brasil (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]), juntamente com as altas taxas de repetição persistentes e os altos custos por graduado; o aumento dos custos dos professores; pouca pesquisa de custo-benefício; e corrupção e má administração dos fundos para a educação. Cada país da OCDE gasta mais por aluno no ensino superior do que gasta com a educação primária – em média, o dobro – no entanto, a proporção no Brasil é extrema: quase seis vezes mais. A questão não é a parcela do PIB que o Brasil dedica ao ensino superior, já que 0,75% está bem abaixo da média da OCDE de 1,5%. A questão é o número muito baixo de alunos no ensino superior público em relação aos gastos.

Dimensão 3: Mecanismo de coordenação no setor de educação

O regime de colaboração previsto na Constituição brasileira prevê um sistema descentralizado e complexo de alocação de responsabilidades no setor educacional. No entanto, há muito poucos mecanismos institucionais para instituir ou proporcionar uma colaboração sistemática e sólida entre os três níveis de governo neste setor (Furtado and Soares, 2018[44]). Na realidade, o regime de colaboração, mesmo se constitucionalmente estabelecido, ainda não foi regulamentado por leis específicas. Um Sistema Nacional de Educação (SNE), como previsto na Lei do Plano Nacional de Educação (art. 13 da Lei Nº 13.005/2014), poderia promover tais mecanismos e criar outros. O SNE, entretanto, permaneceu na agenda política por vários anos, sem ter sido efetivamente implementado. De acordo com pesquisadores, grupos de defesa e sindicatos de professores, a criação do SNE poderia esclarecer responsabilidades, melhorar a cooperação e fortalecer os papéis federais de redistribuição social e assistência técnica (Dourado L. F., 2013[34]) (TPE, 2018[32]).

Quadro 3.5. Rumo a um Sistema Nacional de Educação

A criação de um Sistema Nacional de Educação está na agenda política há alguns anos. Tal sistema cumpriria com o princípio do "regime de colaboração" (Dourado L. F., 2013[34]) ainda não regulamentado. O documento das propostas para a Conferência Nacional da Educação de 2014 (CONAE), elaborado pelo Fórum Nacional da Educação (FNE), defendia que a criação de um Sistema Nacional contribuiria para alcançar os seguintes objetivos:

- Promover diretrizes educacionais comuns em todo o território nacional, com a perspectiva de superar as desigualdades regionais e promover o direito à educação de qualidade;
- Definir e garantir propósitos, diretrizes e estratégias educacionais comuns, sem prejuízo das especificidades de cada sistema;
- Reforçar o papel do governo federal na promoção da articulação, padronização, coordenação e regulamentação da educação nacional pública e privada.

Mais tarde, em 2014, com a Lei do Plano Nacional de Educação (Lei Nº 13.005/2014), a criação de tal sistema tornou-se obrigatória. O artigo 13 da Lei estabelece que:

> *Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.*

Considerando que o Sistema Nacional de Educação teria que ser criado por uma lei nacional específica, grupos de defesa e organizações não governamentais, juntamente com congressistas e senadores cuja plataforma de trabalho é a educação, têm promovido esta agenda no Congresso Nacional. O Projeto de Lei Complementar Nº 25, que prevê a criação do SNE, foi proposto em fevereiro de 2019 na Câmara dos Deputados. Entretanto, aguarda apreciação da Comissão de Educação desde março do mesmo ano. Outro Projeto de Lei que promulgou o SNE foi proposto em 2019, desta vez no Senado Federal. O Projeto de Lei Complementar Nº 235, proposto em outubro de 2019, aguarda apreciação da Comissão de Educação desde dezembro do mesmo ano.

Uma lei específica do Sistema Nacional de Educação, de acordo com a organização não governamental Todos pela Educação (2018) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, deve trazer as seguintes mudanças:

- Estabelecer mais claramente as competências e deveres de cada entidade, com ênfase no fortalecimento do papel do governo federal de coordenar a educação nacional, enquanto diminui seu papel como executor de políticas.
- Estabelecer referências nacionais para a provisão de educação básica de qualidade, através da adoção do Índice Custo Aluno Qualidade (CAQ), e com o apoio de um conselho ou órgão tripartite.
- Atribuir a cada governo estadual o papel de supervisionar as políticas de educação básica em seus territórios, estabelecendo critérios claros para questões como: matrícula, currículo, avaliação, materiais didáticos, seleção e treinamento de professores.
- Criar mecanismos para fomentar práticas de colaboração entre os municípios, incluindo consórcios intermunicipais e a institucionalização dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE).
- Dar atenção especial às regiões Norte e Nordeste: à luz do pacto federativo brasileiro, o SNE deve garantir as condições necessárias para a qualidade e equidade na assistência educacional, especialmente no nível básico, buscando superar as desigualdades regionais históricas.

Fonte: Adaptado de: (Dourado L. F., 2013[34]; National Education Conference (CONAE), 2013[45]; TPE, 2018[32]; Campanha Nacional pelo Direito à Educaçao, n.d.[46]; Camara dos Deputados, n.d.[47]).

Historicamente, o Ministério da Educação (MEC) tem decretado em sua maioria políticas *top-down*, de cima para baixo, com base em suposições gerais sobre as necessidades e deficiências dos governos subnacionais. Esta estratégia deu frutos nos anos 90, resultando em um aumento na frequência escolar e em anos de escolaridade. Como o foco da política está mudando do acesso à educação para a qualidade da educação, o governo federal deve enfrentar o desafio de abordar a lacuna remanescente na igualdade de renda e no desempenho educacional entre as regiões. Políticas *top-down*, centralizadas, podem não ser capazes de responder pela heterogeneidade das cidades e estados brasileiros. O Conselho Nacional de Educação (CNE, 2012[48]) tem enfatizado que, apesar do desenho constitucional de um federalismo não hierárquico, o governo federal ainda está ancorado em um modo de operação vertical e centralizado. Portanto, é urgente investir em políticas territoriais e em abordagens colaborativas para a elaboração de políticas (CNE, 2012[48]), a partir de três perspectivas: coordenação entre a União e os municípios; estados e municípios; e coordenação horizontal.

Coordenação entre o governo federal e os municípios

Dadas suas funções de direção e planejamento na política educacional, o governo federal deveria fornecer uma estrutura para a cooperação. Na arena institucional, esta função de direção se refletiu na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do Ministério da Educação (MEC). A Secretaria tinha, entre outras, as atribuições de contribuir para a criação de um sistema nacional de educação; fomentar a cooperação entre as entidades; e dar suporte aos governos subnacionais na elaboração, implementação e avaliação de seus Planos de Educação (artigo 30 do Decreto Nº 7.690/2012). Apesar de ser considerado uma medida institucional positiva para um regime de colaboração mais eficaz e sólido (CNE, 2012[48]), ele foi extinto em 2016.

Além disso, o governo federal criou e tem reforçado várias esferas de participação e acordos, tais como conferências, fóruns, entidades colegiadas e conselhos deliberativos, entre outros. Estes mecanismos incluem frequentemente governos subnacionais, bem como a participação da sociedade civil, sindicatos e universidades. Alguns desses órgãos conjuntos têm poder de decisão, enquanto outros funcionam como instâncias de diálogo permanente que debatem prioridades comuns e estabelecem diretrizes. Eles produzem documentos que formam a base de novas políticas, tais como as propostas da Conferência Nacional de Educação (CONAE). A Tabela 2 dá exemplos de tais arenas de participação e construção de consensos.

Tabela 3.4. Esferas participativas na elaboração de políticas educacionais

Tipo	Função	Exemplo
Conferências nacionais	Participação da sociedade civil Estabelecimento de prioridades nacionais abrangentes Definição da agenda	Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) Conferência Nacional sobre Educação (CONAE) Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica Conferência Nacional sobre Educação Escolar Indígena
Fóruns participativos	Planejamento estratégico participativo Definição da agenda Alinhamento de prioridades Uniformização das regras	Fórum Nacional de Educação (FNE) Fórum Nacional dos Conselhos de Educação Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente Fórum Nacional de Educação Superior Comissões Estaduais de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
Órgãos colegiados de administradores educacionais	Definição da agenda Compartilhamento de informações Intercâmbio de boas práticas Diálogo com o governo federal	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE) União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)
Comissões intergovernamentais	Monitoramento e avaliação Estabelecer prioridades de financiamento	Comissão Intergovernamental sobre Financiamento para a Educação Básica de Qualidade Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS FUNDEB)

Fonte: (CNE, 2012[48]).

Um mecanismo chave de colaboração é o Plano de Ações Articuladas (PAR), uma ferramenta de planejamento participativo estratégico (Fermandes and Nogueira, 2018[49]). Partindo de um diagnóstico do cenário educacional, municípios e estados desenvolvem um plano de 4 anos, com estratégias para enfrentar os desafios identificados. Através de um processo participativo baseado em questionários e reuniões conjuntas, os municípios e estados identificam suas maiores necessidades e definem ações para atendê-las. Uma vez formulado o PAR, a entidade subnacional o apresenta ao Ministério da Educação (MEC), com o qual assina uma carta de acordo. Partindo das ações propostas no PAR, o Ministério da Educação pode fornecer assistência técnica e financeira adequada. Isto é crítico porque o governo federal normalmente tem desempenhado um papel tímido na prestação de assistência técnica (TPE, 2018[32]).

O PAR estabeleceu um novo padrão de relacionamento entre o governo federal e as outras entidades. No início, alguns estados e municípios não sabiam o que requerer, e o governo federal, por sua vez, não sabia o que oferecer (Fermandes and Nogueira, 2018[49]). A maioria dos estados e municípios elabora seu PAR a cada ciclo de 4 anos desde 2007, quando ele foi criado. Embora não seja obrigatório, de acordo com a Resolução CD/FNDE Nº 14/2012, a elaboração de tais planos de ação é uma condição para a obtenção de assistência técnica e financeira do MEC. Em outras palavras, o PAR é um pré-requisito para que as entidades subnacionais recebam assistência técnica e financeira do governo federal, a qual será paga com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Assim, o processo de planejamento estratégico do PAR tem permitido a qualificação tanto da demanda quanto da oferta de programas educacionais.

Coordenação entre estados e municípios

A relação entre estados e municípios no Brasil em relação à educação difere de estado para estado. Em alguns estados, mais do que a estrutura institucional em si, a definição de regras e mecanismos de colaboração entre as entidades muitas vezes depende da capacidade de negociação dos gestores educacionais (Fermandes and Nogueira, 2018[49]). Em geral, os mecanismos de coordenação entre estados e municípios podem ser divididos em cinco categorias (Tabela 3.5). Partindo desta tipologia, foram identificadas diferentes políticas, que vão desde programas conjuntos de matrícula escolar até treinamento contínuo dado a professores e servidores públicos locais.

Tabela 3.5. Categorias de coordenação entre estados e municípios

Categoria	Descrição
Coordenação do estado	• Cooperação institucionalizada, na maioria das vezes vertical • O Estado induz fortemente a cooperação • Envolve a redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos
Programas conjuntos	• Cooperação institucionalizada • Mesmo assim, a cooperação é o resultado de negociações contínuas, o que leva a uma variação no grau e objeto da institucionalização • Envolve a redistribuição de recursos materiais e humanos
Resolução de conflitos	• Com base na negociação liderada em arenas institucionais • Não envolve redistribuição de recursos
Ações conjuntas	• Cooperação, mas relativamente fraca, não institucionalizada e, em alguns casos, não intencional
Políticas independentes	• Pouca ou nenhuma cooperação • Pode levar a conflitos entre entidades

Fonte: (Segatto, 2015[50]).

A maioria dos governos estaduais desenvolveu programas de transporte e alimentação escolar para os municípios. Alguns estados criaram programas conjuntos relativos ao calendário escolar, sistemas de matrículas e gestão de recursos humano, como Goiás e Acre (Segatto, 2015[50]). Já outros, fizeram mais em termos de assistência, orientação e compartilhamento de informações.

Em estados como a Paraíba, o estado e os municípios têm políticas independentes, sem um grau significativo de colaboração (Abrucio, L. F, 2017[51]). No estado do Pará a relação é melhor caracterizada como conflituosa: não há programas conjuntos, instâncias de negociação ou canais de diálogo entre a Secretaria Estadual de Educação e a Secretaria Municipal de Educação (Segatto, 2015[50]).

O Quadro 6 apresenta a trajetória, o funcionamento e os resultados do regime de colaboração entre o estado do Ceará e seus 184 municípios, com foco no Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), elogiado internacionalmente como caso bem sucedido (Abrucio, Pereira and Seggato, 2017[52]; Carnoy et al., 2017[27]).

Quadro 3.6. Coordenação: Alfabetização no estado do Ceará com o Programa Idade Certa

O Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) foi lançado em 2007 e institucionalizado através da Lei Nº 14.026/2007, com o objetivo de garantir que todas as crianças fossem alfabetizadas até os sete anos de idade. O PAIC se concentra na melhoria da gestão municipal e escolar, direcionando-as para a aprendizagem das crianças. Desde o início do programa, a Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC) enfatizou que as questões políticas partidárias não deveriam interferir na educação e não tratou de maneira diferente os prefeitos aliados ou os opositores ao governo estadual.

Todos os 184 municípios do Ceará se juntaram ao PAIC através de um acordo de cooperação. Ao aderir ao PAIC, os municípios se comprometeram a estruturar equipes nas Secretarias Municipais de Educação para implementar o programa.

A própria SEDUC passou por uma reestruturação organizacional. Foi criada a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa (COPEM), com o objetivo de estabelecer um sistema de cooperação para definir políticas e estruturar ações para elevar a qualidade da educação infantil. Além disso, foi decretado um nível intermediário entre estados e municípios, composto pelas Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs).

O programa tem sido reformulado ao longo dos anos, passando por ajustes e mudanças incrementais. Em 2008, o apoio financeiro aos municípios foi iniciado através de bolsas de estudo para os servidores públicos responsáveis pela implementação do programa, para complementar seu salário.

Em 2009, foi adotado um mecanismo de indução financeira para tornar a alfabetização uma prioridade, alterando a cota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) redistribuída aos municípios. Dos 25% de participação que os municípios recebem, 18% passaram a ser direcionados à educação, com base no Índice de Qualidade Educacional (IQE). O IQE é calculado de acordo com os níveis de proficiência para que os municípios com o maior número de crianças no nível apropriado sejam valorizados, enquanto que aqueles com crianças nos níveis mais baixos de proficiência são penalizados. O cálculo também considera a porcentagem de estudantes que participaram das avaliações e a taxa de melhoria em relação ao ano anterior.

