TEXTO PARA DISCUSSÃO

2595

CONTROLE EXTERNO E *POLICY MAKING*? UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TCU NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Eduardo José Grin

ipea

2595
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, setembro de 2020

CONTROLE EXTERNO E *POLICY MAKING*? UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TCU NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Eduardo José Grin[1]

1. Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo e da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV); e pesquisador do Centro de Administração Pública e Governo da FGV.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2595

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H83.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 O DEBATE NA LITERATURA INTERNACIONAL E NACIONAL.....10

3 A COMUNIDADE EPISTÊMICA E AS "BOAS PRÁTICAS" INTERNACIONAIS 18

4 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PARÂMETROS SALARIAIS E DE ESCOLARIDADE DO TCU 25

5 A ATUAÇÃO DO TCU NO *POLICY MAKING*: SUAS POLÍTICAS E O PAPEL DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS.....32

6 O CAMPO DE ATUAÇÃO DO TCU NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 38

7 O TCU VISTO POR SUAS PRÓPRIAS LENTES INSTITUCIONAIS 66

8 CONCLUSÃO 73

REFERÊNCIAS 79

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 84

SINOPSE

O objetivo principal deste trabalho é analisar a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no *policy making* da administração pública federal. Destaca-se que, além das funções clássicas de uma Corte de Contas que fiscaliza atos governamentais, vem ocorrendo um expansionismo de atuação visando avaliar o desempenho e a implementação de programas e políticas públicas. O texto evidencia que há vários fatores que incidem nessa mudança de trajetória, conferindo às auditorias operacionais do TCU um lugar de destaque ao lado daquelas voltadas mais para a análise de conformidades legais e formais. A literatura internacional ressalta que mudanças nos papéis das cortes de contas vêm se aprofundando em vários países. Um segundo grupo de fatores considera as chamadas "boas práticas": experiências dos países tidos como exemplos (sobretudo Estados Unidos e Inglaterra) e organismos internacionais que disseminam formas de atuação (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai), Organização das Nações Unidas – ONU e Banco Mundial). A pesquisa analisa a estrutura organizacional do tribunal, como salários e escolaridade dos servidores, constatando que ambos são mais elevados que a média dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Analisa também como os documentos oficiais do TCU se apropriam do debate internacional, com o respaldo da Constituição Federal, e fundamentam o expansionismo de suas ações. O debate apoia a análise de três evidências empíricas capazes de discutir esse argumento; inicialmente, baseado em um banco de dados de auditorias criado após uma busca no sítio da Corte. Identificaram-se auditorias operacionais que, desde 2005, vêm ampliando a atuação do TCU em diversas políticas públicas. Na sequência, analisam-se os Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePPs) e os Relatórios Sistêmicos de Fiscalização (Fiscs). Para adensar a pesquisa, realizaram-se entrevistas com seis secretarias de controle externo do TCU, com o objetivo de apresentar como essa forma de atuação é institucionalmente justificada. O cotejamento com a literatura, a análise documental que fundamenta essa atuação, o alinhamento com a "comunidade epistêmica" internacional e os traços de sua estrutura organizacional permitem compreender como o controle externo justifica e valida suas atividades no *policy making* da administração pública. As conclusões resumem esse processo no âmbito da gestão pública e seus efeitos gerenciais e políticos. Sugerem-se agendas de pesquisa visando ampliar esse incipiente campo de estudo nas áreas de administração pública e ciência política no Brasil.

Palavras-chave: auditoria operacional; controle externo; políticas públicas; TCU.

ABSTRACT

The main objective of this work is to analyze how the Brazilian Supreme Audit Institution (Tribunal de Contas da União – TCU) has been acting in the policy making of the federal public administration. It seeks to highlight that in addition to the classic functions of a court of accounts that oversees governmental acts, there has been an expansion of performance aimed at evaluating the performance and implementation of public programs and policies. The text highlights that there are several factors that affect this change in trajectory that gives the Court's operational audits a prominent place alongside those that are more focused on the analysis of legal and formal compliance. The international literature highlights that changes in the roles of the courts of accounts have been deepening in several countries. A second group of factors considers the so-called "good practices": experiences of countries taken as examples (especially the United States and England) and international organizations that disseminate ways of acting (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD, International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai, United Nations – UN and World Bank). The research analyzes the Court's organizational structure, such as salaries and schooling of civil servants, in which it finds that both are higher than the average for the Executive, Legislative and Judiciary branches. The investigation examines how the official documents of the TCU appropriate the international debate, and the support on the Federal Constitution, which underlies the expansionism of its actions. This debate upholds the analysis of three empirical evidence capable of discussing this argument. Initially, backed on audit database created after a search on the court's website. Operational audits were identified that, since 2005, have been expanding TCU's performance in several public policies. Also were analyzed the Inspection Reports on Government Policies and Programs and Systemic Inspection Reports. Since 2005, there has been a significant expansion of audits aimed at evaluating public policies. In order to thicken the research, interviews were carried out with six TCU external control departments, aiming to present how this kind of acting is institutionally justified. The comparison with the literature, the document analysis that underlies this form of action, the alignment with the international "epistemic community" and the features of its organizational structure allow us to understand how external control justifies and validates its activities into the policy making of public administration. The conclusions summarize this process within the scope of public management and its managerial and political effects. Research agendas are suggested seeking to increase this incipient field of study in the areas of public administration and political science in Brazil.

Keywords: performance audit; external control; public policy; TCU.

1 INTRODUÇÃO

A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no ciclo de políticas públicas e ações governamentais é uma realidade. O foco das chamadas auditorias operacionais tem sido a avaliação, mas também a implementação de políticas públicas vem caracterizando as atividades da Corte de Contas, apesar de não ser uma posição institucional nova na trajetória do tribunal, visto que desde a década de 1990 há indicativos dessa inflexão. Em 2005, contudo, o planejamento estratégico do TCU incorporou em sua missão e finalidades institucionais a prioridade de avaliar o desempenho da administração pública. Desde 2013 tem havido uma expansão dessa forma de atuação em função de mudanças organizacionais que especializaram tematicamente as secretarias de controle externo. Com esse processo como referência, este texto visa descrever e analisar a atuação do TCU no *policy making*[1] da administração pública federal.

O fortalecimento institucional do perfil de atuação está consolidado no TCU, embora nem todas as secretarias de controle externo incorporem ou pautem suas atividades visando interferir no processo de produção das ações governamentais. Nas áreas de políticas públicas como saúde, educação, assistência social, habitação e meio ambiente, por exemplo, a avaliação por meio de resultados e indicadores tem sido mais usual. Nos setores de infraestrutura, ainda que a ênfase seja nas auditorias de conformidade, as avaliações de desempenho são uma realidade, mas em menor escala.

Este trabalho se insere no campo ainda escasso de análise sobre a atuação do TCU no *policy making*. A literatura nacional tem desenvolvido um conjunto representativo de pesquisas sobre os tribunais de contas estaduais (TCEs) (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009; Luz, Sousa e Guarido Filho, 2019). Essa observação coincide com as realizadas por Barros *et al*. (2018), de que ainda são pouquíssimas as pesquisas acerca do papel do TCU na avaliação de programas públicos. Há alguns artigos que avaliam a atividade da Corte de Contas com as agências reguladoras, porém mais voltados para a análise de

1. *Policy making*, neste trabalho, é compreendido como o conjunto de etapas do ciclo de políticas públicas, desde a definição de agenda sobre temas a serem tratados, a formulação de alternativas ou políticas, a implementação e avaliação de sua execução e resultados e a fase de manutenção, mudanças ou término de uma política. A ênfase aqui recai sobre a fase de avaliação de resultados e da implementação da política. Assim, *policy making* e avaliação de políticas públicas serão utitilizados de forma intercambiável.

conformidade, eficiência e economicidade (Menezes, 2012; Gomes, 2006) ou focados em governança (Barros, 2014).

A despeito da existência de uma base documental e empírica que, desde 2005, está disponível no sítio do TCU, a literatura especializada no Brasil ainda não explorou mais atentamente como o tribunal vem atuando no âmbito do *policy making* da administração pública federal. Há poucos trabalhos que se assemelham criticamente à discussão realizada neste texto acerca do expansionismo do TCU na avaliação de políticas públicas (Speck, 2000; Marques Neto *et al.*, 2019; Filgueiras, 2018). A carência de investigações justifica a importância de se adensar esse campo de estudos, dado que a atuação do TCU no *policy making*, como será visto, que só faz crescer no Brasil, gera impactos no funcionamento e na organização da administração pública federal.

Para abordar o tema, além desta introdução, o texto está organizado como segue. A segunda seção resenha a literatura internacional e nacional que vem enfatizando as mudanças nos papéis das *supreme audit institutions* (SAIs) com sua crescente atuação no *policy making*. O *mainstream* destaca que essa atuação vem se consolidando nas democracias ocidentais, e a interferência maior desses órgãos de controle altera a forma como as políticas públicas são produzidas. A ênfase reside no expansionismo da atuação das SAIs no âmbito das atividades tradicionalmente inseridas na administração pública, o que apresenta consequências gerenciais, técnicas e políticas. A terceira seção apresenta a "comunidade epistêmica" internacional formada por entidades como a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial e as práticas de auditoria em diversos países que vêm conformando uma visão mais homogênea acerca do papel das SAIs no *policy making* da administração pública. Os documentos analisados evidenciam que o consenso em torno do papel proativo das SAIs se tornou uma referência comum que estimula as cortes de contas a avaliar a *performance* das políticas públicas.

A quarta seção analisa a estrutrura organizacional do TCU, considerando sua divisão interna da área de controle externo, estrutura salarial e escolaridade de seus servidores. O que importa aqui é destacar que as funções mais ativas da Corte de Contas no ciclo das políticas públicas da administração federal podem ser associadas

a esses fatores. O TCU possui uma formação acadêmica que, na média, supera a dos demais Poderes, afora a especialização das áreas de controle externo ser um incentivo institucional para esse tipo de atuação. Essas duas questões são, como será visto, apontadas como relevantes pelos próprios gestores do tribunal.

A quinta seção apresenta as referências institucionais do próprio TCU em relação a essas funções de maior protagonismo no processo de produção e avaliação das políticas públicas. Trata-se de vários documentos disponíveis no sítio da Corte de Contas que desenvolvem o entendimento a respeito de governança pública e as iniciativas voltadas a fundamentar sua atuação no ciclo das políticas públicas.

A sexta seção analisa as diversas formas utilizadas pelo TCU para implementar essa ação mais proativa no *policy making*, com destaque para auditorias operacionais, Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePPs) e Relatórios Sistêmicos de Fiscalização (Fiscs). Mostra-se que, de 2005 até 2019, houve uma expansão significativa das auditorias voltadas a avaliar, parcial ou totalmente, políticas públicas de várias áreas de ação governamental. Mais do que isso, essa é uma tendência em expansão que terá efeito sobre a gestão pública. Os relatórios igualmente seguem essa linha ao apontar inconsistências na formulação, na implementação e na avaliação de políticas públicas.

A sétima seção descreve e examina as informações coletadas em seis entrevistas realizadas com diferentes secretarias de controle externo do TCU, visando apresentar como essa forma de atuação é institucionalmente justificada e compreendida. O cotejamento com a literatura, com os documentos institucionais do TCU que buscam fundamentar a forma de atuação, o alinhamento com a "comunidade epistêmica" internacional e com os traços de sua estrutura organizacional servem como suporte para compreender como o controle externo justifica e valida suas atividades no *policy making* da administração pública. Por fim, as conclusões buscam resumir como esse processo de maior interferência da Corte de Contas no âmbito da gestão pública pode ser compreendido, seus efeitos gerenciais e políticos. Ademais, são sugeridas várias agendas de pesquisa que podem adensar esse incipiente campo de investigação nas áreas de administração pública e ciência política no Brasil.

2 O DEBATE NA LITERATURA INTERNACIONAL E NACIONAL

Desde a década de 1990, momento no qual se intensificou o debate em torno da chamada Nova Gestão Pública (NGP), cresceu a discussão acerca do papel das SAIs como órgãos de controle no interior do Estado. A modernização administrativa abrigada sob as premissas da NGP buscou descentralizar a autoridade gerencial e governamental sobre políticas, ampliar *accountability*, racionalizar processos, expandir a autonomia de organizações e seus administradores e mensurar desempenho organizacional via indicadores, em geral apoiado em arranjos contratuais por *performance* (Pollitt e Bouckaert, 2000). As reformas visaram incrementar a eficiência do gasto público, a qualidade e a *performance* dos serviços públicos e a responsabilização por resultados (Power, 2005; Barzelay e Armajani, 1998).

Auditorias para mensurar a *performance* se inseriram no processo como um instrumento na ação dos governos que implantaram reformas no setor público (Pollitt *et al.*, 1999; Barzelay, 1997; Bawole e Ibrahim, 2016). Indicadores quantificáveis oriundos da contabilidade financeira passaram a ser complementados por indicadores de desempenho: o foco se deslocou de insumos para produtos e resultados das atividades governamentais (Mendez e Bachtler, 2011; Pollitt *et al.*, 1999).

A proliferação desse *modus operandi* se expandiu sob diferentes tradições e modelos de auditoria. O Westminster *model*, anglo-saxão, é adotado no Reino Unido, nas antigas colônias britânicas e em países como Chile e Peru. O auditor geral centraliza os poderes de decisão sobre as matérias, nas quais predominam temas de economia e finanças e menos questões legais. O modelo colegiado utilizado em Alemanha, Holanda e Japão delega a autoridade máxima a um *board* que adota decisões consensuais. Os dois modelos admitem auditorias por meio de empresas privadas. No modelo napoleônico, adotado em Brasil, França, Itália e Espanha, a auditoria também é autônoma, porém mais distante do Legislativo, apesar de ser um órgão auxiliar. Seu foco é verificar mais a legalidade da ação governamental e menos sua eficiência. Auditores subsidiam o Poder Legislativo com pareceres técnicos das contas do governo e possuem uma formação mais legal. Auditorias são judicantes como a última palavra sobre uma matéria, mas emitem seus votos conforme recomendações da área técnica (Lino e Aquino, 2018).

Ainda que não seja objeto deste trabalho discutir os diferentes modelos de auditoria, o registro feito importa porque cada forma de intervenção produz efeitos diferentes na responsabilização dos gestores públicos e no ciclo das políticas públicas. Mesmo com papéis distintos e formatos organizacionais que não se assemelham, considerando as publicações da OCDE, o expansionismo das SAIs no âmbito do *policy making* governamental tem ocorrido nos países que adotam qualquer um dos três modelos de auditoria.

Auditorias de desempenho passaram a vincular-se à atuação dos órgãos públicos, visando obter e assegurar melhoras administrativas em países como Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Noruega, Holanda, Suécia e Finlândia (Pollitt, 2003; Bawole e Ibrahim, 2016; Pollitt *et al.*, 2008). Essas auditorias demarcaram a distinção entre a atividade de revisão governamental e/ou auditoria tradicional e a avaliação de programas (Barros *et al.*, 2015). A "explosão da auditoria" expandiu as avaliações de políticas inspiradas na NGP, em vez de apenas pautar-se pela lógica da obediência a normas legais tipicamente auditadas (Power, 2005; Knill e Balint, 2008).

Mudanças nas práticas de auditoria na Inglaterra, na Nova Zelândia e na Austrália se tornaram insumos de formulação de política pública e esses novos papéis regulatórios passaram a inspirar a implantação de reformas administrativas (Power, 2005). Ademais, características assumidas pela auditoria, a avaliação e o controle relacionaram-se com o aumento da crise fiscal do Estado, o que reduziu o papel das elites burocráticas tradicionais na condução do processo. Auditorias no Canadá realizaram a transição ao incluir a supervisão em *performance*, efetividade de custo e monitoramento de atividades, o que fez crescer a autoridade e o poder de *enforcement* dos órgãos de controle (Everett, 2003) ante o papel dos gestores públicos.

Nesse contexto, a ação das SAIs reforçou sua intervenção a fim de garantir a oferta "adequada" de serviços públicos, o que incentivou a cultura de resultados focada nas demandas da sociedade, ainda que as auditorias de conformidade legal se mantenham. Novas demandas de efetividade (auditorias de *performance* e resultados) conectadas com a NGP se integraram às tradicionais funções de avaliação de conformidade baseada nos meios (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Pereira, 2019). Essas auditorias "são extremamente abrangentes, incidem sobre as agências, sobre os regulados e sobre o mercado, e avaliam até a efetividade da regulação" (Gomes, 2006, p. 628).

Assumiu destaque a auditoria focada na qualidade gerencial, com seus produtos e resultados, e na mensuração de desempenho das políticas públicas (Tillema e Bogt, 2010). Diante da mudança nos paradigmas gerenciais em vários países, uma forma de analisar a proeminência adquirida pelas SAIs reside no surgimento e na ampliação de suas atividades como implementadoras de políticas e promotoras de melhores práticas de gestão (Saint-Martin, 2000). Contextualmente, os novos papéis assumidos pelas SAIs revelam que as reformas gerenciais legitimam mudanças em direção a um papel mais proativo no ciclo da produção e implementação de políticas públicas (Cini, 2008).

As novas atribuições das SAIs também derivam de fatores institucionais, como a existência de corpos técnicos que redefinem suas funções com novos papéis políticos, legais e gerenciais. A revisão de atribuições é também um efeito da inexistência ou ação diminuta da burocracia estatal na avaliação de desempenho, o que estimula que essa atividade seja assumida pelas SAIs (Ellinas e Suleiman, 2008). A ascensão da auditoria, portanto, veio associada com a perda de importância de outros grupos técnicos que deixaram ou foram incapazes de absorver mudanças de cunho gerencial nas suas atividades. No entanto, essa orientação afeta a governança da administração pública e seus atos de gestão, uma vez que cresce a possibilidade de interferência na sua autonomia decisória.