Outro mecanismo de indução financeira adotado no Ceará é o Prêmio Escola Nota 10, instituído em 2009 pela Lei Nº 14.371. O prêmio é destinado às 150 escolas públicas que obtiverem os melhores resultados de alfabetização medidos pelo Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização. A escola vencedora recebe primeiro 75% do total, mas os 25% restantes são recebidos após a celebração de um acordo de cooperação técnica e pedagógica com uma das 150 escolas com os menores resultados.

O sucesso desta política dependeu de uma estrutura de governança bem fundamentada. A liderança foi capaz de aprender e mudar continuamente, articular e negociar com outros atores governamentais e não-governamentais em busca de suporte. A colaboração foi construída em torno de projetos claros, definidos de forma dialógica. Foram estabelecidas metas de curto, médio e longo prazo. Foram estabelecidas estruturas adequadas e incentivos aos municípios, com um equilíbrio virtuoso entre cooperação e competição. Para o ensino, foi criado um tripé, baseado na combinação de treinamento, material pedagógico adequado e monitoramento e avaliação, em um circuito de feedbacks.

Fonte: (Abrucio, Pereira and Seggato, 2017[52]).

Coordenação horizontal

Há muito poucas esferas institucionais para a coordenação horizontal entre estados e municípios no Brasil e a cooperação entre os municípios é relatada como baixa (Abrucio, L. F, 2017[51]). O mecanismo mais relevante são os consórcios intermunicipais, notadamente os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) (CNE, 2012[53]). Estes arranjos possuem um grande potencial inovador para resolver problemas complexos e multifacetados, enquanto sua magnitude permanece pequena.

O Conselho Nacional de Educação define ADE como uma forma horizontal de colaboração territorial destinada a garantir uma educação de qualidade (CNE, 2012[95]). Trata-se de um modelo de rede em que municípios com proximidade geográfica e características socioeconômicas similares trocam experiências e enfrentam conjuntamente desafios no campo da educação (Abrucio, L. F, 2017[51]). É normalmente formado por governos municipais, mas organizações não governamentais e entidades privadas sem fins lucrativos também podem participar (CNE, 2012[53]).

Um dos objetivos dos ADEs é desenvolver uma metodologia compartilhada entre os municípios para aumentar a eficiência das ações e medir os resultados dessas ações com o auxílio de indicadores (CNE, 2012[53]). Ela informa um modelo de tomada de decisão baseado em evidências, partindo de um entendimento comum de um contexto local compartilhado.

Neste sentido, os ADEs podem adotar muitos cursos de ação diferentes. Podem incluir, por exemplo, o desenvolvimento de planos educacionais locais e currículos locais. Eles podem se concentrar no treinamento de professores e servidores públicos e no estabelecimento de um acordo de transferência mútua de servidores públicos entre os municípios. Um sistema de avaliação conjunta pode ser implantado

e os estilos de gestão podem ser avaliados e melhorados. Programas conjuntos de prestação de serviços podem ser adotados, tais como um relativo ao transporte escolar.

Entre 2009 e 2017, 15 ADEs diferentes foram desenvolvidos em todo o país (Abrucio, L. F, 2017[51]). Alguns permanecem ativos, enquanto outros foram desativados. Os ADEs da Chapada Diamantina, região metropolitana de Florianópolis, Estrada de Ferro Carajás e Noroeste de São Paulo são considerados pela literatura especializada bem-sucedidos (Abrucio, L. F, 2017[51]). Em todas eles, foram realizadas avaliações abrangentes, culminando com a elaboração de planos de ação conjuntos, e uma rede colaborativa de gestão educacional foi solidificada. Em alguns deles, os atores não estatais são parceiros, e contribuem com assistência técnica e financiamento. A Tabela 3.6 tem um inventário da experiência destes ADEs.

Tabela 3.6. Exemplos de Arranjos para o Desenvolvimento da Educação no Brasil

ADE	Descrição
Instituto Chapada (Bahia)	• Carta pública de compromisso assinada por 12 municípios em 2000 • O Instituto Chapada é uma ONG parceira desde o início, em 1997 • Começou com o diagnóstico dos desafios educacionais • Elaboração conjunta de plano de ação e estabelecimento de metas • Parcerias contínuas com atores privados e universidades • Melhores resultados educacionais e uma rede mais forte de professores qualificados
Ferrovia Carajás (Maranhão)	• Implementado em 2009 com 15 municípios; 6 permanecem hoje • Apoio financeiro e técnico prestado pela Fundação Vale • Gestão pedagógica e treinamento de diretores de escola • Relações mais estreitas e cooperativas entre as equipes técnicas, administrativas e docentes
Noroeste São Paulo (São Paulo)	• Lançado em 2009 com 17 municípios; 53 hoje • Análise abrangente, baseada em dados e avaliação • Coordenado pela Secretaria de Educação do Estado (ciclo eleitoral) • Custos de operação compartilhados pelos municípios; nenhum financiamento externo • Organização de fóruns e conferências "Educação para Todos
Grande Florianópolis (Santa Catarina)	• Conceptualizada pela ONG Instituto Positivo em 2014 • Acordo de cooperação assinado em 2015 entre o Instituto Positivo e os 22 municípios da Associação de Municípios da Grande Florianópolis (Granfpolis) • Gerenciamento por resultados: metas de curto, médio e longo prazo foram estabelecidas e são monitoradas mensalmente, com o auxílio de indicadores • Em 2017, deu origem à Associação de Dirigentes Municipais de Educação

Fonte: (Abrucio, L. F, 2017[51]).

Desde a criação dos ADEs, os resultados da educação têm melhorado nos municípios participantes. Nos 12 municípios da ADE Chapada Diamantina, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dobrou de 2005 a 2015 (Abrucio, L. F, 2017[51]). Estes municípios tinham, até então, o melhor IDEB de todo o estado da Bahia. Dos 20 municípios da Estrada de Ferro ADE Carajás, 10 deles tiveram um aumento de pelo menos um ponto no índice IDEB entre 2007 e 2015, em uma escala que varia de 0 a 10 (Abrucio, L. F, 2017[51]).

Os principais desafios enfrentados pelos ADEs dizem respeito à sua sustentabilidade financeira a longo prazo, especialmente nas regiões mais pobres, os altos custos de contratação e treinamento de equipes técnicas qualificadas, a falta de envolvimento da sociedade civil e a fraca supervisão e apoio do governo federal (Abrucio, L. F, 2017[51]).

Ao expandir o modelo dos ADEs, há outros atores que poderiam estar mais estrategicamente envolvidos (Abrucio, L. F, 2017[51]). As Associações de Municípios existentes em cada estado poderiam defender os interesses dos membros na criação de tais arranjos de colaboração e negociar o suporte dos níveis

estadual e federal. Fundações sem fins lucrativos e ONGs do setor de educação estão construindo uma ampla plataforma para defender reformas das políticas, promover boas práticas e apoiar os gerentes locais. As universidades, especialmente as localizadas em polos regionais fora das capitais, poderiam fornecer consultoria técnica e desenvolver metodologias de avaliação para os municípios.

Os chefes das Secretarias Estaduais de Educação e das Secretarias Municipais de Educação enfrentam desafios e exigências comuns. Com o objetivo de reunir esses chefes, foram criados órgãos colegiados, como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Eles funcionam como esferas para compartilhar informações e boas práticas e para alinhar as prioridades políticas. Através desses fóruns ou conselhos, estados ou municípios podem falar ao governo federal como uma voz unificada (CNE, 2012[48]). Como consequência, eles podem ter uma posição mais forte sobre o que deve ser endossado pelo governo federal.

Por fim, muito poucos mecanismos de coordenação interescolares foram observados. Há espaço para que escolas de diferentes municípios dentro de um mesmo estado adotem práticas de aprendizagem entre pares, tomada de decisões conjuntas ou alocação conjunta de recursos. Tomando as políticas estatais como ponto de partida, elas poderiam melhorar a qualidade e eficiência da gestão escolar, optando por enfrentar problemas semelhantes em conjunto.

Alguns estados intervieram para que essa colaboração entre os municípios acontecesse. Em São Paulo, as 16 Diretorias Regionais de Educação (DREs) atuam como um nível intermediário entre a secretaria estadual e os municípios (Barros, 2018[54]). Elas promovem programas de treinamento que reúnem professores e administradores da mesma região educacional. Ao fazer isso, facilitam o compartilhamento de informações e o alinhamento da gestão e das práticas pedagógicas. Uma identidade comum poderia ser reforçada entre as escolas municipais, promovendo o alinhamento político. E por último, as DREs poderiam contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de gestão baseada em evidências nas escolas municipais (Barros, 2018[54]).

Dimensão 4: Capacidades dos governos subnacionais no setor da educação

Desenvolvimento de capacidades e assistência técnica

Os Estados desempenham um papel fundamental no fortalecimento das capacidades das administrações municipais. Eles estão mais próximos dos municípios do que o governo federal e são responsáveis por oferecer uma estrutura sólida de leis e programas sobre os quais os municípios podem estruturar sua política educacional. Eles podem intervir para desenvolver um calendário escolar conjunto, um sistema de matrículas conjuntas e até mesmo uma estrutura curricular conjunta com as prefeituras. Além disso, os estados podem oferecer programas de assistência técnica para apoiar o desenvolvimento de ferramentas de planejamento e sistemas de gestão nos municípios.

Os programas de assistência técnica são parte integrante dos mecanismos de coordenação estabelecidos entre os governos federal, estaduais e municipais (Tabela 3.7). Esses programas frequentemente visam apoiar os governos locais na elaboração de planos de educação, currículos e sistemas de gestão locais. É o caso, por exemplo, no Ceará, Tocantins e Minas Gerais (Segatto, 2015[50]). Programas de treinamento para professores municipais e servidores públicos das secretarias de educação locais também existem no Piauí e Mato Grosso, além dos já citados Ceará, Tocantins e Minas Gerais. No entanto, em outros estados, esta função consultiva é menos pronunciada, como na Bahia e Sergipe (Abrucio, L. F, 2017[51]).

Tabela 3.7. Programas de fortalecimento das capacidades dos municípios

Programa	Estado
Assistência técnica para a elaboração do PAR e para a aderência aos programas federais	Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí e Sergipe
Intercâmbio de servidores públicos e cessão de uso de edifícios públicos	Acre, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco e Piauí
Treinamento contínuo de professores e servidores da administração escolar	Acre, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí e Tocantins
Avaliação do desempenho dos alunos e dos resultados escolares	Acre, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí e Tocantins
Apoio aos Conselhos Municipais de Educação	Pernambuco e Sergipe
Sistema de registro conjunto	Acre, Goiás e Tocantins
Calendário escolar conjunto	Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul
Estrutura curricular comum	Pernambuco
Programa conjunto de alfabetização de jovens e adultos	Acre, Bahia, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Piauí

Fonte: (Segatto, 2015[50]).

Apesar dos governos federais terem desempenhado normalmente um papel bastante tímido na prestação de assistência técnica aos municípios (TPE, 2018[32]), o Plano de Ações Articuladas (PAR) tem liderado o caminho para uma maior cooperação neste campo. Com base nestes planos, o Ministério da Educação pode fornecer assistência técnica e financeira adequada. Os Estados também podem recorrer a seus sistemas de avaliação para avaliar o desempenho dos alunos nas escolas municipais. A adoção ou não desses programas reflete o nível de coordenação entre estados e municípios, que pode variar desde conflitos e políticas independentes até programas conjuntos e cooperação estreita.

A coordenação horizontal também pode estimular o desenvolvimento de capacidades. Os Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE) no Brasil são organizados com base em um modelo de rede que reúne um grande número de municípios. Isto permite a troca de experiências e o fornecimento de aconselhamento entre pares a outros municípios no campo da educação. Eles podem incluir, por exemplo, o desenvolvimento de planos locais de educação e currículos locais. Podem se concentrar no treinamento de professores e servidores públicos e no estabelecimento de um acordo de transferência mútua de servidores públicos entre os municípios.

O desenvolvimento de capacidades também ocorre para fortalecer as capacidades municipais na avaliação de desempenho. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) fornece assistência técnica aos governos subnacionais para criar seus próprios programas de avaliação. Há grandes vantagens no desenvolvimento de programas de avaliação local: desagregação de dados em nível escolar, coleta de informações de interesse especial e, em geral, um entendimento mais profundo de seu contexto específico (Castro, 2002[55]). As escolas estaduais no Ceará, por exemplo, utilizam os resultados dos testes padronizados do meio do ano para ajustar o conteúdo do curso e assim aumentar os níveis de desempenho dos alunos até o final do ano letivo (Codes, A, 2018[38]).

Fortalecimento das capacidades das partes interessadas da educação

Em nível local, os principais desafios dizem respeito à necessidade de salários mais altos, melhores condições de trabalho, profissionalização da administração escolar, com melhores práticas de gestão de recursos humanos e reuniões regulares com todos os funcionários, e programas de treinamento contínuo destinados a melhorar as metodologias pedagógicas (TPE, 2018[32]); (Matijiascic, 2017[56]); (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]).

Elevar a qualidade dos professores é um dos principais desafios para a educação brasileira (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]). O plano de carreira da profissão não é bem estruturado, os salários são baixos ,

muitos professores não são especializados ou não trabalham em sua área de especialização, e as práticas de gestão de recursos humanos podem ser consideradas fracas (TPE, 2018[32]). No total, a atratividade da profissão docente é baixa. Os professores brasileiros são recrutados a partir do terço inferior dos alunos do ensino médio, enquanto que em Cingapura, Coréia e Finlândia eles vêm do terço superior (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]). Embora Bruns e colegas (2011) mencionem os custos crescentes dos salários dos professores, evidências mais recentes mostram que o salário médio dos professores no Brasil é baixo (Matijiascic, 2017[56]). Está abaixo da média dos profissionais com formação universitária e há variações regionais importantes. Para compensar os baixos salários, 37% dos professores no Brasil trabalham em duas ou mais escolas, o que no final se traduz em um nível de renda mais alto (TPE, 2018[32]). Como resultado, a renda média dos professores fica acima da média nacional. Isto não é muito revelador, pois a renda média dos trabalhadores no Brasil é baixa, em parte devido aos altos níveis de informalidade da economia e ao baixo percentual de trabalhadores com formação universitária (Matijiascic, 2017[56]).

Além disso, há evidências mostrando que as condições de trabalho e a trajetória profissional não refletem um ambiente adequado para o desenvolvimento dos professores. Questões básicas de infraestrutura escolar, segurança e assistência psicológica não são fornecidas. O plano de carreira recompensa mais aqueles que obtêm diplomas mais altos do que aqueles que se especializam em métodos de ensino, e o tempo passado em sala de aula não concede bônus salariais (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]).

O nível de capacidade dos administradores escolares também foi identificado como um fator relevante, capaz de explicar as variações de desempenho entre escolas com contextos socioeconômicos similares. A administração escolar no Brasil é relatada como bastante burocrática, e ignorante das práticas pedagógicas (TPE, 2018[32]). Pesquisas mostram que 74% dos diretores de escolas municipais são alocados apenas em razão de afiliação política, e que apenas 36% dos diretores pagam benefícios por aspectos relacionados ao aprendizado dos alunos (TPE, 2018[32]).

Em paralelo, há uma falta de mecanismos padronizados de contratação de professores em nível subnacional; o que reflete o sistema educacional descentralizado do país. Estados e municípios podem conduzir processos de seleção que atendam às suas necessidades e conveniências. Isto também abre a porta para procedimentos de seleção arbitrária, que ocorrem principalmente em pequenos municípios que podem vir a organizar procedimentos de seleção arbitrária nos quais os melhores candidatos não são selecionados. Em muitos deles, a seleção é baseada no currículo e na entrevista, sem exames escritos. Ciente deste desafio, o Ministério da Educação (MEC) determinou que cada entidade subnacional estabeleça um processo formal de recrutamento e um plano de carreira para professores (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]). Isto deve ser organizado e transparente, com base no domínio da matéria e nas credenciais pedagógicas. Os planos de carreira devem alinhar os requisitos de desempenho com os aumentos salariais. Os pequenos municípios podem reunir-se para organizar um processo de seleção único e mais rigoroso, mais eficaz na atração de melhores candidatos. As Diretorias Regionais de Educação (DREs) ou os órgãos coordenadores dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), onde estes existem, podem ajudar a estabelecer estes procedimentos.

As carreiras de ensino podem ser melhoradas através da criação de caminhos mais competitivos e da associação de ganhos a metas de desempenho. O Estado de São Paulo, por exemplo, adotou a Prova de Promoção de Professores para criar uma carreira altamente remunerada para os melhores professores da carreira pública. As recompensas por passar neste difícil teste de domínio do conteúdo são altas: entrar em uma nova trilha salarial na qual o salário de nível superior é quatro vezes o PIB per capita anual, o que colocaria os professores nos 10% melhores salários profissionais de todo o país (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]).

Recentemente, o governo federal promulgou dois programas com o objetivo de fomentar a ligação entre os estudantes universitários e a carreira docente. O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) oferece bolsas de ensino a estudantes universitários que se comprometem a exercer o magistério na rede pública após a graduação. O Programa de Residência Pedagógica oferece estágios

remunerados a estudantes universitários, com o objetivo de consolidar a importância da prática em sala de aula na formação de professores.

Alguns estados criaram políticas de bônus salariais para aumentar a atratividade da profissão docente, por exemplo, no Amazonas, Ceará, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco (Quadro 6) (Furtado and Soares, 2018[44]). Estas políticas concedem um bônus salarial aos professores e, às vezes, aos servidores da administração escolar. O bônus pode estar relacionado a avaliações de desempenho positivas, à obtenção de uma determinada nota em exames padronizados ou ao desempenho dos alunos nas escolas onde eles trabalham. Pesquisas até agora encontraram efeitos positivos das políticas de gratificação salarial. Nos estados de São Paulo e Pernambuco, estas políticas tiveram impactos positivos no desempenho dos alunos, medidos pela escala do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e pelos resultados da Prova Brasil (Furtado and Soares, 2018[44]).

Quadro 3.7. Política de bônus salarial de Pernambuco

Em 2009, Pernambuco lançou um sistema inovador de remuneração por desempenho que recompensa a equipe escolar por atingir suas metas anuais de melhoria escolar. Toda a equipe escolar – não apenas os professores – das escolas que atingem pelo menos 50% de suas metas recebem um bônus proporcional, até um teto de 100%. As escolas que atingem menos de 50% de suas metas não recebem nada, o que funciona como um forte incentivo. Em São Paulo, por comparação, todas as escolas recebem algum bônus.

No primeiro ano do programa, 52% das escolas atingiram suas metas, e a média dos prêmios foi de 1,8 meses de salário. No segundo ano, 79% das escolas receberam o bônus, e a média de premiação foi de 1,4 meses de salário. Este é um grande incentivo em comparação com outros programas internacionais.

Pesquisas mostram que o programa de bônus salarial está positivamente associado a resultados mais altos no sistema de avaliação estatal (Saepe) e na Prova Brasil. Entretanto, a melhoria inicial nos resultados induzidos pelo programa não permaneceu constante ao longo do tempo. Uma vez alcançado um determinado padrão de desempenho, é um desafio para as escolas mantê-lo. Para resolver isso, o estado precisa criar mecanismos para motivar a equipe escolar e ajudar as escolas que têm consistentemente falhado em atingir suas metas.

Fonte: (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]; Furtado and Soares, 2018[44]).

Dimensão 5: Desempenho e avaliação no setor de educação

O sistema nacional de monitoramento e avaliação é essencial para produzir avaliações sólidas e orientar a formulação de políticas para uma educação equitativa e de qualidade (Castro, 2002[55]). Tão importante quanto a existência de sistemas de monitoramento e avaliação, é o uso dos resultados e do ciclo de feedback para melhorar as políticas.

Com o objetivo de gerar informações específicas do contexto e de alcançar um nível maior de detalhes, a maioria dos estados desenvolveu seus próprios sistemas de avaliação. Os municípios, por sua vez, tendem a recorrer aos dados produzidos pelos governos federal e estadual. Eles não desenvolvem seus próprios sistemas de avaliação não apenas porque seria caro, mas principalmente porque os disponíveis já fornecem informações desagregadas em níveis municipais e escolares, e às vezes até mesmo por estudante. Além disso, os municípios podem preferir alocar recursos em avaliações qualitativas de seu sistema educacional, através de questionários, entrevistas e relatórios. Este tipo de avaliação é

geralmente realizado na fase de diagnóstico de seus processos de planejamento, seja o plano de educação local ou o Plano de Ações Articuladas (PAR) discutido acima.

Avaliações de desempenho e avaliação a nível nacional

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) é uma agência federal especializada em estatísticas e avaliações educacionais. O INEP é responsável pelo Censo Escolar e outras grandes avaliações educacionais em nível nacional. O Instituto também gerencia os sistemas que compilam e fornecem dados sobre despesas educacionais, a saber, o Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e o sistema de Finanças do Brasil (FINBRA) (Hirata and Oliveira, 2017[57]).

O Censo Escolar da educação básica é realizado anualmente e coleta dados para subsidiar o planejamento e a implementação de políticas educacionais em todos os níveis de governo. As escolas públicas e privadas, juntamente com as Secretarias Estaduais de Educação, auxiliam o INEP na realização do Censo. Cada escola recebe em troca um conjunto de indicadores, incluindo a porcentagem de professores com educação superior, defasagem idade-ano escolar, o número médio de alunos por classe, o número de horas diárias de aula e as taxas de avanço, reprovação e evasão escolar (Castro, 2002[55]). Ao todo, as informações do Censo Escolar permitem às autoridades educacionais elaborar e implementar políticas baseadas nas principais necessidades e demandas das escolas, assim como monitorar e avaliar os resultados dessas políticas.

O INEP também é responsável pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que compreende várias avaliações, incluindo o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a Prova Brasil e a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). Em 2018, o Ministério da Educação (MEC) unificou o SAEB, a Prova Brasil e os exames da ANA sob a denominação comum SAEB, mas o conteúdo de cada um deles permanece o mesmo de antes.

O SAEB avalia os níveis de aproveitamento dos alunos e reúne informações através de questionários preenchidos por alunos, professores e diretores de escola. Estas informações incluem dados socioeconômicos, hábitos de estudo dos estudantes, treinamento e prática dos professores e administração escolar (Castro, 2002[55]). Conduzido a cada dois anos desde 1995, tornou-se um sistema obrigatório baseado na escola em 2005 (Hirata and Oliveira, 2017[57]).

Além das pontuações dos testes, foi criado em 2007 o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O IDEB é calculado a partir do desempenho dos alunos medido pela Prova Brasil, juntamente com dados de aprovação e evasão escolar. O índice varia de 0 a 10, permitindo que a sociedade civil e as prefeituras monitorem, de forma simplificada, o desempenho das escolas municipais e estaduais.

O ENEM foi criado para avaliar indivíduos – ao contrário do SAEB, que foi desenvolvido para comparar diferentes sistemas de ensino. Em 2009, os resultados do ENEM foram adotados no processo seletivo de instituições de ensino superior. O ENEM é interdisciplinar, contendo questões sobre todas as disciplinas ministradas na escola, além de uma redação escrita, enquanto o SAEB avalia apenas os conhecimentos de Matemática e Português.

Os municípios são solicitados a implementar essas avaliações. As escolas públicas e privadas funcionam como centros de exames que aplicam os exames e depois devolvem os resultados ao governo federal. Dessa forma, o INEP garante a granularidade do sistema, enquanto os municípios se beneficiam com o recebimento dos resultados desagregados em nível de escola.

Sistemas estaduais de avaliação e desempenho: o caminho à frente[1]

Desde o início da década de 1990, os estados têm investido na criação de seus próprios sistemas de avaliação. Os estados pioneiros foram Ceará, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. Esses primeiros sistemas tinham sua própria escala de avaliação, não alinhada com a escala SAEB, criada em 1990. A partir de 2000, Paraná, Rio de Janeiro e Espírito Santo criaram seus sistemas também. Progressivamente,

os estados continuaram investindo e adaptando seus sistemas, com assistência técnica do INEP. Até 2016, 18 dos 26 estados haviam criado seus próprios sistemas de avaliação, seguindo a escala do SAEB.

Estes sistemas avaliam o desempenho dos estudantes do ensino fundamental 2 e do ensino médio, nas disciplinas de matemática e português. Alguns deles avaliam os resultados também em Ciências e Humanidades. Além disso, 11 deles avaliam os níveis de alfabetização dos estudantes na idade de aprendizado. Estas avaliações geram resultados transversais nos níveis dos alunos, sala de aula, escola e município.

Há grandes vantagens no desenvolvimento de programas de avaliação local. Elas permitem a desagregação de dados em nível escolar, coleta de informações de interesse especial e, em geral, uma compreensão mais profunda de seu contexto específico (Castro, 2002[55]). Além disso, este processo tem fomentado um debate de diversas partes interessadas sobre o direito à educação nos estados. Os administradores estaduais, a sociedade civil e a academia podem avaliar melhor os fatores que promovem ou dificultam o desempenho dos estudantes. Passaram a estar mais consistentemente engajados na elaboração de currículos inovadores, com base nas deficiências identificadas nas avaliações.

No entanto, alguns desafios permanecem. O envolvimento dos professores na análise dos resultados tem sido relatado como fraco. Como são os que trabalham diretamente na sala de aula, os professores teriam muito a contribuir para a análise, assim como aprender com ela. As escolas estaduais no Ceará, por exemplo, utilizam os resultados dos testes padronizados do meio do ano para ajustar o conteúdo dos cursos, com o objetivo de aumentar os níveis de desempenho dos alunos antes do final do ano letivo (Codes, A, 2018[38]). Embora uma miríade de materiais tenha sido produzida para facilitar a interpretação dos resultados, estes materiais não são bem conhecidos por todas as partes interessadas envolvidas. E por último, e em relação a isso, os canais de comunicação entre essas partes interessadas poderiam ser fortalecidos.

Dimensão 6: Disparidades territoriais no setor educacional

As disparidades territoriais no setor educacional são mais visíveis através da disponibilidade e distribuição desigual dos recursos entre os municípios, entre todos os estados e no interior deles. Para enfrentar estes desafios, o Brasil precisa não tanto investir mais em educação, pois o nível de gastos em relação ao PIB já está acima da média da OCDE, mas gastar os recursos de forma mais eficiente (Oliveira et al., 2015[40]; Moreira, 2017[43]). Por isso se faz necessária uma sólida estrutura de governança multinível que incorpore a dimensão territorial na elaboração e implementação de políticas educacionais. O reconhecimento das disparidades regionais é um passo importante para uma melhor elaboração de políticas e uma alocação de recursos mais eficiente. Para superar estas disparidades, o país criou vários sistemas de equalização.

O primeiro sistema de equalização no Brasil foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Este fundo possibilitou um sistema federal de redistribuição dentro dos estados, com um fundo de alto nível administrado a nível federal (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]). O regime do FUNDEF também estabeleceu que 60% dos recursos devem ser gastos com salários de professores, e os outros 40% com custos operacionais. Os impactos desta medida no aumento dos salários dos professores foram positivos: nas regiões nordeste e norte, foi estimado um aumento de 70% (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]).

Em 2007, o governo federal substituiu o FUNDEF, que tinha uma cláusula de caducidade, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização Profissional (FUNDEB). Isto permitiu não só dar continuidade a esta política, mas também a expandir para todo o sistema de educação básica, enquanto que antes ela se referia apenas às escolas primárias. O FUNDEB é regido pela Lei Nº 11.494/2007 e pelo Decreto Nº 6.253/2007. Os Estados contribuem para o fundo com receitas tributárias e de transferências, que são então compartilhadas entre os municípios sob um esquema de equalização, com base no número de matrículas (Santos et al., 2017[58]). Desta forma, muitos municípios que antes estavam abaixo do nível mínimo de gastos poderiam alcançá-lo.

Como as diferenças de contribuição entre estados são complementadas por fundos federais, o FUNDEB, portanto, tem um papel muito importante na redução das desigualdades regionais. Além disso, aborda as desigualdades dentro dos estados, devido ao mecanismo de redistribuição entre municípios de um mesmo estado. Estima-se que a diferença entre o menor e o maior gasto por aluno por ano seria 350% maior se o FUNDEB não houvesse sido implementado (Cruz et al., 2019[59]).