A explosão da auditoria também adveio da erosão da confiança social na administração pública, o que contribuiu para incrementar o papel das SAIs para além das suas funções tradicionais de controle (Power, 2005). Um efeito político-administrativo desse processo é exacerbar a desconfiança nos órgãos públicos, reforçar atuações baseadas em jogos de obediência formal às regras e gerar ou ampliar os custos organizacionais para a gestão pública monitorar as decisões das SAIs, em vez de promover uma melhora efetiva na *performance* das políticas (Power, 1994; 2005; Mendez e Bachtler, 2011). Esta é uma das "patologias" decorrentes do modelo de ação das SAIs (Power, 2005), cujo efeito consiste em sobrepor decisões a respeito da prioridade de políticas adotadas pelos órgãos governamentais.

Tem havido um reposicionamento na hierarquia da administração pública com destaque para auditores e seu papel de agente externo (Power, 2005). A "explosão de auditorias" representa uma mudança institucional de poder para os órgãos, que passam a definir temas com implicações políticas. Esse "reposicionamento de *expertise*

na hierarquia da administração pública" (*op. cit.*, p. 335) faz as SAIs assumirem responsabilidades como *policy makers*. Tribunais de contas em vários países têm ido além de sua atuação como *watchdogs* (supervisiona a obediência às regras e leis), assumindo funções de *sheepdogs* (conselheiro que guia a administração pública ao examinar políticas públicas e princípios de gestão e o quanto os órgãos públicos estão adequados para atingir os objetivos e indicadores que são propostos) (Morin, 2003; Bonollo, 2013).

A teoria tradicional da auditoria afirma que ela restaura a confiança entre o principal e o agente, o que demanda independência para eliminar "risco moral" e "assimetrias de informação" (Knill e Balint, 2008; Mendez e Bachtler, 2011). Essa concepção que separa formulação de políticas e auditoria não é mais realidade, visto que órgãos de controle agora cruzam essa fronteira ao apoiar a definição de políticas públicas (Bach, 2012). Assim, quanto maior o nível de autonomia alcançado pelas SAIs (autoridade técnica, financeira, qualidade profissional e informação), maior a probabilidade de adquirir saliência política e influenciar a produção de decisões oriundas de órgãos públicos (*op. cit.*). A ação expansionista das SAIs pode transformá-las em órgãos reguladores cujas recomendações adquirem caráter mandatório, ainda que abrandadas pelo discurso que enfatiza o "aperfeiçoamento" do controle (Pereira, 2019).

Essa discussão não passou despercebida pela literatura, que, no Brasil, analisa o papel das cortes de contas, em linha com a classificação proposta por O'Donnell (1998) sobre *accountability* vertical horizontal, na qual agências estatais são legalmente incumbidas de fiscalizar órgãos públicos e definir penalidades administrativas e legais. O "expansionismo" do controle está relacionado com a ampliação do escopo da ação das cortes de contas e sua atuação no ciclo das políticas públicas. Para Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), desde 1988, suas competências se ampliaram, sobretudo com a realização de auditorias de desempenho das políticas públicas, havendo, em vez do controle apenas *a posteriori*, o chamado controle concomitante com os gestores de programas governamentais. No caso do TCU, alinhado com o paradigma da NGP, as auditorias de *performance* materializam essa expansão do controle horizontal para avaliar resultados de políticas (Gomes, 2006), bem como sua implementação.

A expansão de funções é criticamente analisada pela literatura que estuda a atuação do TCU, pois ainda que auditorias operacionais produzam recomendações,

na prática, os acórdãos geram determinações que, na maioria dos casos, possuem prazos para serem respondidas. O controle exercido, na verdade, pouco distingue essas auditorias do regime de inspeção da legalidade. Procedimentos desse tipo acabam por interferir na autonomia dos órgãos e derivam da interpretação que o TCU gerou do art. 70 da Constituição Federal,[2] o qual embasou os arts. 230[3] e 239 (inciso II)[4] de seu Regimento Interno, que autorizam a emissão de comandos aos órgãos controlados quanto às suas atividades-fim (Marques Neto *et al.*, 2019).

Tribunais de contas podem desempenhar várias funções: *auditoria independente* (avaliar como governos cumprem a legislação – auditoria de conformidade), *apoio à mudança* (monitorar o alcance da economia, eficiência e efetividade – os três "Es" – e a implementação de sistemas de controle interno – auditoria de desempenho) e *agente de mudança ou modernizador* (guiar órgãos auditados em direção aos três "Es" para cumprir objetivos de políticas públicas) (English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013). A última atividade se alinha com a mudança de comportamento dos administradores públicos de burocratas para gestores orientados por resultados, o que influencia no perfil da governança estatal. Também por essa razão, auditorias de *performance* são sinônimo de *value for money audits* (VFM), cujo foco é assegurar que os cidadãos recebam valor público agregado pelos impostos que pagam (Morin, 2003; Power, 2005).

Assim concebida a ação das SAIs, a relação entre o agente e o principal não envolve apenas o Poder Legislativo, geralmente o Poder que abriga as cortes de contas como órgão auxiliar, e o Poder Executivo com seus órgãos de controle interno, mas também a sociedade (Voigt e Blume, 2011). O escopo da auditoria se expande e assume

2. Art. 70. "A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder". Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/prestacao-de-contas/tomada-de-contas-especial/legislacao-e-normativos-infralegais/>.

3. Art. 230. "O tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar, por iniciativa própria, fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos". Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D78C1F1014D79525FD84D4D>.

4. Art. 239. "Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo tribunal para: II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados". Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf>.

um viés político quando sua atividade visa também garantir direitos para os cidadãos e definir o que é o "interesse público".

A ampliação da ação das cortes de contas para o campo da avaliação de *performance* das políticas públicas tornou-as mais sensíveis ao campo da política, dado que, além da *expertise* técnica, passou a incluir a análise de resultados. O direcionamento da avaliação com suas escolhas tornou-se um novo componente na atuação das SAIs. Conforme Barzelay (1997), tendo em vista o modelo clássico do principal e do agente e a função de mediação e garantidor de confiança exercida pelas SAIs, a linha divisória entre controle e avaliação ficou mais porosa. Nesse sentido, torna-se mais difícil evitar seu envolvimento político. Essa nova postura se revela de várias maneiras: aconselhamento, decisão sobre regras de execução das políticas, críticas acerca dos resultados de políticas públicas e interferência na definição de metas. Em vez do foco na ação coercitiva, a ênfase passa a ser *counselling*, aproximações sucessivas e diálogo (Nogueira e Gaetani, 2018).

Essa alteração configura o que Pollitt *et al.* (1999) chamaram de auditoria substantiva que busca avaliar a efetividade das políticas públicas. Esse tipo de atuação implica julgamentos de mérito e, portanto, políticos das ações governamentais e avança para a formulação de opiniões a respeito do sucesso ou falha na sua implementação, bem como recomendações sobre futuras iniciativas. Auditorias de *performance* incluem a transição da economia (foco contábil) para a análise e a avaliação de políticas públicas (Bonollo, 2013). Assim, cortes de contas se tornaram atores que ativamente conduzem mudanças na administração pública, propagam instrumentos de reforma, apoiam sua implantação e contribuem para solucionar problemas. São "modernizadores" como empreendedores públicos alinhados com premissas da NGP, tal como o foco em resultados e a agregação de valor público para os cidadãos (Skærbæk, 2009).

Nessa linha, as SAIs nos países como Brasil, Canadá, Chile, França, Coreia, Holanda, Polônia, Portugal, África do Sul e Estados Unidos concordam sobre sua atuação no ciclo das políticas públicas e para qualificar a governança pública. Por exemplo, as SAIs fornecem *insights* com o objetivo de reduzir duplicação, fragmentação e sobreposição na administração pública e avaliam a prontidão dos governos para lidar com desafios de longo prazo em questões como mudanças climáticas e demográficas (OECD, 2016). Esse papel orienta-se por valores e escolhas e acaba sendo influenciado por uma visão política sobre prioridades governamentais.

Nessa linha, Gomes (2002) destaca que as condições necessárias para as SAIs realizarem auditorias de desempenho (independência, especialização e profissionalismo) não são suficientes, visto que sua implantação depende mais do ambiente político e organizacional em que se encontram. São esses fatores, mais que uma questão de técnica, que influem nesse processo. Essa compreensão acerca das tarefas das SAIs é um dos elementos que reforçam sua autonomia técnica e política e o seu envolvimento na formulação de políticas. Suas funções, portanto, podem ser vistas como instrumentos de políticas (*policy instruments*) que servem para indicar qual a sua ascendência política no interior da administração pública (Bach, 2012).

Para assumir esse tipo de responsabilidade, tendo como base o modelo da relação entre o principal e o agente, as SAIs ocupam a função de uma "terceira parte" que deve satisfazer três condições: *i)* autoridade formalmente instituída para requerer mudanças nas políticas governamentais; *ii)* autonomia de atuação ante os demais Poderes; e *iii)* conhecimento técnico e experiência administrativa. Essa é a realidade em países como Austrália, Inglaterra, Nova Zelândia, Japão e Estados Unidos. Reconfigurou-se a gestão governamental ao redesenhar os limites entre as funções de responsabilidade sobre políticas públicas, tipicamente uma atividade de direção delegada aos altos dirigentes políticos e técnicos, e as atribuições de auditoria no campo das políticas públicas e da governança pública.