Há, no entanto, alguns elementos que mostram que o desenho do FUNDEB dificulta ainda mais os efeitos redistributivos (Diniz, 2012[33]; Cruz et al., 2019[59]). Por exemplo, com base no desenho do fundo, municípios menores, que têm proporcionalmente menos alunos, acabam financiando, em parte, os chamados municípios vencedores (Diniz, 2012[33]). Como regra geral, os pequenos municípios são mais significativamente dependentes de transferências do governo federal. No entanto, eles ainda têm que contribuir para o fundo, com o objetivo de proporcionar uma equalização horizontal intermunicipal. Assim, ao receberem os recursos redistribuídos pelo FUNDEB, acabam sendo penalizados (Diniz, 2012[33]).

Para enfrentar esse desafio sem alterar a lógica implícita de os recursos serem proporcionais ao número de matrículas, os resultados da pesquisa sugerem atribuir mais peso aos alunos pobres na fórmula de equalização (Cruz et al., 2019[59]). Ou seja, os governos subnacionais receberiam mais fundos não apenas proporcionalmente ao tamanho de sua população estudantil, mas também ao número de alunos com baixo status socioeconômico. Este mecanismo poderia compensar, pelo menos parcialmente, as desigualdades sociais.

Em segundo lugar, o parâmetro de gastos estudantis por ano exclui considerações sobre a eficiência dos gastos. Foram feitas várias propostas, incluindo emendas à Constituição, sobre o estabelecimento da qualidade da educação como parâmetro para redistribuir os fundos do FUNDEB (Cruz et al., 2019[59]). A adoção de um índice de Custo Aluno Qualidade (CAQ) está prevista nas Estratégias 20.6 e 20.7 da Lei Nº 13.005/2014.

O Custo Aluno Qualidade (CAQ) funcionaria como uma referência de quanto os governos subnacionais teriam que gastar em cada nível de educação por aluno para oferecer educação de qualidade (Cruz et al., 2019[59]). Hoje, a referência para a redistribuição é quanto os governos subnacionais gastam em seu orçamento, o que naturalmente depende de seu regime tributário e vontade política, ao mesmo tempo em que não se fala muito sobre a eficiência da alocação de recursos. O índice CAQ procura compensar isso, acrescentando a dimensão da qualidade, que se tornou uma diretriz importante para a política educacional do Brasil, pelo menos desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996.

Avaliação da governança multinível no Brasil: Mensagens-chave e recomendações

O Brasil tem uma complexa arquitetura institucional e financeira multinível. A qualidade da governança multinível pode ter um grande impacto na execução de políticas descentralizadas no Brasil. Ao auditar essas políticas, uma avaliação da dimensão da governança multinível é particularmente crucial.

Para orientar a avaliação da dimensão de governança multinível em uma auditoria, os TCs poderiam, como estudo de pré-auditoria, desenvolver um referencial de avaliação, seguindo as seguintes etapas:

- descrever o sistema de governança multinível para um setor de política pública e identificar as principais dimensões que poderiam ser avaliadas durante a auditoria
- definir indicadores-chave de maturidade para cada uma dessas dimensões, indicando a unidade de análise; descrição e fundamentação do indicador; informações necessárias para avaliação e respectivas fontes; e pergunta diagnóstico para avaliar o nível de maturidade
- especificar os diferentes níveis de maturidade para cada indicador, distinguindo entre básico, parcialmente alcançado e bom
- aplicar o referencial de avaliação da governança multinível para planificar e planejar a auditoria.

Seguindo estas etapas, e com base no referencial genérico de avaliação da governança multinível desenvolvida pela OCDE, os TCs podem desenvolver referenciais de avaliação da governança multinível para qualquer setor ou setores de políticas que serão auditados. Esses referenciais podem incluir as seis dimensões do referencial genérico (não exaustivas):

1. Atribuição de responsabilidades
2. Financiamento de responsabilidades subnacionais
3. Capacidades dos governos subnacionais e desenvolvimento de capacidades
4. Coordenação entre os níveis de governo
5. Monitoramento de desempenho e transparência
6. Sistemas de equalização fiscal e políticas regionais para reduzir as disparidades territoriais

Estas dimensões não devem ser consideradas uma lista exaustiva dos desafios da governança multinível no Brasil e podem ser revistas e refinadas dependendo das necessidades e da evolução do país e dos TCs, seguindo as quatro etapas detalhadas ao longo deste capítulo. As etapas de 1 a 3 do modelo descrito não tentam fornecer uma avaliação exaustiva do sistema de governança multinível para um setor de políticas selecionado, mas sim uma descrição detalhada que poderia servir como base para conduzir esta avaliação durante o processo de auditoria.

Anexo 3.A. Referenciais de avaliação da governança multinível

Um referencial genérico de avaliação da governança multinível para o Brasil

O referencial abaixo apresenta todos os indicadores de maturidade desenvolvidos pela OCDE para o referencial genérico de avaliação da governança multinível. Os diferentes níveis de maturidade foram definidos com base nas 10 diretrizes para fazer o trabalho de descentralização (OCDE, 2019[3]) e na Recomendação da OECD sobre Investimento Público Eficaz entre os níveis de governo (OCDE, 2019[2]).

Dimensão 1: Atribuição de responsabilidades

Critério: Definição clara das responsabilidades em todos os níveis de governo

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Critério de descrição (justificativa): Uma divisão clara e transparente de poderes implica que as responsabilidades dos vários níveis de governo devem ser codificadas com detalhes significativos em estruturas legais e regulatórias, e/ou acordos intergovernamentais, entre outros. Quanto mais uma área de responsabilidade é compartilhada entre diferentes níveis de governo, maior clareza é necessária para reduzir duplicações e sobreposições, particularmente em contextos federais.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Questão diagnóstico: Em que medida a lei/regulamentação especifica claramente as responsabilidades dos diferentes níveis de governo?

Níveis de maturidade

A divisão de responsabilidades e funções não está claramente definida em leis/regulamentos.	A lei/regulamentação identifica claramente qual nível de governo é responsável pela provisão de serviços e avaliação em cada setor, mas estas responsabilidades são nebulosas na prática.	Todos os níveis de governo identificam claramente suas responsabilidades e funções, para competências próprias e compartilhadas.

Critério: Alocação clara e coerente de funções em todos os níveis de governo

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Além da definição clara de responsabilidades, é importante esclarecer cada sub-função, ou seja, o papel dos vários níveis de governo na política, legislação, normas, supervisão, financiamento, provisão/administração, produção, distribuição, monitoramento de desempenho, avaliação, reclamações dos cidadãos, mecanismos de feedback e reparação.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Em que medida a lei/regulamentação especifica claramente as funções dos diferentes níveis de governo na área da política relevante?

Níveis de maturidade

Há uma sobreposição de funções entre vários níveis de governo (por exemplo, planejamento, política, finanças e provisão) na maioria das áreas de políticas.	A separação de funções entre os vários níveis de planejamento, políticas, finanças e provisão não é completamente clara para cada área de políticas	A atribuição de diferentes funções dentro das áreas de políticas (financiamento, regulamentação, implementação ou monitoramento) é clara e bem balanceada.

Critérios: Autonomia dos gastos municipais

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): A autonomia de gastos é determinada como o grau de autonomia e autoridade decisória dos governos subnacionais em seus campos de responsabilidade. A autonomia de gastos é baixa quando os governos locais atuam como agências financiadas e regulamentadas pelo governo central, em vez de atuarem como formuladores de políticas independentes. Ela também pode ser limitada se a provisão de serviços subnacionais for fortemente orientada por regulamentação normativa estabelecida por um nível mais alto de governo sem consultar os níveis mais baixos de governo.

Fonte de informação: Trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), leis e regulamentos, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Em que medida os governos subnacionais têm autonomia e autoridade decisória em suas áreas de responsabilidade?

Níveis de maturidade

As municipalidades não têm autonomia para decidir sobre o nível e a composição dos gastos e padrões de serviço.	Os municípios têm autonomia limitada para decidir sobre o nível e a composição dos gastos e para estabelecer padrões de serviço dependendo dos serviços.	Os municípios têm autonomia para decidir sobre o nível e a composição dos gastos e para estabelecer padrões de serviço em função dos serviços.

Critérios: Atribuições dos governos subnacionais

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): Nos sistemas descentralizados, as autoridades locais eleitas são frequentemente responsáveis perante os residentes que financiam e consomem os serviços. Os mecanismos para avaliar a responsabilidade dos governos incluem eleições locais e nacionais, mas também outros canais para os cidadãos expressarem suas vozes, tais como a participação em pesquisas, reuniões municipais, referendos locais e envolvimento direto na prestação de serviços. Há grandes variações entre os países em termos de responsabilidades e poder de decisão locais, resultando em diferentes graus de prestação de contas, e diferentes faixas de controle do governo central.

Fonte de informação: Lei, regulamentos, pesquisas, atas das reuniões da cidade, pesquisas de percepção, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Em que medida os governos locais são responsáveis pela prestação de serviços na sua área de responsabilidades?

Níveis de maturidade

Os governos locais não são diretamente responsáveis perante os cidadãos pela provisão de serviços, mas se reportam essencialmente aos níveis mais altos do governo.	O município promove a transparência em sua elaboração de políticas de modo a prestar contas aos cidadãos.	O município dispõe de ferramentas/mecanismos específicos para assegurar que os cidadãos estejam bem informados sobre qual nível de governo é responsável pelo quê, e a quem buscar, em que nível, para tratar de suas preocupações sobre a falha na qualidade do serviço. As informações sobre gestão/desempenho estão disponíveis para qualquer cidadão que as solicite.

Critérios: Cobertura da provisão de serviços públicos

Unidade de Análise: Governo municipal

Descrição dos critérios (justificativa): De acordo com o princípio de subsidiariedade, a tributação, os gastos e a autoridade reguladora para qualquer serviço devem ser investidos na gestão mais baixa do governo, a menos que possa ser defendida de maneira convincente a atribuição a gestões mais altas (falta de capacidade ou recursos). Para avaliar este critério, a alocação de competências deve assegurar que os padrões mínimos de cobertura de serviços sejam cumpridos por cada governo local em todo o país.

Fonte de informação: Trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), avaliações de serviços públicos, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Em que medida existe uma cobertura homogênea dos serviços públicos em todo o território a nível local?

Nível de maturidade

Há uma baixa cobertura da provisão de serviços públicos dentro da jurisdição do município.	Há apenas cobertura parcial da provisão de serviços públicos dentro da jurisdição da municipalidade.	A municipalidade garante níveis bons e suficientes de provisão de serviços.

Critérios: Engajamento dos cidadãos

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Sistemas subnacionais de governança pública podem facilitar a participação e o engajamento de cidadãos privados e outras partes interessadas nas deliberações sobre as escolhas de políticas públicas e na prestação de serviços públicos locais. As modalidades de engajamento dos cidadãos variam dependendo dos contextos locais, incluindo ferramentas para os cidadãos expressarem suas opiniões sobre os serviços e problemas locais.

Fonte de informação: lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores

Pergunta diagnóstico: Os cidadãos estão envolvidos no processo de tomada de decisões em todos os níveis de governo?

Níveis de maturidade

Não há formas de envolvimento e consulta dos cidadãos com as partes interessadas.	O governo subnacional consulta os cidadãos para definir prioridades e/ou em etapas específicas do processo de tomada de decisão.	O governo subnacional envolve os cidadãos e as partes interessadas relevantes para definir prioridades ao longo de todo o processo de tomada de decisão.

Dimensão 2: Financiamento de governos subnacionais

Critérios: Financiamento das principais responsabilidades

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): Para que um modelo de descentralização seja eficaz, as responsabilidades pelas despesas (necessidades de gastos) devem ser suficientemente financiadas. Isto significa que a receita dos governos locais (incluindo receitas próprias, impostos compartilhados e transferências) deve ser consistente com as necessidades de gastos, para que cada nível de governo possa cumprir suas responsabilidades de serviço público de acordo com seu mandato. Esta coerência entre os meios geradores de receita e as necessidades de gastos é um fator de responsabilidade política e de resposta às preferências locais.

Fonte de informação: lei, contas financeiras subnacionais e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: As receitas próprias dos governos subnacionais financiam uma grande parte de suas despesas?

Níveis de maturidade

A receita municipal (destinada e não destinada) não está ajustada à necessidade do município de cumprir com as responsabilidades na maioria dos setores.	A destinação da receita é ajustada à necessidade do município de cumprir suas responsabilidades apenas para determinados setores da política.	A destinação da receita é ajustada à necessidade do município de cumprir com as responsabilidades em todos os setores.

Critérios: Autonomia fiscal

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): A autonomia fiscal depende de muitos fatores, incluindo a capacidade do governo local de estabelecer ou modificar alíquotas e bases tributárias (além da receita proveniente de transferências, tarifas, encargos ou taxas de usuários ou de bens locais). Não há uma regra geral para um grau ideal de autonomia fiscal, mas as autoridades locais deveriam de modo geral confiar em suas próprias receitas para financiar seus serviços na margem. Um desafio particular para o governo central consiste em estabelecer a distribuição vertical da receita tributária entre os níveis de governo e determinar quais impostos atribuir aos governos subnacionais, sob quais critérios e com qual grau de poder discricionário sobre as bases e alíquotas tributárias.

Fonte de informação: Lei, estratégias financeiras subnacionais e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O município tem autonomia sobre sua base tributária?

Níveis de maturidade

O município tem um baixo grau de autonomia fiscal, sem decisões tomadas em nível local sobre as alíquotas e a base tributária, e não realiza um alto nível de arrecadação de impostos.	O município faz uso apenas parcial de sua autonomia fiscal, principalmente através da cobrança de impostos.	O município tem um grande grau de autonomia fiscal, atuando sobre as alíquotas e cobrança de impostos, e atua para expandir sua base tributária através de medidas proativas (por exemplo, opções de compartilhamento de impostos).

Critérios: Transferências intergovernamentais

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): O grau de discrição nas transferências intergovernamentais pode variar, desde as transferências destinadas e condicionais até as subvenções para fins gerais, com base em uma fórmula. Em geral, os municípios com capacidade fiscal limitada dependem mais das transferências intergovernamentais, que devem ser estáveis, previsíveis e baseadas em critérios transparentes e bem definidos, adaptados às especificidades regionais e locais.

Fonte de informação: Lei, contas financeiras subnacionais, trabalho de campo (entrevistas, grupos focais).