Alterou-se o papel de controle à distância ao ampliar o escopo da intervenção das SAIs, o que intensificou sua ação regulatória (Morin, 2003). Houve perda de autoridade nas funções de controle dos Poderes Legislativo e Judiciário, o que foi "compensado" pela expansão da ação das SAIs em um processo que Hood *et al.* (2004) chamaram de *catch-up*. Ademais, as SAIs compreendem que sua atuação é menos morosa que a fiscalização exercida pelo parlamento e menos sujeita à barganha da política, o que pode enfraquecer a transparência da administração pública e a qualidade das suas decisões. Essa visão, contudo, politiza a ação das cortes de contas em face de uma avaliação da incapacidade de direção e controle nos Poderes Executivo e Legislativo. No caso inglês, ampliou-se a intervenção na governança estatal, visando alterar a lógica de autocontrole por outra com mais regulação externa e avaliação de *performance*, o que tornou a auditoria um agente de mudança e não apenas um órgão verificador. Estende-se, assim, sua ação discricionária, que mescla escolhas técnicas com políticas, ao mesmo tempo que cresce sua autonomia como órgão de controle e no *policy making* (Funnell, 2003).

A respeito dessa questão, Gomes (2006) questiona a possibilidade de o TCU organizar equipes especializadas para realizar auditorias de desempenho por duas razões: *i)* essa capacidade sempre será menor que aquela existente nos órgãos públicos; e *ii)* o risco de duplo comando e insegurança para a atuação das agências estatais.

Ademais, essa avaliação sobre a incapacidade de controle nos Poderes Executivo e Legislativo pode politizar a ação das SAIs ao admitir que sua capacidade técnica é mais habilitada a formular propostas que as arenas de representação democrática, além desse tema trazer à baila a discussão sobre controlador e controlado. No caso do TCU, órgão auxiliar do Congresso Nacional, que é responsável pela fiscalização do Poder Executivo, sua autonomia de ação é evidenciada pelas atividades que desenvolve. Deveria assessorar o parlamento, mas é tecnicamente pouco habilitado para tal, além de possuir dotação orçamentária própria, capacidade de autorregulação (Lei Orgânica e Regimento Interno) e canais diretos de interlocução com agentes políticos, outras esferas de poder e a sociedade. Com efeito, o controle da Corte de Contas sobre a administração só faz crescer sua efetividade diante do exercido pelo parlamento (Arantes *et al.*, 2010).

Um efeito político é que as SAIs passam a considerar-se, em muitos casos, a única profissão habilitada para essa atividade, para o que convertem suas auditorias no meio central de prestação de contas dos órgãos públicos. *Accountability* se transforma em um meio de verificar se a organização auditada cumpriu com os critérios de desempenho que foram externamente definidos (Funkhouser, 2011). Esse comportamento pode pressupor conotações políticas ao se organizar em torno das escolhas professadas pelas SAIs e em uma relação de poder na qual o auditor decide padrões de desempenho para o auditado.

Considerando esse cenário, a OECD (2013; 2016), tendo a ação do TCU no Brasil como uma das referências, sustenta que as instituições de controle externo são cada vez mais requeridas a fornecer respostas que impactam a ação dos governos. Atribui-se a essas instituições a função de gerar um ambiente regulatório estável e crível para a atuação dos agentes econômicos e para fortalecer a imagem externa do país. *Accountability* e governança são meios centrais para gerar confiança na administração pública, sendo as SAIs *key players* para tanto. Essa é uma proposição de natureza política, visto que confere protagonismo a esses órgãos na definição do modelo de governança pública e nas prioridades governamentais.

A literatura também discute a relação entre as funções assumidas pelas SAIs e as novas concepções acerca dos sistemas gerenciais, como Balance Scorecard, Total Quality Management e ISO 9000. Os modelos baseados na autoavaliação organizacional possibilitam que as auditorias atuem como "controle do controle": a primeira etapa é a avaliação gerencial dos órgãos e a auditoria externa opera como uma "metarregulação" (Parker, 2003). Esse modelo, porém, só opera onde há sistemas de gestão auditáveis e controle interno (Power, 2005). Com efeito, mais autorregulação expande o controle externo e altera a governança organizacional ao ampliar o poder de *enforcement* das SAIs (Ayres e Braithwaite, 1992). Essa é outra consequência política que resulta da implantação de novos paradigmas públicos de gestão.

Por fim, as SAIs aumentam seu papel no campo das políticas públicas como comunidade epistêmica que reflete valores e desenvolve "soluções para problemas". Janelas de oportunidades abertas com a baixa transparência da administração pública, perda de confiança da sociedade nos governos, corrupção e má conduta de dirigentes públicos e críticas sobre ineficiência e custos das burocracias públicas favoreceram essas ações. Assim, fatores externos e internos à gestão pública ampliam essa forma de atuação (Power, 2005).

Em resumo, a literatura tem identificado as mudanças nos papéis das SAIs em direção a um maior protagonismo no ciclo das políticas públicas, ainda que essa seja uma tarefa primordial da liderança política eleita e da burocracia estatal. Há duas questões, contudo, que merecem destaque: *i)* a redução da autonomia e flexibilidade da gestão pública decorrente da atuação das SAIs como proponentes e/ou definidoras de metas para órgãos públicos, o que amplifica o dilema da relação entre gestão e controle e, em termos weberianos, em face da ação de um órgão técnico sobre a atuação de representantes eleitos; e *ii)* o *enforcement* externo sobre o ciclo de políticas públicas, principalmente nas etapas de avaliação e formulação.

3 A COMUNIDADE EPISTÊMICA E AS "BOAS PRÁTICAS" INTERNACIONAIS

A assunção das SAIs no âmbito das políticas públicas, sobretudo quanto às etapas de avaliação e, em menor escala, também é um efeito do intercâmbio de experiências

e compreensões sobre como devem atuar. Nesse sentido, o próprio TCU destaca essas referências internacionais, de forma que esta seção descritiva busca localizar as visões sobre as SAIs que embasam, em diversos países, sua atuação no *policy making* da administração pública. Há dois tipos de "boas práticas" que merecem destaque: experiências dos países que são tidos como exemplos e organismos internacionais que disseminam formas e padrões de atuação. No primeiro grupo, as experiências que seguem são aquelas que as publicações do TCU identificam como referências para governança pública e auditorias de *performance*. O segundo grupo provém dos países referidos pelo próprio TCU como boas práticas. Esta seção apresenta e descreve as referências centrais oriundas dessas entidades.

Na literatura de ciências sociais, as comunidades epistêmicas são consideradas redes de profissionais com reconhecida *expertise* em um campo de atuação. Entre as razões que os conectam, está o compartilhamento de um conjunto comum de práticas e crenças associadas com problemas nos quais seu conhecimento e competência profissional são considerados relevantes com vistas a produzir bem-estar humano (Haas, 1992). Nesse sentido, quando organizações internacionais, visando gerar coordenação sobre formas de atuação das SAIs, passam a defender mutuamente uma concepção justificadora da sua maior inserção no ciclo das políticas públicas, cria-se uma comunidade epistêmica que se orienta por crenças, valores e forma de ação comum. Desse modo, fortalece-se um entendimento que, em nível internacional, respalda a atuação das SAIs em diversos países, sendo esse o caso do TCU em face de seu relacionamento institucional com todas essas organizações.

Da experiência inglesa provêm três publicações focadas, de forma especial, na avaliação e na revisão de políticas públicas. O *Green Book* é uma publicação do seu Ministério das Finanças, voltado para avaliar políticas, programas e projetos, além de fornecer instruções sobre *design* e uso de monitoramento e avaliação antes, durante e após a implementação. O *Magenta Book*, também publicado pelo Ministério das Finanças, é recomendado como orientação central para avaliação, estabelecendo o que julga ser as melhores práticas para analistas e *policy makers*.

Do National Audit Office (NAO) provém o *Framework to Review Programs*. Justifica-se que a maioria dos programas públicos é cara e carrega muitas incertezas e riscos, não sendo surpresa que falhem ao tentar alcançar seus objetivos em termos de

custos/resultados. O roteiro proposto foi desenvolvido para "auditores de valor pelo dinheiro para ser utilizada para revisar programas, mas podem ser úteis para aqueles buscando uma visão geral de nosso trabalho sobre projetos e programas". O instrumento é estruturado em quatro eixos básicos: propósito – existe uma necessidade estratégica para o programa? A configuração do programa está de acordo com as boas práticas e riscos estão sendo gerenciados? O programa fornece VFM? Existem mecanismos para entregar os resultados pretendidos e responder às mudanças, e o programa está progredindo de acordo com o plano?

Da experiência americana, o *Yellow Book* define os padrões de auditoria governamental. Auditorias de *performance* são o tipo que fornece análises que visam melhorar a *performance* de programas e suas operações. Dessa forma, contribuem também com a redução de custos, facilitam a tomada de decisão e, ao fim e ao cabo, qualificam a *accountability* pública. Essas auditorias podem variar muito e incluir avaliações de efetividade, economia, eficiência, controle interno, *compliance* e análises prospectivas de programas e políticas públicas. Especificamente, auditorias de efetividade e resultados medem o quanto um programa está realizando seus objetivos e finalidades. Por sua vez, auditorias que focam em economia e eficiência abordam questões de custos e recursos utilizados a fim de obter resultados em políticas públicas.

O United States Government Accounting Office (GAO) é o braço de auditoria e avaliação do Congresso para apoiar suas responsabilidades constitucionais e melhorar a *performance* e *accountability* do governo federal. Entre outras atividades avalia programas e políticas públicas federais e fornece análises, recomendações e ajuda o Congresso na supervisão sobre o Poder Executivo. O TCU referencia-se na publicação *Fragmentation, Overlap, and Duplication: an evaluation and management guide*, que embasa sua finalidade na continuada e crescente pressão fiscal que exigirá decisões difíceis do governo federal. O objetivo deve ser melhorar a eficiência de seus programas e maximizar o nível de serviços dado um certo nível de recursos, bem como qualificar a efetividade de seus programas. O guia é um mapa orientador para que gestores avaliem onde e como reduzir fragmentação, duplicação e sobreposição.

A Austrália é outra referência com seus sistemas de indicadores-chave de desempenho (*Measures of Australia's Progress*). O sistema conta com indicadores de efetividade divididos em três áreas: sociedade, economia e meio ambiente, visando

permitir ao governo e à sociedade acompanharem o desenvolvimento nacional (Brasil, 2019b).

No segundo grupo, que corresponde aos organismos internacionais que disseminam formas e padrões de atuação, há quatro entidades centrais: Intosai, OCDE, Banco Mundial e ONU. Conforme a Intosai,[5] as SAIs devem fazer a diferença na vida dos cidadãos, sendo esse o aspecto central a ser buscado. Auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável de órgãos e ações governamentais de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, concentrando-se em áreas nas quais é possível agregar valor e fazer diferença para os cidadãos e onde há maior potencial para seu aperfeiçoamento.

Pelo modelo da Intosai, a auditoria operacional costuma seguir uma das três abordagens: *i)* analisa o funcionamento dos sistemas de gestão; *ii)* orienta-se para resultados ao avaliar se objetivos de impactos foram atingidos como planejados, e/ou se os programas e serviços estão funcionando como pretendido; e *iii)* foca em problemas e examina, verifica e analisa causas ou desvios em relação a critérios definidos para as políticas públicas.

Na auditoria operacional, habilidades específicas são necessárias, como: conhecimento de técnicas de avaliação e métodos de ciências sociais, capacidade analítica, criatividade e receptividade. Os auditores devem conhecer solidamente as organizações, os programas e as funções governamentais para efetivamente revisar programas governamentais. Ademais, os auditores precisam compreender as medidas do governo que são objeto da auditoria, bem como suas causas e possíveis impactos. Por isso, auditorias operacionais costumam demandar aprendizado e desenvolvimento de metodologia que permita atuar dessa forma.[6]

No modelo proposto, auditorias de efetividade das políticas públicas avaliam a extensão na qual seus objetivos são alcançados ao cotejar metas e resultados. As recomendações geralmente visam à eliminação dos problemas ou desvios encontrados.

5. Disponível em: <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/issai_300_en.pdf>.
6. Disponível em: <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/issai_300_en.pdf>.

Ademais, recomenda-se que ao auditar a efetividade se identifique a relação entre o alcance dos objetivos e a implementação do programa, o que aproxima essas duas fases do *policy making*. Porém, dada a complexidade, uma auditoria geralmente prioriza apenas um dos três "Es", pois englobar todos é um processo demorado que exige conhecimento especializado.[7]

Quanto à OCDE, uma pesquisa em dez países (Brasil, Canadá, Chile, França, Coreia do Sul, Polônia, Portugal, Holanda, Estados Unidos e África do Sul) destacou as SAIs que são ativas em avaliar funções-chave na formulação, na implementação e na avaliação de políticas públicas, sobretudo nesta última atividade. Em geral, as auditorias de *performance* integram critérios de VFM, ainda que existam limitações, em especial nos governos auditados desprovidos de habilidades técnicas, o que acaba por reduzir o escopo das avaliações empreendidas nas políticas públicas (OECD, 2016).

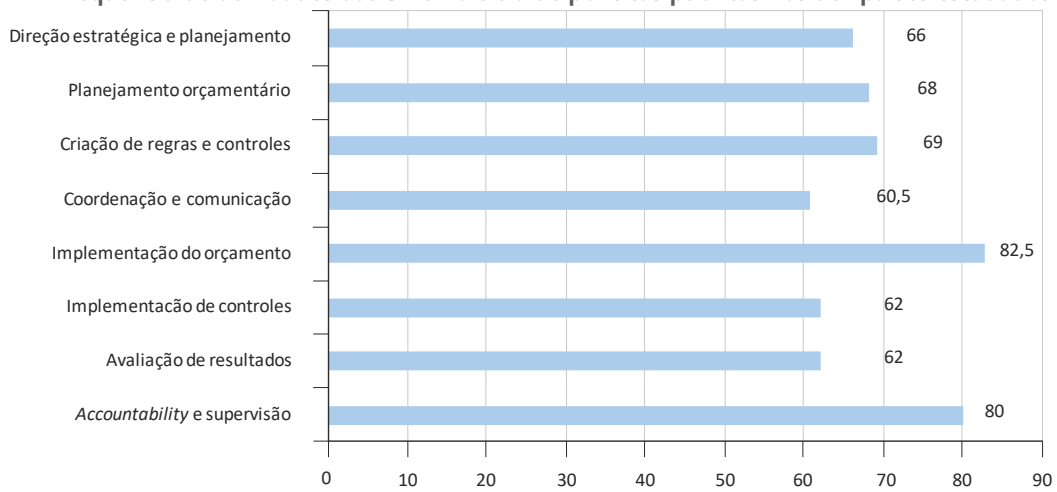
Para a OECD (2016), as SAIs vêm aumentando sua *expertise* para fornecer *insights* e previsões de médio e longo prazo, como são os casos de desafios nas áreas de mudança climática e populacional. Por essa razão, precisam estar preparadas para temas relevantes de políticas públicas, considerando que possuem capacidades únicas para avaliar as ações governamentais. Ademais, justifica-se que as SAIs permaneçam como as mais confiáveis das instituições públicas, apesar do declínio de confiança nos governos e legislaturas. Essa posição destacada entre os cidadãos deriva de sua tradicional função de supervisão, que deve ser mantida, mas acrescida de uma atuação maior no *policy making*.

Cabe às SAIs gerar uma avaliação externa sobre formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e seus resultados, sendo essa a forma de evitar vieses que podem advir caso as áreas internas da administração pública assumam essas tarefas. Essa é uma questão ainda mais sensível quando entra em jogo políticas com maior peso na vida dos cidadãos, que podem ser institucionalizadas com ineficiência, onerosas e inefetivas. Em um cenário de falta de confiança e crescente intolerância da sociedade com o desperdício de recursos públicos, essa responsabilidade cresce ainda mais (OECD, 2016).

7. Disponível em: <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/issai_300_en.pdf>.

É nesse sentido que a OCDE argumenta que as SAIs vêm ativamente avaliando todo o ciclo da política pública, conforme o gráfico 1. Essas atividades configuram as chamadas áreas "não tradicionais" de auditoria, embora orientadas por e para *performance*, avaliação de desempenho e aplicação de critérios de VFM. As duas primeiras atividades relacionam-se à fase da avaliação, as três intermediárias referem-se à implementação e as três na base são de formulação de políticas. As atividades de avaliação são muito representativas na atuação das SAIs, considerando a frequência com que se dedicam a elas no ciclo de políticas que foi identificado no *survey* realizado pela OCDE.

GRÁFICO 1
Frequência de atividades das SAIs no ciclo de políticas públicas nos dez países estudados



Fonte: OECD (2016).

Outra constatação importante diz respeito ao ímpeto das atividades das SAIs para temas específicos de políticas públicas identificados por essas entidades nos dez países participantes do *survey* da OCDE, conforme a tabela 1. As respostas indicam o percentual do tempo gasto em cada atividade e as razões para tal (por mandato, por solicitação ou ação discricionária). Como se vê, a discricionariedade das SAIs é mais significativa na avaliação de resultados, o que reforça seus papéis nessa fase do ciclo de políticas públicas.

TABELA 1
Impulso às atividades das SAIs para selecionar elementos do ciclo de políticas
(Em % do tempo)

Estágio do ciclo de políticas públicas	Função-chave do estágio da política pública	Requerida por mandato	Solicitada	Discricionariedade da SAI
Formulação de políticas públicas	Direção estratégica de todo o governo	29,2	7,3	63,5
	Planejamento orçamentário	40,2	12,6	47,2
	Estabelecimento de regras e controles	37,7	8,6	53,7
Implementação de políticas	Coordenação e comunicação	29,1	7,3	63,3
	Implementação do orçamento	52,7	7,1	40,2
	Implementação de regras e controles	46,6	8,2	45,2
Avaliação de políticas	Avaliação de resultados	31,5	4,5	64,0
	Prestação de contas e fiscalização	47,7	3,6	48,7
Média		39,3	7,4	53,3

Fonte: OECD (2016).