Pergunta diagnóstico: As transferências intergovernamentais para o município são destinadas e implementadas de forma estável e regular?

Níveis de maturidade

A regra para determinar as transferências intergovernamentais não é clara e transparente e, como resultado, a receita das transferências não atende às necessidades de financiamento do município.	A regra para determinar as transferências é clara e transparente, mas não considera os critérios/variáveis corretos.	A estrutura fiscal intergovernamental é clara, com indicações oportunas para transferências entre níveis de governo, e há uma variação mínima entre transferências estimadas e reais.

Critérios: Gestão financeira municipal

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): A capacidade de gestão financeira refere-se à capacidade dos governos subnacionais de assegurar o uso eficaz dos recursos internos e externos com integridade. Isto inclui preparação do orçamento, gestão de caixa, processos transparentes de compras para mitigar a corrupção, como utilizar controles internos e auditorias internas e externas para garantir eficiência e integridade. O custo e o orçamento adequados também podem servir para priorizar e executar programas de investimento de forma eficaz.

Fonte de informações: Regras fiscais e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O município aplica as melhores práticas na gestão orçamentária e nos relatórios orçamentários?

Níveis de maturidade

O município carece de capacidade de gestão financeira para contabilidade financeira e relatórios, e o treinamento de pessoal não cobre a gestão financeira local.	O município está trabalhando no fortalecimento de suas práticas de contabilidade financeira, gestão orçamentária e relatórios (incluindo métodos orçamentários, formulação de orçamentos, execução de orçamentos, análise de receitas, assim como planejamento estratégico).	O município tem a capacidade de gestão financeira para decidir sobre as melhores práticas de contabilidade financeira e relatórios (incluindo métodos de orçamento, formulação de orçamento, execução do orçamento, análise de receitas, bem como planejamento estratégico), e as boas práticas de gestão financeira são refletidas nas estratégias orçamentárias e nos processos de alocação.

Critérios: Uso de mecanismos de financiamento inovadores

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): Nos casos em que as fontes públicas de financiamento são insuficientes para cobrir despesas e necessidades de investimento nos níveis do governo estadual e do governo local, a diversificação das fontes de receita, recorrendo a fontes externas de financiamento e mecanismos de financiamento inovadores, pode ajudar a cobrir essa lacuna. Os governos locais e estaduais podem mobilizar fontes inovadoras de financiamento através de parcerias com o setor privado e investidores institucionais, emitindo títulos, Parcerias Público-Privadas, empréstimos conjuntos nos mercados de capitais ou outros instrumentos, tais como títulos verdes e títulos sociais.

Fonte de informação: Contas financeiras subnacionais, trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local tem acesso a fontes inovadoras de financiamento para financiar despesas e necessidades de investimento?

Níveis de maturidade

Não há consideração a nível municipal para o uso de novos e inovadores instrumentos de financiamento.	Instrumentos de financiamento inovadores são raramente utilizados a nível municipal, com base no conhecimento do pessoal existente.	Instrumentos de financiamento inovadores são raramente utilizados a nível municipal, com base no conhecimento do pessoal existente.

Critérios: Dívida e empréstimos municipais

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): A capacidade dos governos de decidir sobre como e quando usar a dívida, como avaliar a acessibilidade da dívida, que dívida usar, como emitir e administrar a dívida é crucial. Este é particularmente o caso do governo subnacional, levando-se em consideração que se o nível da dívida subnacional for muito alto, isto pode ter repercussões na sustentabilidade das finanças públicas e na capacidade dos governos locais de financiar necessidades futuras. A capacidade de endividamento municipal pode ser determinada pela extensão em que um governo local pode tomar empréstimos, bem como impor restrições orçamentárias e regras fiscais aplicáveis aos governos locais.

Fonte de informações: Lei, contas financeiras nacionais e subnacionais, trabalho de campo (entrevistas, grupos focais).

Pergunta diagnóstico: Em que medida o município pode tomar empréstimos de forma sustentável?

Níveis de maturidade

O município apresenta um grande déficit e um nível crescente de endividamento e/ou tem autonomia de empréstimo muito limitada.	O município está trabalhando para melhorar sua situação fiscal e sua capacidade de empréstimo.	O município tem um nível de endividamento sustentável e pode tomar emprestado até para suas necessidades, sem restrições excessivas de níveis mais altos de governo.

Dimensão 3: Capacidades e desenvolvimento de capacidade

Critérios: Capacidade estratégica subnacional

Unidade de Análise: Governos subnacionais (estados e/ou municípios)

Descrição dos critérios (justificativa): A capacidade estratégica refere-se à capacidade de estabelecer objetivos estratégicos para resultados sociais, políticos e econômicos e ter a capacidade administrativa e institucional para realizar esses objetivos dentro de um prazo determinado. A capacidade estratégica é especialmente crítica para as estratégias de desenvolvimento local e regional que requerem contribuições substanciais dos cidadãos e coordenação entre e além dos governos. A falta de capacidades técnicas ou estratégicas suficientes é um dos maiores desafios no campo da descentralização, pois a capacitação leva tempo e precisa de um compromisso de longo prazo dos governos centrais e subnacionais.

Fonte de informação: Documentos estratégicos municipais/estaduais, trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local tem a capacidade estratégica de estabelecer objetivos e metas realistas, e desenvolver planos estratégicos para o desenvolvimento econômico local?

Níveis de maturidade

O município/estado tem baixa capacidade para estabelecer objetivos e metas realistas a médio e longo prazo e, portanto, para desenvolver políticas apropriadas.	O município/estado estabelece objetivos e metas realistas de acordo com as políticas, regulamentações e estruturas legais existentes.	O município/estado tem a capacidade de estabelecer objetivos e metas realistas a médio e longo prazo, e desenvolver e implementar políticas e marcos regulatórios e legais apropriados.

Critérios: Necessidades de pessoal

Unidade de Análise: Governo subnacional

Descrição dos critérios (justificativa): A boa alocação de pessoal é essencial para garantir a entrega de resultados no nível da administração governamental. Isto depende em grande parte do processo de seleção de pessoal e dos tipos de avaliações realizadas para avaliar o desempenho e as contribuições do pessoal. Recomenda-se assegurar uma contratação aberta e competitiva, e promoção baseada no mérito para atingir esses objetivos.

Fonte de informação: Trabalho de campo (entrevistas, grupos focais).

Pergunta diagnóstico: O governo local implementou um processo de contratação de pessoal capaz de atender às suas necessidades de capacidade?

Níveis de maturidade

O processo de contratação de pessoal municipal não é transparente e não é assegurado em uma base competitiva.	O processo de contratação de pessoal é aberto e transparente, mas não responde à gestão estratégica de recursos humanos.	O município criou um sistema eficaz de contratação e promoção de pessoal, baseado em resultados e necessidades (planejamento estratégico de recursos humanos).

Critérios: Desenvolvimento de capacidade para políticas subnacionais

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Os governos locais podem enfrentar uma pressão crescente para aumentar seu tamanho e capacidade quando são transferidos para um número crescente de tarefas, a fim de lidar com as responsabilidades adicionais. Para enfrentar este aumento, é necessário fortalecer as capacidades dos governos em nível subnacional, com políticas de desenvolvimento de capacidade adaptadas às diversas necessidades dos governos subnacionais. O desenvolvimento e o fortalecimento das capacidades subnacionais são um compromisso de longo prazo, que requer recursos sustentáveis e compromisso político tanto do nível subnacional quanto do governo central/federal, incluindo as condições estruturais certas para que a descentralização esteja em vigor.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local se beneficia de programas de desenvolvimento de capacidade adequadamente financiados e planejados a longo prazo?

Níveis de maturidade

O pessoal municipal não recebe nenhum tipo de treinamento/assistência técnica de entidades externas ou de outros níveis de governo.	Os treinamentos disponíveis para o pessoal municipal são muito estreitos e não atendem às necessidades do município.	O município conta com o desenvolvimento de capacidades fornecido pelos níveis central e federal ou unidades externas para o treinamento técnico de funcionários públicos em diversos setores adaptados às suas necessidades (por exemplo, para a gestão de parcerias público-privadas).

Critérios: Documentos de orientação técnica

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Uma maneira eficaz de apoiar o desenvolvimento de capacidade em nível subnacional é distribuir documentos de orientação formais/padronizados em áreas como planejamento, avaliação de projetos, compras, ou monitoramento e avaliação.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Os documentos de orientação técnica estão disponíveis para os governos locais para orientá-los em áreas de políticas subnacionais?

Níveis de maturidade

Os documentos de orientação técnica para tarefas administrativas, planejamento ou avaliação não estão disponíveis para todos os níveis de governo.	Documentos de orientação técnica estão disponíveis para os atores de todos os níveis de governo apenas em alguns setores específicos.	Documentos de orientação técnica estão disponíveis para os atores em todos os níveis de governo para esclarecer abordagens de planejamento, implementação e avaliação.

Critérios: Ferramentas digitais

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): As ferramentas digitais podem dar suporte ao trabalho dos governos subnacionais de diversas maneiras. A tecnologia da informação e comunicação (TIC) e as mais recentes mudanças tecnológicas (*blockchain*, robótica) multiplicaram as oportunidades para que os governos locais melhorassem as formas de comunicação e envolvessem os cidadãos (por exemplo, democracia eletrônica e participação baseada nas TIC). As ferramentas digitais também ajudam os governos a fornecer serviços públicos locais (governo eletrônico), gerenciar recursos públicos de forma mais eficiente (por exemplo, para cobrança de impostos), melhorar a capacidade e a gestão de pessoal e adotar novos modelos de gestão pública. As ferramentas digitais podem, por fim, melhorar as relações entre o governo central e os governos subnacionais, facilitando a mudança para práticas de governança mais descentralizadas.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local utiliza ferramentas digitais nas tarefas administrativas e na provisão de serviços?

Níveis de maturidade

O município não faz uso de ferramentas de e-governo ou novas tecnologias..	O município faz uso esporádico de ferramentas de e-governo e novas tecnologias para projetos específicos.	O município utiliza regularmente ferramentas de e-governo para simplificar os procedimentos administrativos para o trabalho diário e os projetos de investimento público.

Critérios: Capacidades subnacionais para investimento público

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): A falta de capacidade para elaborar e implementar a mistura certa de investimento é frequentemente um gargalo principal a nível subnacional. Definir, estruturar, implementar, operar e monitorar o investimento público requer um conjunto muito diversificado de capacidades, em particular para investimentos em infraestrutura, que estão desigualmente distribuídos entre os territórios. São necessárias habilidades e conhecimentos específicos dentre o pessoal para que essas funções sejam desempenhadas de forma eficaz.

Fonte de informação: Estratégias e planos municipais de investimento, trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local tem capacidade suficiente para planejar e implementar investimentos públicos?

Níveis de maturidade

Há falta de pessoal qualificado para planejar e implementar investimentos públicos no município.	O município tem uma equipe dedicada a planejar e/ou implementar investimentos públicos com habilidades específicas.	As políticas de gestão de recursos humanos do município demonstram particular atenção às habilidades do pessoal envolvido no investimento público (por exemplo, a contratação é direcionada, são feitas avaliações das necessidades e é disponibilizado e utilizado o treinamento apropriado).

Critérios: Coordenação horizontal e compartilhamento de conhecimento para o desenvolvimento de capacidades

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Governos locais e municípios não são todos e nem sempre estão equipados com o mesmo nível de capacidade para garantir o sucesso na prestação de serviços e na implementação de políticas, pois pode haver diferenças importantes entre governos subnacionais em termos de capacidade financeira e habilidades administrativas (em termos de pessoal, expertise, escala). Isto pode levar a aumentar as disparidades entre os governos locais. Para reduzir essas disparidades, a coordenação horizontal pode ser realizada promovendo a cooperação intermunicipal, inter-regional ou a governança metropolitana, por exemplo. Através de parcerias rural-urbano em particular, os governos locais rurais podem se beneficiar dos recursos e da experiência de suas contrapartes urbanas, e ambas as partes podem fortalecer suas capacidades. O sistema jurídico em nível nacional deve permitir tais ferramentas.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais).

Pergunta diagnóstico: O governo local participa de plataformas de compartilhamento entre pares ou outras instituições de coordenação horizontal, com o objetivo de fortalecer suas capacidades?

Níveis de maturidade

O município não está envolvido no compartilhamento de conhecimento com outros governos subnacionais, e carece da estrutura legal para tal operação.	O município participa ocasionalmente de redes de compartilhamento de conhecimento com outros municípios e/ou governos estaduais.	O município está sistematicamente engajado no compartilhamento de conhecimento com outros governos subnacionais em nível federal e local, e compartilha ativamente boas práticas em campos onde sua experiência é alta.

Dimensão 4: Coordenação entre níveis de governo

Critérios: Estruturas legais e regulamentares consistentes

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Em um contexto descentralizado, o governo central deve fornecer uma estrutura e diretrizes abrangentes para políticas e estratégias setoriais, a fim de garantir que as políticas elaboradas e implementadas em todos os níveis sejam impulsionadas por uma meta comum e não sigam objetivos contraditórios. Estruturas legais e regulamentares consistentes devem ser alinhadas em todos os níveis para garantir que os objetivos sejam atingidos.

Fonte de informação: Lei, regulamentos.

Pergunta diagnóstico: As estruturas em nível nacional, regional e municipal estão alinhadas em cada setor político?

Níveis de maturidade

As ações tomadas pelo município não estão em conformidade com atos normativos federais e atos setoriais centrais.	As ações tomadas pelo município estão em conformidade com atos normativos federais e atos setoriais centrais na maioria dos casos.	As ações tomadas pelo município estão em conformidade com atos normativos federais e atos setoriais centrais.

Critérios: Coordenação vertical para o planejamento de políticas

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Em um contexto descentralizado e em países federais em particular, decisões unilaterais sem consulta podem minar a confiança. Portanto, é importante encontrar o equilíbrio certo entre as abordagens top-down e bottom-up (de cima para baixo e de baixo para cima). As plataformas intergovernamentais de coordenação vertical têm o potencial de ajudar a esclarecer, coordenar e desenvolver opções de reforma, provisão conjunta ou acordos de parceria para impostos, despesas, compartilhamento de receitas e transferências, prestação de serviços públicos e políticas regulatórias. Elas podem ser na forma de plataformas de diálogo, conselhos fiscais, comissões permanentes e conselhos consultivos intergovernamentais.