A terceira organização que serve de base para a implantação das auditorias operacionais é o Banco Mundial. Na publicação *Avaliação de Impacto na Prática* (Gertler *et al.*, 2015, p. 15), argumenta-se que são relevantes os instrumentos para avaliar se programas públicos atingem seus resultados pretendidos ou testam estratégias a fim de alcançar suas finalidades. O objetivo é contribuir para que governos adotem decisões de políticas com base em evidências geradas por meio de avaliações de impacto.

A ONU também contribui para difundir e reforçar uma visão compartilhada sobre a inserção das SAIs no ciclo das políticas públicas. A Resolução nº 69/228 de 2014 reforça o importante papel dessas entidades em promover eficiência, *accountability*, efetividade e transparência na administração pública, o que é útil para a realização de objetivos nacionais de desenvolvimento; assim como enfatiza e reconhece o papel das SAIs em encorajar a melhora da *performance* governamental para alcançar suas metas de desenvolvimento.

Considerando a "comunidade epistêmica" e as experiências internacionais, e principalmente sua influência política, é compreensível a relevância que o papel das SAIs adquiriu no *policy making* em vários países. Pode ser exagerado afirmar que há uma padronização de suas funções no ciclo de políticas públicas, mas não se pode minimizar esse movimento. O vocabulário, a visão e o tipo de abordagem e instrumentos deixam poucas dúvidas que essa é uma tendência em rápida expansão. A capacidade de difusão de políticas de organismos como ONU, Banco Mundial, OCDE e Intosai é muito grande e influencia as escolhas das SAIs em vários países.

Por sua vez, observa-se uma grande proximidade entre as abordagens da literatura e os modelos de auditoria de desempenho que vêm sendo implantados, ao menos na Inglaterra e nos Estados Unidos. Ainda que essa questão fosse esperada, ela merece destaque, pois indica que os parâmetros do debate se circunscrevem em torno de uma mesma agenda de temas que põem em tela a atuação das SAIs por meio das auditorias de *performance*.

Antes de prosseguir com a análise da atuação do TCU no *policy making* da administração pública federal, a seção seguinte apresenta informações acerca de sua estrutura organizacional e, especialmente, sua realidade salarial e escolaridade dos servidores. Como será visto adiante, as questões descritas a seguir são importantes para analisar o papel assumido pelo TCU na avaliação das políticas públicas.

4 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PARÂMETROS SALARIAIS E DE ESCOLARIDADE DO TCU

Esta seção apresenta a estrutura organizacional do controle externo, visto que sua conformação é peça-chave para compreender a forma como o TCU vem realizando e ampliando suas auditorias operacionais em um universo cada vez maior de políticas públicas.[8] Ademais, para fins de identificar a capacidade técnica e a estrutura salarial dos servidores estáveis do TCU é realizada uma comparação com os demais Poderes.

À presidência do TCU está vinculada a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), que se divide em três coordenações gerais: Controle Externo, Controle Externo de Gestão de Processos e Informações e Controle Externo de Políticas Públicas. Para os objetivos deste texto importa a estrutura da Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep), que concentra as secretarias que mais têm atuado no *policy making* da administração pública federal. Nessa linha, conforme Pereira (2019, p. 79), "embora sejam o Plenário e as Câmaras os órgãos decisórios do tribunal, as unidades técnicas, notadamente as que compõem a Secretaria-Geral de Controle Externo, possuem grande relevância e influência na conformação da atuação do TCU". Como argumento para fortalecer essa posição de saliência institucional, Pereira (2019)

8. As informações desta seção estão disponíveis em: <https://bit.ly/3dh0D2f>.

sustenta que: *i)* as instruções das secretarias não se sujeitam à interferência ou ao direcionamento dos ministros e demais órgãos decisórios; e *ii)* as secretarias de controle externo possuem estrutura robusta e um corpo técnico estável que viabiliza essa forma de atuação. Em resumo, autonomia institucional e capacidade técnica são ingredientes essenciais para atuação das secretarias de controle externo.

Entre as atribuições da Cogep está monitorar e avaliar o desempenho das unidades subordinadas à Segecex. A Portaria Segecex nº 3, de 14 de janeiro de 2019, determina as atribuições das secretarias de controle, cabendo-lhes como uma de suas atividades fiscalizar as unidades jurisdicionadas ao TCU mediante acompanhamento, levantamento, inspeção e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional.[9]

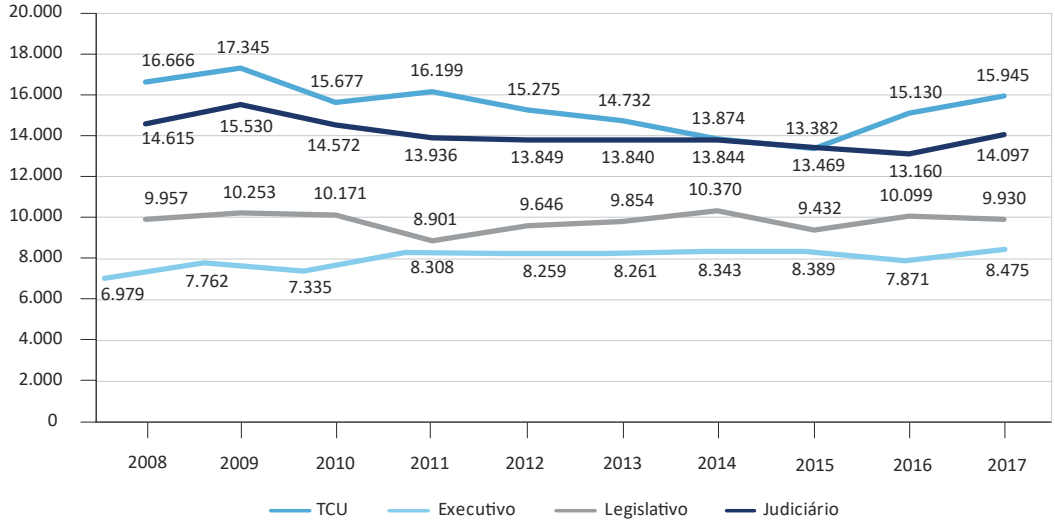
Vinculadas à Cogep estão onze secretarias temáticas de controle externo: *i)* Administração do Estado (SecexAdministração); *ii)* Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ); *iii)* Agricultura e Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental); *iv)* Defesa Nacional e Segurança Pública (SecexDefesa); *v)* Educação (SecexEducação); *vi)* FazendaNacional (SecexFazenda); *vii)* PrevidênciaeAssistênciaSocial (SecexPrevidência); *viii)* Saúde (SecexSaúde); *ix)* Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento); *x)* Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho); e *xi)* Macroavaliação Governamental.

Não é necessário, neste texto, apresentar a evolução histórica das mudanças na organização do controle externo do TCU ou mesmo como progrediu a utilização de auditorias operacionais (Barros *et al.*, 2018). Contudo, é preciso destacar que, desde 2013, a especialização temática que conduziu as onze secretarias de controle externo foi decisiva para expandir a atuação do tribunal no *policy making*, em especial no campo da avaliação das políticas públicas. Cada secretaria passou a dispor de um âmbito de atuação mais bem definido, e a possibilidade de expandir a fiscalização cresceu substancialmente, como será visto.

9. Auditorias operacionais (também chamadas auditorias de desempenho ou auditorias de gestão) avaliam o resultado de programas ou políticas públicas com base nos critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Considerando a atuação do TCU no *policy making*, este texto discute principalmente os dois últimos critérios.

Outras duas questões são essenciais para compreender o crescente papel do TCU no campo da avaliação das políticas públicas: nível de escolaridade dos servidores e estrutura salarial. São dois indicadores que visam avaliar a realidade administrativa e de qualificação de sua força de trabalho. Quanto à evolução salarial, o gráfico 2 mostra a situação.

GRÁFICO 2
Evolução salarial dos servidores de carreira do TCU em comparação com os demais Poderes em nível federal (2008-2017)
(Em R$)



Fonte: Ipea e TCU. Disponíveis em: <https://bit.ly/2W4czOY> e <https://bit.ly/3fpUe6A>.
Obs.: 1. Os valores mensais médios de salários do TCU foram calculados considerando todos os servidores de carreira (com ou sem vínculo à unidade jurisdicionada, cedidos com ônus), excetuados os membros do Poder e agentes políticos (ministros da Corte e procuradores do Ministério Público de Contas), tomando os valores de gastos anuais com pessoal divididos pelo número de servidores efetivos e, finalmente, por 13,3 para chegar-se ao salário mensal médio.
2. Foram considerados apenas os valores nas rubricas vencimentos e vantagens fixas para os servidores de carreira do TCU, assumindo que incluem, no mínimo, salários, 13º salário e abono de férias e que os valores reportados na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) ao menos consideram os mesmos parâmetros para fins de comparação.
3. Os valores mensais de salário foram corrigidos até 31 de janeiro de 2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para adotar o mesmo critério do *Atlas do Estado Brasileiro*.
4. Em 2016 e 2017, como os relatórios de gestão alteraram a forma de apresentação dos valores de vencimentos e vantagens fixas, aplicaram-se, sobre os valores de 2015, os reajustes concedidos pela Lei nº 13.320/2016, respectivamente de 12,98% em 2016 e 5,39% em 2017.