Fonte de informações: Leis, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Existem ferramentas e plataformas para a coordenação vertical entre os níveis de governo?

Níveis de maturidade

O município não está envolvido em nenhuma plataforma de coordenação formal envolvendo o nível estadual e nacional.	O município participa de plataformas de coordenação (por exemplo, convênios, pactos federativos) em uma base ad hoc, envolvendo apenas um único setor político.	O município coordena efetivamente com os níveis estaduais/federais através de instituições formais de forma regular e com uma abordagem multissetorial.

Critérios: Acordos de coordenação para financiamento

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Os instrumentos formais de cofinanciamento (por exemplo, contrato, associações) são úteis para criar confiança entre os níveis de governo. Em alguns casos, pode haver acordos/contratos cooperativos de finalidade única ou múltipla (por exemplo, acordos de serviços compartilhados em saúde ou educação). Esses arranjos também fornecem uma perspectiva de longo prazo para as estratégias de financiamento e investimento dos governos locais e regionais através da terceirização de serviços a longo prazo.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo subnacional está envolvido em acordos de cofinanciamento?

Níveis de maturidade

O município não participa de nenhum tipo de acordo de cofinanciamento para a prestação de serviços e investimentos.	O município participa de alguns acordos de cofinanciamento, mas seu uso permanece limitado devido às limitações estabelecidas pela lei, complexidade dos procedimentos e falta de capacidade de se envolver em acordos de parceria com outras partes interessadas.	O município participa sistematicamente de acordos de co-financiamento para fornecer políticas/investimentos que atendam às necessidades locais.

Critérios: Programação plurianual

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): Uma abordagem plurianual da elaboração de políticas, e em particular de políticas de investimento, pode dar suporte à capacidade do governo local de priorizar seus gastos e programas de investimento, e assegurar que estejam alinhados com as prioridades estabelecidas nos níveis regionais e nacionais de governo. A programação plurianual é feita conectando estruturas de planejamento e orçamento, e também pode ajudar a dar visibilidade quanto à disponibilidade de recursos e previsibilidade, em particular para o financiamento de projetos de longo prazo, que podem precisar sobreviver a mudanças de governo.

Fonte de informação: Orçamentos dos governos municipais e estaduais, e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores**.**

Pergunta diagnóstico: O governo subnacional desenvolve uma programação de investimentos plurianuais e previsões orçamentárias de médio prazo?

Níveis de maturidade

O município não tem/desenvolve previsões orçamentárias plurianuais ligadas ao planejamento/investimentos de políticas.	A programação das políticas municipais está ligada a previsões orçamentárias plurianuais, que não estão necessariamente alinhadas com outros níveis de governo.	A programação das políticas municipais está vinculada a previsões orçamentárias plurianuais, que são revisadas regularmente e alinhadas com outros níveis de governo.

Critérios: Orçamentos participativos/para cidadãos

Unidade de análise: Municípios:

Descrição dos critérios: Orçamento Participativo é um processo pelo qual os cidadãos participam diretamente na alocação de uma parte definida do orçamento de um governo. São iniciativas normalmente iniciadas pelas autoridades governamentais locais, frequentemente em resposta a demandas de grupos comunitários, OSCs e/ou cidadãos para uma maior participação na decisão de como e onde os recursos públicos devem ser gastos. O orçamento participativo cria oportunidades para educar e capacitar os cidadãos, e fortalecer as relações cidadão-governo. Também ajuda a promover a transparência e a prestação de contas do governo, e a capacidade de resposta e eficácia dos programas e serviços governamentais.

Fonte de informação: trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), websites, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O município conduz iniciativas de orçamento participativo para responder às demandas dos cidadãos e promover a transparência e a prestação de contas?

Níveis de maturidade

O município não assumiu orçamentos participativos/para os cidadãos ou qualquer outra forma similar de alocação de fundos participativos nos últimos 3 anos.	O município assumiu orçamentos participativos/para os cidadãos ou outra forma similar de alocação de fundos participativos pelo menos uma vez nos últimos 3 anos.	O município implementa sistematicamente orçamentos participativos/para os cidadãos ou outra forma similar de alocação de fundos participativos a cada ano, fazendo esforços para aumentar o montante do orçamento e o número de participantes envolvidos.

Critérios: Resolução de conflitos entre administrações municipais, estaduais e central

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Quando poderes e responsabilidades são compartilhados e simultâneos, uma estrutura legal deve estabelecer qual nível de governo tem supremacia legislativa no caso de um conflito. Se vários níveis de governo têm jurisdição exclusiva em subáreas de uma função (por exemplo, educação, saúde ou avaliação de impacto ambiental), então os arranjos intergovernamentais devem especificar os processos precisos para se chegar a um acordo e para resolver conflitos, permitindo que os projetos prossigam. Na ausência dessa clareza, projetos de importância crítica em áreas políticas específicas podem ser indevidamente postergados, ou até abandonados.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: A estrutura legal fornece mecanismos adaptados para chegar a um acordo em caso de conflito entre vários níveis de governo?

Níveis de maturidade

Não existe um mecanismo institucional para a resolução de conflitos em todos os níveis de governo.	Existem mecanismos institucionais de consulta e compartilhamento de encargos nas diversas áreas políticas, para garantir o mínimo de conflitos entre os níveis de governo.	Os mecanismos institucionais estão em vigor efetivamente para cada função de resolução de conflitos.

Critérios: Coordenação horizontal para a provisão de serviços

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): A ordenação horizontal é essencial para aumentar a eficiência através de economias de escala e para aumentar as sinergias entre as políticas de governos subnacionais vizinhos (ou ligados de outra forma). Os mecanismos de coordenação horizontal podem assumir diversas formas (por exemplo, cooperação intermunicipal, fusões), dependendo das características da localidade e dos objetivos da política. Além disso, a coordenação horizontal pode ser diretamente incentivada e recompensada por níveis mais altos de governos através de incentivos, subsídios, etc.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O município desenvolve mecanismos de coordenação horizontal para a provisão de serviços?

Níveis de maturidade

O município não está engajado na coordenação horizontal para a provisão de serviços e investimentos.	O município se envolve com os municípios vizinhos em uma base ad hoc para planejar e implementar políticas.	Existem mecanismos claros para garantir e incentivar que o município se envolva sistematicamente com os municípios vizinhos para fornecer serviços em diversas áreas de políticas (incluindo mecanismos de recompensa).

Critérios: Parcerias interjurisdicionais envolvendo investimentos

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): Para garantir que os investimentos públicos sejam feitos na escala relevante, a coordenação horizontal é crucial. Ela é importante para a provisão de infraestrutura física onde a escala eficiente muitas vezes excede os limites administrativos de governos locais individuais, e para investimentos no desenvolvimento e inovação do capital humano onde os limites administrativos e funcionais possam não coincidir. Por estas razões, os governos devem oferecer incentivos e/ou buscar oportunidades de coordenação horizontal entre regiões e/ou governos locais para fazerem com que o investimento público corresponda à escala geográfica relevante (por exemplo, através de contratos, parcerias específicas de investimento público, autoridades conjuntas, ou fusões regionais ou municipais).

Fonte de informações: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local procura desenvolver parcerias interjurisdicionais para coordenar investimentos com outros governos locais?

Níveis de maturidade

O município não está engajado em nenhuma parceria interjurisdicional para investimentos.	Os municípios prestam atenção às possíveis complementaridades e conflitos entre os investimentos de outros municípios.	Os municípios coordenam sistematicamente os investimentos com outros municípios através de mecanismos bem estabelecidos, tais como acordos/parcerias/associações contratuais.

Dimensão 5: Mensuração de desempenho e transparência

Critérios: Análise *ex ante* para informar a tomada de decisões em diferentes estágios do processo da política

Unidade de Análise: Governo subnacional

Descrição dos critérios (justificativa): A avaliação *ex ante* ajuda a identificar o impacto e o risco a longo prazo dos gastos públicos e dos investimentos iniciais no ciclo da política. Ela pode dar suporte à identificação do impacto social, ambiental e econômico dos gastos públicos, ao mesmo tempo em que avalia que método pode render a melhor relação custo-benefício. Para ser rigorosa e maximizar seus efeitos, a avaliação *ex ante* deve ser conduzida por pessoal com as habilidades necessárias, estar sujeita a uma revisão independente e seguir diretrizes técnicas de alta qualidade.

Fonte de informação: Lei, documentos de orientação para análise *ex ante* e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias prévias.

Pergunta diagnóstico: O governo subnacional realiza análises *ex ante* para priorizar e avaliar os impactos dos gastos públicos?

Níveis de maturidade

O município carece das informações necessárias e da capacidade de realizar uma avaliação *ex ante* para informar os gastos públicos.	O município realiza ocasionalmente avaliações *ex ante* antes de empreender projetos públicos, mas com informações e conhecimentos limitados para fazê-lo de forma regular.	Uma grande parte dos gastos e investimentos públicos do município está sujeita a uma avaliação *ex ante*, idealmente sujeita a uma revisão independente.

Critérios: Avaliações ex post para melhorar o desempenho ao longo de todo o ciclo da política

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): A priorização de projetos em nível municipal pode ser melhorada através de avaliações *ex post* e do desenvolvimento de cenários prospectivos. A avaliação *ex post* aborda os objetivos das políticas, procurando determinar se os resultados pretendidos foram alcançados, e se o papel foi desempenhado pelas despesas públicas e atividades de investimento. O governo central pode apoiar os governos locais ao longo deste processo, exigindo e/ou cofinanciando avaliações *ex post* em nível subnacional e criando uma instituição independente em nível nacional para realizar estas avaliações.

Fonte de informações: Lei, documentos de orientação para avaliação *ex post*, e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: As avaliações *ex post* são conduzidas pelo governo subnacional, com base em padrões claros de avaliação *ex post*?

Níveis de maturidade

Não há avaliações *ex post* das políticas/programas implementados pelo município e, portanto, a avaliação de desempenho não contribui diretamente para melhorar o desempenho do processo decisório municipal.	O município realiza avaliações, mas seu resultado não tem impacto no processo de tomada de decisão.	As avaliações *ex post* são realizadas regularmente por órgãos independentes (por exemplo, organizações de pesquisa, universidades, consultorias) e é possível vincular os resultados da avaliação de desempenho com melhorias de desempenho nos ciclos subsequentes.

Critérios: Sistemas de desempenho baseados em resultados para políticas sociais

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): As estratégias de política pública orientadas para resultados concentram-se no resultado e no desempenho das despesas e dos investimentos. Para avaliar este desempenho, o sistema de monitoramento deve utilizar critérios para os resultados dos serviços. Os critérios de avaliação e monitoramento precisam ser definidos nos estágios iniciais da concepção da política, a fim de alocar os recursos necessários e produzir os dados apropriados para este fim. Além disso, os governos em todos os níveis precisam da capacidade adequada para monitorar esses critérios e ajustá-los, se necessário, com base nos contextos locais.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O sistema de monitoramento de desempenho do governo local utiliza critérios para os resultados dos serviços?

Níveis de maturidade

Não há nenhum mecanismo para monitorar a eficácia das políticas setoriais.	O município estabeleceu indicadores básicos para monitorar a eficácia das políticas setoriais.	O município dispõe de mecanismos para monitorar e avaliar o desempenho em termos de políticas/resultados sociais, incorporando produtos e resultados (indicadores de resultados, com metas mensuráveis).

Critérios: Documentos de orientação para um rigoroso monitoramento e avaliação

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Monitoramento e avaliação são mecanismos importantes para prestação de contas e aprendizagem: para transferir conhecimento entre as partes e melhorar o desempenho através da integração de feedback em cada área de política. Documentos de orientação claros devem ser fornecidos aos governos locais para estabelecer padrões de avaliação *ex post*.

Fonte de informação: Lei, documentos de orientação e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Os governos locais têm as diretrizes e ferramentas necessárias para conduzir um monitoramento e avaliações eficazes?

Níveis de maturidade

Os municípios utilizam ferramentas governamentais tradicionais relacionadas com a medição de desempenho.	O município utiliza ferramentas TIC/e-governo apenas para informar sobre o desempenho.	O município realiza avaliações baseadas em padrões claros e rigorosos para mensurar e monitorar o desempenho.

Critérios: Ferramentas TIC e novas tecnologias para avaliação de desempenho

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Os governos locais podem ser encorajados a confiar em um amplo conjunto de mecanismos para avaliação de desempenho, incluindo as TIC e as ferramentas de governo digital (por exemplo, plataformas TIC). As TIC e as ferramentas do e-governo podem ser usadas para rastrear consultas/transações, medir os tempos de resposta da prestação de serviços e pesquisar os clientes. As ferramentas de TIC também podem ajudar o governo a entender melhor quem são os usuários dos serviços e a aprender sobre suas necessidades.

Fonte de informação: Práticas municipais e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais)

Pergunta diagnóstico: Os governos locais usam as TIC e as ferramentas do governo eletrônico para mensurar, monitorar e disseminar seu próprio desempenho?

Níveis de maturidade

Os municípios não utilizam ferramentas TIC/e-governo relacionadas à medição de desempenho.	O município utiliza ferramentas TIC/e-governo apenas para informar sobre o desempenho.	O município realiza avaliações baseadas em padrões claros e rigorosos para mensurar e monitorar o desempenho.

Critérios: Análise de benchmarking para mensuração de desempenho

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Seguindo o crescente interesse no benchmarking internacional de desempenho em toda a OCDE, todos os níveis de governos podem produzir análises de benchmarking em áreas de políticas selecionadas (por exemplo, saúde, educação), em nível interlocal, regional e/ou internacional, e utilizar as informações disponíveis para a mensuração de desempenho. Para este fim, as informações entre os governos locais devem ser abertamente acessíveis, e atualizadas regularmente.

Fonte de informação: Lei, e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local realiza análises de benchmarking para avaliar sua mensuração de desempenho?

Níveis de maturidade

A medição de desempenho não tem o suporte de mecanismos de benchmarking, devido à falta de capacidade e dados disponíveis.	O benchmarking de eficiência é realizado periodicamente para a mensuração do desempenho.	O benchmarking de eficiência é realizado periodicamente pelo município, e os dados de tal análise estão disponíveis abertamente.

Critérios: Transparência e relatórios

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Todos os níveis de governo devem estar comprometidos em melhorar de forma consistente a transparência, melhorar a coleta de dados e fortalecer seus sistemas de monitoramento de desempenho. Informações transparentes e livremente disponíveis permitem medições de desempenho e benchmarking entre os governos e suas agências e entidades. Para isso, é importante assegurar que as avaliações sejam divulgadas e relatadas aos cidadãos, governos de alto escalão, o setor privado e outras partes interessadas.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: As avaliações são divulgadas abertamente para as partes interessadas públicas e privadas?

Níveis de maturidade

As informações sobre o desempenho não são divulgadas ao público.	As informações sobre o desempenho são acessíveis ao público.	O município divulga de maneira proativa informações de desempenho e busca o feedback dos cidadãos, incluindo informações sobre o monitoramento dos acordos alcançados em todos os níveis de governo.

Critérios: Disponibilidade e transparência dos procedimentos administrativos

Unidade de análise: Estado/municipalidades

Descrição dos critérios: A maioria das compras é realizada em nível subnacional e, ao mesmo tempo, é uma das atividades governamentais mais vulneráveis ao desperdício, fraude e corrupção. Transparência durante todo o ciclo de compras, profissionalização da função de compras, e mecanismos claros de responsabilidade e controle são todos necessários.

Fonte de informação: Trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), ferramentas eletrônicas, websites, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Os procedimentos administrativos de compras públicas são transparentes e claros para os cidadãos e as empresas?

Níveis de maturidade

O estado/município não possui um único registro onde todos os procedimentos administrativos estão disponíveis para consulta dos cidadãos e empresas.	O estado/município não possui um único registro onde todos os procedimentos administrativos estão disponíveis para consulta dos cidadãos e empresas.	O estado/município tem um único registro onde todos os procedimentos administrativos estão disponíveis para consulta dos cidadãos e empresas. O registro está operacional, pode ser facilmente acessado por todos online no site municipal/estadual. As informações do registro são atualizadas regularmente e incluem orientação para o usuário. O registro também permite que todos os cidadãos enviem informações e recebam uma resposta.

Dimensão 6: Disparidades territoriais

Critérios: Equalização fiscal centrada nas necessidades fiscais

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): A equalização das necessidades fiscais pode ser alcançada através de uma abordagem de demanda de serviços que aloca fundos por população necessitada de serviços, por exemplo, população em idade escolar para financiamento escolar. Ou então, a equalização das necessidades fiscais pode ser alcançada através de subsídios setoriais baseados em resultados que também aumentam a responsabilidade baseada em resultados. Recomenda-se estabelecer fórmulas de alocação separadas para cada tipo de governo municipal/local, reconhecendo o tamanho da população, a área servida e a natureza urbana/rural dos serviços ao fazer subvenções aos governos locais.

Fonte de informação: Textos legais, contas financeiras dos governos subnacionais, entrevistas, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: A capacidade fiscal do governo local é equalizada com base em suas necessidades fiscais?

Níveis de maturidade

Não há sistema de equalização/ O sistema de equalização não leva em conta as necessidades fiscais do município.	O sistema de equalização reconhece apenas parcialmente a capacidade fiscal e a necessidade fiscal do município (com base no rendimento potencial per capita de cada base, rendimento real per capita, critérios macro).	O sistema de equalização permite eficientemente a equalização das necessidades fiscais do município.

Critérios: Sistema de equalização fiscal simples e claro

Unidade de análise: Todos os níveis de governo

Critérios Descrição: Na elaboração das transferências de equalização fiscal, uma justiça grosseira é melhor do que uma justiça precisa ou plena se ela alcançar uma aceitação e sustentabilidade mais amplas. É importante concentrar-se em um único objetivo (equalização para transferências de equalização) em um programa de subsídio e tornar o desenho consistente com esse objetivo. Estabelecer múltiplos objetivos em um único programa de subsídio corre o risco de não conseguir atingir nenhum deles.

Fonte de informação: Textos legais, contas financeiras do governo subnacional, entrevistas, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O sistema de equalização fiscal tem um objetivo único e claro?

Níveis de maturidade

Não há Sistema de equalização.	O sistema de equalização não é claro e a complexidade geral do programa é percebida como alta/média complexidade.	O sistema de equalização se concentra em um único objetivo e é projetado de acordo com este objetivo. A complexidade geral do programa é percebida como baixa.

Critérios: Políticas de desenvolvimento regional para reduzir as desigualdades

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): A fim de compensar os incentivos potencialmente negativos dos sistemas de equalização, estes sistemas precisam ser acompanhados por políticas proativas de desenvolvimento regional, implementadas em nível nacional, regional e local.

Fonte de informação: Planos de desenvolvimento nacional, regional e local, entrevistas, auditorias anteriores

Pergunta diagnóstico: Existem políticas ativas de desenvolvimento regional e incentivos para reduzir as disparidades no nível do governo local, especialmente entre as áreas rurais e urbanas?

Níveis de maturidade

Não existe uma política de desenvolvimento regional ou incentivo para dar suporta à equalização do município com outros municípios em áreas políticas.	Há uma estratégia de desenvolvimento regional em desenvolvimento que dá suporte à redução das desigualdades em nível municipal.	Há uma estratégia de desenvolvimento regional em vigor em complemento à equalização do sistema para garantir que ele beneficie o município e os territórios próximos.

Um referencial de avaliação da governança multinível para o setor da educação no Brasil

Dimensão 1: Responsabilidades claramente atribuídas e com prestação de contas

Critérios: Definição clara das responsabilidades em todos os níveis de governo no setor de educação

Unidade de Análise: Níveis estaduais e municipais de governo

Fonte de informações: Constituição de 1988 (arts. 21 a 24 e arts. 205 a 214), Lei de Bases e Diretrizes da Educação (LDB) (Lei Nº 9.394/1996), Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei Nº 13.005/2004) e legislação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e Plano de Ações Articuladas (PAR) (Decreto nº 6.094/2007).

Pergunta diagnóstico: A lei/regulamentação especifica claramente as responsabilidades dos diferentes níveis de governo no setor da educação?

Níveis de maturidade

A divisão de responsabilidades e funções não está claramente definida em leis/regulamentos.	A lei/regulamentação identifica claramente qual nível de governo é responsável por cada nível de educação, mas essas responsabilidades se sobrepõem ou são fragmentadas na prática.	Todos os níveis de governo identificam claramente suas responsabilidades e funções, para competências próprias e compartilhadas.

Critérios: Autonomia dos gastos municipais

Unidade de Análise: Nível municipal de governo

Fonte de informações:

- Constituição de 1988 (arts. 205 a 214), Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9.394/1996, especialmente os artigos 68 a 77), Lei FUNDEB (Lei nº 11.494/2017), Lei de Piso Salarial (Lei nº 11.738/2008).
- Código Tributário Nacional (CTN) (Lei nº 5.172/1966, especialmente os arts. 32 a 34, 77 a 79, 83 a 85 e 91).
- Cada Município tem sua Lei Orgânica Municipal, Código Tributário, Lei de Organização Administrativa e Lei do Plano de Educação Local.

Pergunta diagnóstico: Os governos locais têm plena autonomia e autoridade decisória para ministrar o ensino fundamental 1 e fundamental 2?

Níveis de maturidade

Os municípios não têm autonomia para decidir sobre o nível e a composição dos gastos e os padrões de educação.	Os municípios têm autonomia limitada para decidir sobre o nível e a composição dos gastos e para estabelecer padrões educacionais.	Os municípios têm autonomia para decidir sobre o nível e a composição dos gastos e para estabelecer padrões educacionais.

Critérios: Cobertura dos serviços públicos relacionados à educação

Unidade de Análise: Nível de governo municipal e estadual

Fonte de informações:

- Plano de Educação Local e outros planos locais relevantes relacionados à provisão de serviços públicos (Plano de Transporte).
- Documentos em nível estadual e federal relativos aos arranjos de transporte.

Pergunta diagnóstico: A provisão de serviços de educação é homogênea e bem adaptada a todo o território da jurisdição do governo subnacional?

Níveis de maturidade

Há uma baixa cobertura da provisão de serviços públicos dentro da jurisdição do município, com forte sobreposição com outras jurisdições.	Há apenas uma cobertura parcial da provisão de serviços públicos (por exemplo, transporte para a escola) dentro da jurisdição do município, devido à falta de clareza das responsabilidades com outros níveis de governo.	O município garante bons e suficientes níveis de prestação de serviços em torno do acesso às escolas (por exemplo, transporte), em cooperação com outros níveis de governo.

Dimensão 2: Responsabilidades suficientemente financiadas

Critérios: Transferências intergovernamentais destinadas à educação

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Fonte de informações:

- Constituição de 1988 (arts. 205 a 214) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9.394/1996, especialmente os artigos 68 a 77).
- Lei do FUNDEB (Lei nº 11.494/2017) e Lei do Subsídio de Educação (Lei nº 9.424/1996 e Lei nº 9.766/1998).
- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) (Lei nº 10.880/2004), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Lei nº 11.947/2009), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Lei nº 11.947/2009) e Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) (Decreto nº 91.542/1985).
- Pesquisa de campo com entrevistas e questionários para avaliar o equilíbrio entre o financiamento e as responsabilidades atribuídas.

Pergunta diagnóstico: As transferências intergovernamentais para os municípios destinadas ao setor de educação são elaboradas e implementadas de forma estável e regular?

Níveis de maturidade

As receitas das transferências não atendem às necessidades de financiamento do município, com grandes lacunas incorridas pela falta de clareza das transferências para responsabilidades educacionais.	A regra para determinar as transferências destinadas aos gastos com educação é clara e transparente, mas não considera os Critérios/variáveis corretos.	A estrutura fiscal intergovernamental para os gastos com educação é clara, com indicações oportunas para transferências entre níveis de governo, e há uma variação mínima entre transferências estimadas e reais.

Critérios: Gestão financeira subnacional e mobilização de recursos para o financiamento do setor de educação

Unidade de Análise: Níveis estaduais e municipais de governo

Fonte de informações: Contas financeiras dos governos municipais e estaduais, regras fiscais e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais).

Pergunta diagnóstico: O governo subnacional aplica as melhores práticas para otimizar sua gestão orçamentária no setor de educação?

Níveis de maturidade

O governo subnacional carece de capacidade de gestão financeira e suporte do governo estadual (sob a forma de transferências ou incentivos) para mobilizar recursos para financiar responsabilidades educacionais e até as necessidades, em parte devido à falta de treinamento de pessoal.	O governo subnacional está trabalhando, juntamente com o governo estadual, no fortalecimento das práticas de mobilização de recursos e gestão orçamentária, inclusive através de novos sistemas de transferência e impostos, para suportar o setor educacional.	O governo subnacional tem a capacidade de gestão financeira para decidir sobre as melhores práticas de contabilidade financeira e relatórios (incluindo métodos de orçamento, formulação de orçamento, execução do orçamento, análise de receitas, bem como planejamento estratégico), e as boas práticas de gestão financeira são refletidas nas estratégias orçamentárias e nos processos de alocação.

Dimensão 3: Coordenação entre e através dos níveis de governo

Critérios: Coordenação vertical para o planejamento de políticas através dos Planos de Ações Articuladas (PAR)

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Fonte de informações:

- Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2004) e legislação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e Plano de Ações Articuladas (PAR) (Decreto nº 6.094/2007).
- Base Curricular Comum Nacional.
- Fórum Nacional da Educação (Portaria MEC nº 1.407/2010).
- Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (arts. 12 e 13 da Lei FUNDEB nº 11.494/2007).
- Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS Fundeb) (arts. 24 a 30 da Lei FUNDEB nº 11.494/2007).
- Sistemas de informação do Ministério da Educação, por exemplo, o SIMEC.
- Pesquisa de campo com entrevistas e questionários para avaliar os níveis de engajamento no processo de planejamento participativo.

Pergunta diagnóstico: O governo subnacional está recorrendo aos Planos de Ações Articuladas (PAR) como uma ferramenta estratégica de participação?

Níveis de maturidade

O município não está envolvido em nenhuma plataforma de coordenação formal envolvendo o estado e o governo federal e não apresentou o PAR.	O município participa de plataformas de coordenação, incluindo os Planos de Ações Articuladas, em uma base *ad hoc*.	O município coordena efetivamente com os níveis estaduais/federais através de instituições formais em bases regulares, culminando com a elaboração do PAR.

Critérios: Acordos de coordenação para o financiamento de projetos educacionais

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Fonte de informações: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais)

Pergunta diagnóstico: O governo local está envolvido em acordos de cofinanciamento com outros níveis de governo?

Níveis de maturidade

O município não participa de nenhum tipo de acordo de cofinanciamento para a provisão de serviços e investimentos no setor de educação.	O município participa de alguns acordos de cofinanciamento, mas estes permanecem não institucionais, e não envolvem uma redistribuição de recursos.	O município está engajado em cooperação institucionalizada e acordos de cofinanciamento com outros níveis de governo, a fim de fornecer políticas/investimentos que atendam às necessidades locais, com forte cooperação e redistribuição de recursos

Critérios: Coordenação horizontal para a provisão de educação

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Fonte de informações:

- Acordo de consórcio intermunicipal, se houver.
- Acordo de Desenvolvimento Educacional, se houver (Resolução CNE nº 1/2012).
- Fórum de troca de informações e aprendizado entre pares, se houver.
- Procedimentos conjuntos de exame de admissão para contratação de professores, se houver.

Pergunta diagnóstico: O governo subnacional desenvolve mecanismos de coordenação horizontal para a provisão de educação?

Níveis de maturidade

O governo subnacional não está envolvido na coordenação horizontal para a provisão e investimento em educação.	O governo subnacional se envolve com os municípios vizinhos em uma base ad-hoc para planejar e implementar políticas educacionais.	O governo subnacional está engajado em formas horizontais de colaboração territorial em educação, como o ADE, com resultados concretos em termos de planos de ação e desempenho conjuntos.

Dimensão 4: Capacidades e desenvolvimento de capacidades

Critérios: Capacidade estratégica municipal para orientar as políticas educacionais

Unidade de Análise: Governos municipais

Fonte de informações:

- Plano Municipal de Educação, Base Curricular Local, Lei de Organização Administrativa.
- Plano de Ações Articuladas – PAR.
- Termo de colaboração no Arranjo de Desenvolvimento Educacional, se houver.
- Programas estaduais de assistência técnica e treinamento.