Como pode ser observado, os vencimentos médios dos servidores estáveis do TCU são superiores aos auferidos pelos demais Poderes, mesmo em comparação com o Poder Judiciário, historicamente o mais aquinhoado em termos salariais. Como os servidores do TCU, na média, necessitam de 6,5 anos para atingir o topo da carreira, esse fato também ajuda a explicar os valores médios de vencimentos comparativos mais elevados.

Pereira (2019, p. 78-79) já havia identificado essa realidade ao afirmar que as carreiras do tribunal são bem remuneradas, chegando os auditores federais de controle externo (AUFCs) a receber rendimentos – considerando a estrutura remuneratória que envolve vencimento básico, gratificações e funções comissionadas – bem próximos do teto do serviço público federal (subsídio do ministro do Supremo Tribunal Federal – STF). Um AUFC padrão 1, em 2019, recebia um salário de R$ 21.947,82, e o padrão 13, o último da carreira, chegou a R$ 31.423,91. Apenas para fins de comparação com a carreira de auditor fiscal da Secretaria da Receita Federal, que também recebe salários elevados, os AUFCs continuam sendo bem remunerados. Os auditores federais, para valores de janeiro de 2019, tinham definido um teto salarial, no último padrão da carreira, de R$ 27.303,00 mais R$ 3.000,00 de bônus de eficiência.

O outro parâmetro para avaliar a estrutura do controle externo é o nível de qualificação técnica dos servidores públicos do TCU e dos demais Poderes, considerando sua escolaridade. A tabela 2 mostra que o estrato mestrado ou doutorado apresenta uma significativa diferença em relação aos Poderes Legislativo e Judiciário. Não é possível aferir se o TCU incentiva seus servidores a ingressar em cursos de mestrado ou doutorado, mas os números de servidores com essa titulação acadêmica impressionam quando comparados com aqueles dos demais Poderes: em 2017, 5,5 vezes maior que o Poder Judiciário; dez vezes maior que o Poder Legislativo; e quase duas vezes maior que o Poder Executivo.

Enquanto em 2017 chegou a 49,5% os servidores do Poder Executivo com ensino superior (incompleto ou completo), o TCU alcançou 57%, ano com o menor percentual. Mesmo quando confrontados com o Judiciário, que apresenta os maiores números no nível 3, ainda assim seria enganoso concluir que está mais bem organizado que o tribunal, uma vez que esse órgão só fez crescer a parcela de seus servidores com pós-graduação. Como será visto, uma das razões alegadas para a expansão da atuação do TCU no *policy making* é o seu maior conhecimento técnico ante a administração pública federal, para o que considerar a escolaridade de seus servidores é uma *proxy* importante.

TABELA 2
Nível de escolaridade dos servidores do TCU em comparação com os demais Poderes (2010-2017)
(Em %)

		Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4
Executivo	2010	2,7	53,7	43,3	0,3
	2011	2,8	46,3	49,9	0,9
	2012	2,6	44,3	51,6	1,7
	2013	2,2	46,6	48,9	2,3
	2015	1,8	43,2	50,9	4,2
	2016	1,5	45,1	48,6	4,7
	2017	1,4	43,1	49,4	6,0
Legislativo	2010	5,5	65,1	28,4	0,8
	2011	5,7	62,9	30,5	0,9
	2012	5,6	62,4	31,5	1,0
	2013	4,7	62,6	31,6	1,1
	2015	4,2	61,2	33,4	1,2
	2016	4,3	61,1	33,1	1,3
	2017	4,0	58,8	36,2	1,0
Judiciário	2010	0,7	38,2	60,4	0,5
	2011	0,7	30,4	67,8	0,9
	2012	0,6	28,8	69,4	1,1
	2013	0,5	26,3	71,9	1,3
	2015	0,4	22,7	75,1	1,8
	2016	0,3	20,6	73,3	1,7
	2017	0,3	18,5	79,3	1,9
TCU	2010	0,5	10,8	70,6	8,2
	2011	0,5	6,7	85,1	7,7
	2012	0,6	6,2	80,0	9,4
	2013	0,0	12,0	61,0	9,8
	2015	0,0	5,9	65,4	10,0
	2016	0,0	4,8	65,7	10,2
	2017	0,0	8,8	57,0	11,3

Fonte: Ipea e TCU. Disponíveis em: <https://bit.ly/2L1zqED> e <https://bit.ly/3dkIQr6>.

Obs.: 1. O *Atlas do Estado Brasileiro* divide os níveis de escolaridade em cinco: nível 1 (analfabeto e ensino fundamental incompleto); nível 2 (ensino fundamental completo ou médio incompleto); nível 3 (ensino médio completo ou superior incompleto); nível 4 (superior completo); e nível 5 (mestrado e doutorado). O TCU classifica a escolaridade de seus servidores da seguinte forma: 1 – analfabeto; 2 – alfabetizado sem cursos regulares; 3 – primeiro grau incompleto; 4 – primeiro grau; 5 – segundo grau ou técnico; 6 – superior; 7 – aperfeiçoamento/especialização/pós-graduação; 8 – mestrado; 9 – doutorado/pós-doutorado/PhD/livre-docência. Em função dessa discrepância, agruparam-se os níveis da seguinte forma: nível 1 (analfabeto e ensino fundamental incompleto ou completo); nível 2 (ensino médio completo ou incompleto); nível 3 (superior completo ou incompleto); nível 4 (especialização, mestrado ou doutorado). Neste último nível, ao incorporar especialização, é possível que tenha enviesado para cima o percentual de servidores do TCU, no entanto, não há outra forma de agregar os dados para fins de comparação.
2. O TCU não disponibilizou os dados de escolaridade para 2014.
3. A comparação com o Poder Executivo é em nível federal, enquanto para os Poderes Legislativo e Judiciário foram tomadas as informações dos níveis federal e estadual.
4. Em 2010 e 2012, respectivamente, o TCU informou 263 e 69 servidores com escolaridade não classificada, mas esses números foram considerados na soma total dos servidores para fins de cálculo.

Ainda é importante destacar que, de 2013 a 2017, cresceu de 17,3% para 23% o número de servidores com cursos de especialização *lato sensu* ou aperfeiçoamento. Esse percentual pode ser somado àquele que possui ensino superior completo, de forma que esse estrato amplia sobremaneira sua participação na força de trabalho em comparação com os demais Poderes. Em especial, iguala-se aos números do Poder Judiciário e supera em muito o percentual encontrado nos Poderes Executivo e Legislativo. Em outras palavras: servidores do TCU com ensino superior são, em tese, mais bem preparados por manter seu processo de capacitação profissional de forma continuada. Assim, em 2013, o percentual de ensino superior mais especialização/aperfeiçoamento foi de 78% e chegou a 80% dos servidores em 2017.

Quanto à questão da escolaridade, é importante destacar a política de incentivos à formação e à capacitação de pessoal implementada pelo TCU. Assume destaque a oferta de cursos de especialização *lato sensu* pelo Instituto Serzedello Correa (ISC), escola de governo do TCU, conforme a tabela 3. O Programa de Pós-Graduação do TCU tem como objetivos propiciar formação continuada de qualidade aos servidores, promover a pesquisa e a inovação institucional, bem como geração, aplicação e disseminação de conhecimentos.

TABELA 3
Número de servidores matriculados em cursos de pós-graduação ofertados pelo TCU (2010-2017)

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2016	2017
Servidores em cursos	155	165	90	37	18	72	76
Servidores TCU (%)	5,8	6,8	5,1	1,4	0,6	2,8	3,1

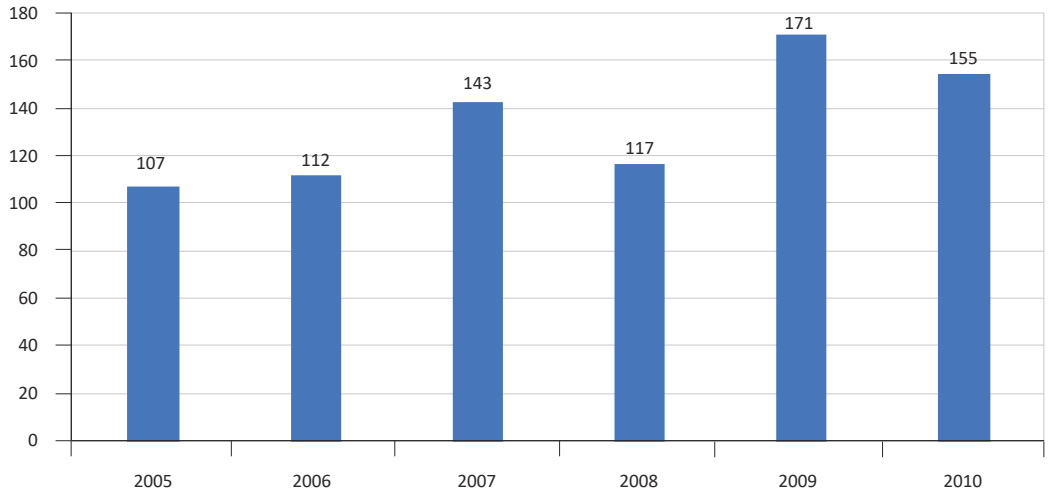
Fonte: TCU. Disponível em: <https://bit.ly/3b0htAY>.
Obs.: Em 2015, o Programa de Pós-Graduação do ISC passou por uma série de aprimoramentos, no intuito de obter o credenciamento educacional para a oferta direta de pós-graduação *lato sensu*. Não houve abertura de novos cursos em 2015.