Pergunta diagnóstico: O governo local tem a capacidade estratégica de estabelecer objetivos realistas e desenvolver planos estratégicos para fornecer educação?

Níveis de maturidade

O município tem baixa capacidade para estabelecer objetivos e metas realistas a médio e longo prazo e, portanto, para desenvolver políticas apropriadas.	O município estabelece objetivos e metas realistas de acordo com as políticas, regulamentações e estruturas legais existentes.	O município tem a capacidade de estabelecer objetivos e metas realistas a médio e longo prazo para sua política educacional, e desenvolver e implementar políticas e marcos regulatórios e legais apropriados.

Critérios: Ferramentas digitais

Unidade de Análise: Governos locais

Fonte de informações: Estratégia de Governança Digital (Decreto Nº 10.332/2020).

Pergunta diagnóstico: O governo local utiliza ferramentas digitais em tarefas administrativas, provisão de educação e avaliação de resultados educacionais?

Níveis de maturidade

O município não faz uso de ferramentas de e-governo ou de novas tecnologias.	O município faz uso ocasional de ferramentas de e-governo e novas tecnologias para avaliação dos resultados educacionais.	O município utiliza regularmente ferramentas de e-governo para simplificar os procedimentos administrativos para o trabalho diário de planejamento, implementação e avaliação de políticas educacionais.

Critérios: Desenvolvimento de capacidades para políticas subnacionais

Unidade de Análise: Nível municipal de governo

Fonte de informações:

- Programas municipais de treinamento de professores e profissionais do setor educacional.
- Termo de colaboração do Arranjo de Desenvolvimento da Educação, se houver.
- Programas estatais de assistência técnica e treinamento.
- Programas federais de assistência técnica e treinamento, por exemplo, o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime).
- Termo de Acordo PAR entre o Município e o MEC.

Pergunta diagnóstico: O governo local se beneficia de programas de desenvolvimento de capacidades direcionados às políticas educacionais, adequadamente financiados e planejados a longo prazo?

Níveis de maturidade

O pessoal municipal não recebe nenhum tipo de treinamento/assistência técnica de entidades externas ou de outros níveis de governo.	Os treinamentos disponíveis no setor de educação para o pessoal municipal são muito restritos e não atendem às necessidades do município e dos funcionários públicos.	O município conta com a construção de capacidades voltada para a educação fornecida pelos níveis central e federal ou unidades externas para o treinamento técnico dos funcionários públicos e o treinamento atende às necessidades do município e dos funcionários públicos.

Dimensão 5: Desempenho e avaliação

Critérios: Sistemas de desempenho baseados em resultados para educação

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Fonte de informações:

- Sistema nacional de avaliação (art. 11 da Lei nº 13.005/2014, do PNE).
- Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação (Decreto nº 9.432/2018).
- Planos locais de educação.
- Sistemas estaduais e municipais de informação e avaliação.

Pergunta diagnóstico: O sistema de monitoramento do desempenho do governo local utiliza indicadores para medir os resultados da educação?

Níveis de maturidade

Não há nenhum mecanismo para monitorar a eficácia da política de educação; o município só auxilia na coleta de dados para os indicadores nacionais obrigatórios.	O município estabeleceu indicadores básicos para monitorar a eficácia da política de educação, além dos indicadores nacionais obrigatórios.	O município dispõe de mecanismos para monitorar e avaliar o desempenho, incorporando indicadores de produção e de resultados (resultados), com objetivos/metas mensuráveis.

Critérios: Documentos de orientação para um rigoroso monitoramento e avaliação

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Monitoramento e avaliação são mecanismos importantes para a prestação de contas e aprendizado: para transferir conhecimento entre as partes e melhorar o desempenho através da integração de feedback em cada área de políticas. Documentos de orientação claros devem ser fornecidos aos governos locais para se estabelecer padrões de avaliação *ex post*.

Fonte de informação:

- Política Nacional de Avaliação e Exame Educacional (Decreto nº 9.432/2018).
- Diretrizes para a participação na avaliação SAEB (Portaria INEP nº 366/2019).

Pergunta diagnóstico: Os governos locais têm as diretrizes e ferramentas necessárias para conduzir um monitoramento e avaliações eficazes?

Níveis de maturidade

Os municípios utilizam ferramentas de governo tradicionais relacionadas com a medição de desempenho.	O município utiliza ferramentas de TIC/e-governo para relatar desempenho apenas.	O município realiza avaliações baseadas em padrões claros e rigorosos para medir e monitorar o desempenho.

Dimensão 6: Análise de disparidades territoriais

Critérios: Equalização fiscal

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Fonte de informação:

- Constituição de 1988 (arts. 205 a 214), Lei de Bases e Diretrizes da Educação (LDB) (Lei nº 9.394/1996, especialmente os artigos 68 a 77) e Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2004, especialmente o art. 11).
- Lei do FUNDEB (Lei nº 11.494/2017) e Lei do Salário-Educação (Lei nº 9.424/1996 e Lei nº 9.766/1998).

Pergunta diagnóstico: A capacidade fiscal do governo subnacional no setor da educação está equalizada com base em suas necessidades fiscais?

Níveis de maturidade

Não há sistema de equalização/ O sistema de equalização não leva em conta adequadamente as necessidades fiscais do município e do estado no setor educacional.	O sistema de equalização reconhece apenas parcialmente a capacidade fiscal e a necessidade fiscal do município e do estado (com base em critérios relevantes para o setor educacional).	O sistema de equalização permite eficientemente a equalização das necessidades fiscais do município e do estado no setor da educação.

Referências

Abrucio, L. F (2017), *Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil. Curitiba: Positivo e Colabora Educação*. [51]

Abrucio, L., C. Pereira and M. Seggato (2017), *Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo*, Instituto Natura, http://www.institutonatura.org.br/wpcontent/uploads/2016/12/Relatorio-Ceara-AF-Web.pdf. [52]

Algemene Rekenkamer (2009), *The system of supervision of financial markets*, http://rekenkamer.presurf.nl/public/20200803151945/http:/www.rekenkamer.nl/. [9]

Algemene Rekenkamer (2000), *Corporate bodies with a statutory task: reporting procedures and supervision, part 1*, http://rekenkamer.presurf.nl/public/20200803151945/http:/www.rekenkamer.nl/. [8]

Allain-Dupré, D. (2018), "Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers"*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 24, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f0944eae-en. [12]

Assembleia legislativa do Estado do Sao Paulo (n.d.), *Projeto de lei nº 855 /2019*, https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000278839 (acesso em 1 de junho 2020). [39]

Barros, M. (2018), *O elo institucional regional da educação básica: um estudo das diretorias regionais de ensino paulistas.*, https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24071. [54]

Bruns, B., D. Evans and J. Luque (2011), *Achieving world-class education in Brazil: The next agenda*, World Bank. [28]

Camara dos Deputados (n.d.), *Projetos de Lei e Outras Proposições*, https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285 (acesso em 1 de junho 2020). [47]

Campanha Nacional pelo Direito à Educaçao (n.d.), *Sistema Nacional de Educação*, https://campanha.org.br/o-que-fazemos/sistema-nacional-de-educacao/ (acesso em 13 de maio 2020). [46]

Carnoy, M. et al. (2017), *Intranational Comparative Education: What State Differences in Student Achievement Can Teach Us about Improving Education – the Case of Brazil*, https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/693981. [27]

Castro, M. H. G. (2010), *Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos*, UNESCO, Brasilia. [31]

Castro, M. (2002), *Evaluation: an educational reform strategy in Brazil*, INEP, http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-. [55]

CNE (2012), *Parecer nº 11/2012, sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino*, http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11616-pcp011-. [48]

CNE (2012), *Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação*, http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&category_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192. [53]

Codes, A (2018), *Lições de experiências exitosas para melhorar a educação em regiões com baixos índices de desenvolvimento*, IPEA, http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9449. [38]

Council of Europe (2010), *Toolkit Manual Inter-Municipal Co-operation*. [21]

Cruz, T. et al. (2019), *Novo Fundeb: Prós e Contras das Propostas em Debate*, Inter-American Development Bank (IDB), http://dx.doi.org/10.18235/0001853. [59]

Diniz, J. (2012), *Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação*, Universidade de São Paulo, https://repositorio.usp.br/item/002292418. [33]

Dourado L. F. (2013), *Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito a educação básica.*, Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. [34]

Fermandes, J. and J. Nogueira (2018), *Plano de Ações Articuladas: Melhoria da educação e redução das desigualdades*, Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades, IPEA. [49]

Fernandes, A. and P. Santana (2018), *Fiscal Federalism in Brazil: Main issues, challenges, and reforms*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, https://www.oecd.org/tax/federalism/reforms-of-fiscal-relations-in-brazil.pdf. [15]

Frente Nacional de Prefeitos (2020), *Anuário Multi Cidades 2020 - Finanças dos Municípios do Brasil*, https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/760-anuario-multi-cidades-2019-ano-15-2020. [14]

Furtado, C. and T. Soares (2018), *Impacto da Bonificação Educacional em Pernambuco*, http://dx.doi.org/10.18222/eae.v0ix.3940. [44]

Glewwe, P. et al. (2013), *School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010*, Education Policy in Developing Countries, University of Chicago Press. [41]

Hirata, G. and P. Oliveira (2017), *Accountability in Education: Meeting our Commitments, Brazil Country Case Study.*, UNESCO. [57]

Hyman, J. (2017), *Does Money Matter in the Long Run? Effects of School Sprending on Educational Attainment*, https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20150249. [42]

IMF (2015), *Making Public Investment More Efficient*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf. [22]

INTOSAI (2019), *GUID 3920-The Performance Auditing Process*. [5]

Matias, A. et al. (2018), "Níveis de Gastos e Eficiência Pública em Educação: Um Estudo de Municípios Paulistas Utilizando Análise Envoltória de Dados", *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria, vol. 11, núm. 4*, http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273458364008. [37]

Matijiascic, M. (2017), *Professores da educação básica no Brasil: Condições de vida, inserção no mercado de trabalho e remuneração*, IPEA, http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7929/1/td_2304.pdf. [56]

Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013), "Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/4, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5k49j2cjv5mq-en. [23]

Moreira, A. (2017), *Eficiência do gasto da educação fundamental municipal*, IPEA, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2308.pdf. [43]

NAO (2018), *Framework to review programmes*. [6]

NAO (2016), *Investigation into Just Solutions International*, https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/01/Investigation-into-Just-Solutions.pdf. [7]

National Education Conference (CONAE) (2013), *O PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*, Brasília, DF: MEC, http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documentoreferenciaconae2014versaofinal.pdf. [45]

OCDE (2020), *Feedback from TCs and the local team to the OECD*. [17]

OCDE (2019), *Effective Public Investment Across Levels of Government – Principles for Action*, OECD, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf. [10]

OCDE (2019), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/ (acesso em 16 de agosto 2020). [2]

OCDE (2019), *Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the Principles*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf. [4]

OCDE (2019), "Making decentralisation work: A handbook for policy-makers", in *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/dd49116c-en. [1]

OCDE (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en. [3]

OCDE (2019), *OECD study mission to Brazil, December 2019*. [16]

OCDE (2018), *Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf. [19]

OCDE (2018), *Rethinking Regional Development Policy-making*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264293014-en. [24]

OCDE (2017), *Government at a Glance*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/22214399. [20]

OCDE (2013), *Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264189058-pt. [18]

OCDE/UCLG (2019), *Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles*, OCDE, Paris, http://www.sng-wofi.org/publications/SNGWOFI_2019_report_country_profiles.pdf (acesso em 15 de junho 2020). [26]

Oliveira, J. et al. (2015), *Educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação*, Instituto Alfa e Beto, https://www.alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Instituto-Alfa-e-. [40]

Pereira, C. and C. de Castro (2019), *Educação: Contraste entre o Meio Urbano e o Meio Rural no Brasil, IPEA*, http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9661/1/BRUA21_Ensaio5.pdf. [29]

PNUD (2016), *IDHM*, http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/map. [30]

Santos, C. et al. (2017), *A Dinâmica dos Gastos com Saúde e Educação Públicas no Brasil (2006-2015): impacto dos mínimos constitucionais e relação com a arrecadação tributária*, IPEA, https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2289.pdf. [58]

Santos, R., L. Bessa and M. Lucio (2017), *The Brazilian National Policy for Regional Development and the RIDE-DF Management opposite the Governance vs Brasília's Metropolitan Area*, http://dx.doi.org/10.4000/echogeo.15072. [25]

Segatto, C. (2015), *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*, Fundação Getúlio Vargas, http://hdl.handle.net/10438/13542. [50]

Senado Noticias (2019), *PEC do Pacto Federativo descentraliza recursos para estados e municípios*. [13]

Tanno, C. (2017), *Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)*, Câmara de Deputados, https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-tornapermanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/estudo-da-consultoria-deorcamento-da-camara-dos-deputados. [36]

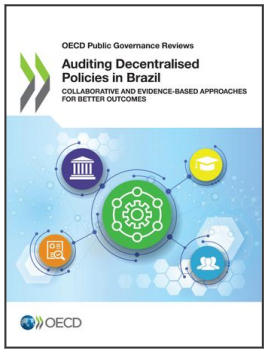
Tesouro Nacional (n.d.), *Transferências Constitucionais e Legais*, http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais (acesso em 1 de junho 2020). [35]

TPE (2018), *Todos pela Educação Já: Uma proposta suprapartidária de estratégia para a Educação Básica brasileira e prioridades para o Governo Federal em 2019-2022*, https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/170.pdf. [32]

Zapata, I. and C. Lafitte (2020), *Multi-level governance of decentralised policies in Brazil: an analytical framework for audit assessments. Bakcgorund paper prepared for Brazilian audit institutions*, (unpublished). [11]

Nota

[1] Todas as informações usadas nesta subseções foram extraídas de: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/audiencias-publicas-1/apresentacoes/apresentacao-lina-katia-ufjf-sistemas-de-avaliacao-da-educacao-basica.



From:

Auditing Decentralised Policies in Brazil

Collaborative and Evidence-Based Approaches for Better Outcomes

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/30023307-en

Please cite this chapter as:

OECD (2020), "Integrando a dimensão de governança multinível na auditoria de políticas públicas descentralizadas no Brasil", in *Auditing Decentralised Policies in Brazil: Collaborative and Evidence-Based Approaches for Better Outcomes*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/fed9f6c2-pt

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at http://www.oecd.org/termsandconditions.