Os números mostram um claro efeito cumulativo do incentivo à pós-graduação ao longo dos anos. De 2010 a 2017, ingressaram em cursos de pós-graduação 613 servidores, sendo que o número médio de servidores do TCU no período foi de 2.440, o que indica um percentual de 25% dos servidores com esse nível de formação. Ainda que o número não seja exato (podem ter ocorrido aposentadorias, bem como o mesmo servidor pode ter realizado mais de um curso), o indicador não deixa de mostrar a magnitude dessa política no âmbito do TCU. Para os servidores matriculados nesses cursos, o tribunal concede bolsas de ensino em números igualmente expressivos: por

exemplo, dezoito (24%) em 2017 e vinte (27,8%) em 2016. Os números de servidores nesses cursos já eram elevados em anos anteriores a 2010, conforme o gráfico 3.

No entanto, considerando o Plano de Carreira do TCU (Lei nº 10.356/2001 alterada em vários artigos pela Lei nº 12.776/2012), não há requisitos de ingresso para servidores que tenham cursos de mestrado ou doutorado, e mesmo de pós-graduação *lato sensu*. O mais plausível é que, dada a estrutura remuneratória, o TCU atraia profissionais que já possuam esse nível de formação escolar, ou que pelos incentivos do tribunal realizem esses cursos após o ingresso na carreira. Por exemplo, com base na avaliação de desempenho, o auditor acumula pontos que podem ser trocados por benefícios institucionais, como o patrocínio de cursos pelo TCU.

GRÁFICO 3
Número de servidores participantes de ações de pós-graduação e pesquisa (2005-2010)



Fonte: Brasil, 2010.

Desde 2017, os cursos de pós-graduação *lato sensu* são reconhecidos pelo Ministério da Educação (MEC) e costumam ser desenvolvidos com o apoio de instituições externas do setor público ou da iniciativa privada. Em alguns casos, os cursos de capacitação contam com suporte financeiro externo, como foi o Plano de Capacitação com recursos do Projeto de Modernização do TCU, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2007.

Para esses cursos, o TCU possui um programa de bolsas de estudos em várias áreas (direito público, contabilidade e orçamento público, economia do setor público, avaliação de políticas públicas, gestão governamental, controle da administração pública, tecnologia da informação, gestão do conhecimento organizacional, gestão de pessoas e gestão de serviços e logística). Além disso, mantém parceria com instituições de ensino superior para a concessão de bolsas. Os cursos possivelmente devem ampliar o número de servidores, visto que, em 2017, com a criação do Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências (PDDC), definiu-se que entre seus objetivos estratégicos estava promover a oferta de pós-graduação.

Nesta seção descreveu-se a estrutura do controle externo em termos organizacionais, salariais e de nível de formação acadêmica, de modo a evidenciar como essa atividade não apenas vem se especializando, mas comparativamente aos demais Poderes é muito bem remunerada e apresenta níveis de escolaridade mais elevados. Voltaremos a essa questão na próxima seção, que analisa a visão do TCU sobre sua atuação institucional no *policy making* da administração federal ser respaldada pela sua maior competência técnica.

5 A ATUAÇÃO DO TCU NO *POLICY MAKING*: SUAS POLÍTICAS E O PAPEL DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS

Em linha com as tendências internacionais, sobretudo desde 2005, o TCU vem ampliando sua atuação na avaliação de políticas públicas. No planejamento estratégico 2005-2010 já havia uma orientação para avaliação de programas por meio de auditorias operacionais, visando "contribuir para a melhoria do desempenho da administração pública". Afirmava-se que "não basta verificar a legalidade dos procedimentos. É preciso cobrar resultados dos gestores públicos" (Brasil, 2006, p. 8). No biênio 2007-2008, entre os objetivos definidos estava ampliar a divulgação de resultados da gestão pública e das ações de controle.

O planejamento estratégico para o quinquênio seguinte confirma que é papel do TCU contribuir para a melhoria da gestão e desempenho da administração pública, sendo essa uma das quatro diretrizes de seu mapa estratégico. Para o período 2015-2021, mantém-se a ênfase na avaliação de políticas públicas: "induzir que a administração pública produza e divulgue objetivos, metas e indicadores de desempenho que

possibilitem o controle social" (Brasil, 2016, p. 22). Ademais, acrescenta-se a realização de diagnósticos sistêmicos em áreas relevantes.

Nesse processo de consolidação dessa posição institucional, Pereira (2019, p. 180) captura, de forma muito perspicaz, as mudanças ao longo do tempo. Em 2008, o TCU afirmava em seu *site* que sua missão era "assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade". Em 2018, sem que tenha havido qualquer mudança nas atribuições do TCU, sua missão se *expandiu* para "aprimorar a administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo". De fato, no sítio *O TCU e o desenvolvimento nacional: contribuições para a administração pública*[10] essa concepção *expandida* de seu papel é fortemente destacada. Com efeito, a Corte de Contas se vê como promotora da modernização da gestão pública e da alavancagem do desenvolvimento da nação.

> O cidadão brasileiro, inserido em um momento de restrições orçamentárias, clama por eficiência e por serviços públicos de qualidade, bem como por uma sociedade livre das mazelas da corrupção, que minam os recursos que deveriam ser empregados para a melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos (Brasil, 2018c, p. 3).

Nesse contexto, mostra-se cada vez mais crucial que o TCU – diante das competências atribuídas pela Carta Magna e de sua missão institucional de aprimorar a administração pública em benefício da sociedade – contribua, de forma crescente, para a transformação social e para o desenvolvimento do país.

De fato, o conjunto das competências atribuídas ao TCU pelo art. 71 da Constituição Federal possibilita à Corte de Contas alcançar tão elevado nível de conhecimento sobre as mazelas da administração pública brasileira.

Nessa linha, esta seção discute e analisa como vem sendo implementada essa forma de atuação com base na análise documental disponível no *site* do TCU.[11] As referências teóricas e metodológicas que embasam essa atuação estão em três documentos: *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo* (Brasil,

10. Mais informações disponíveis em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-tcu-e-o-desenvolvimento-nacional.htm>.
11. Disponível em: <https://bit.ly/2WyMs1O>.

2016b), *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas* (Brasil, 2014a) e *Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* (Brasil, 2014b). É preciso considerar a coerência e a unidade entre esses manuais, visto que definem parâmetros conceituais e ferramentas das auditorias realizadas com órgãos públicos.

5.1 Governança pública e auditorias operacionais: nexos com as políticas públicas

O ponto central desta subseção é entender como o TCU fundamenta a compreensão de seus papéis no ciclo das políticas públicas, especialmente na avaliação de eficácia e impacto, mas acaba também incluindo a avaliação da implementação. É preciso, contudo, inserir essa visão nos marcos do entendimento do tribunal sobre governança pública e o papel do que se chama Centro de Governo (CG) (núcleo responsável pela coordenação do planejamento governamental), visando induzir, aprimorar, colaborar e fomentar a implantação de metodologias para esse fim.

Governança refere-se aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento de resultados à luz de metas definidas, interações entre estruturas e processos sobre como cidadãos e *stakeholders* são consultados, como as decisões de governo são adotadas e de que forma as responsabilidades são exercidas (Brasil, 2014b). Ênfase em efetividade e promoção de "boas práticas" gerenciais somaram-se às funções de controle (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Tillema e Bogt, 2010; Saint-Martin, 2000; Cini, 2008).

Uma das quatro perspectivas de análise refere-se aos entes federativos, esferas de Poder e políticas públicas. Defende-se que, para implantar essa proposta, requerem-se controles, avaliação, transparência e *accountability*, prestação de contas das ações e responsabilização pelos atos praticados. Esses procedimentos visam essencialmente responder a uma questão: os resultados esperados foram alcançados? Para atingir esse fim, o TCU identifica que seu papel é essencial para a *promoção* da governança pública.

Quanto ao CG, justifica-se que o "referencial possui a capacidade de orientar a identificação das estruturas de governança que dão suporte para que resultados de uma política pública acompanhada pelo Centro sejam alcançados" (Brasil, 2016b, p. 22). O documento oferece um guia para o planejamento das avaliações da governança dos

órgãos de CG a serem realizadas pelas auditorias, que, entre outras funções, propõem-se a verificar se existem áreas e procedimentos para a supervisão (monitoramento e avaliação) e transparência (comunicação e *accountability*) das políticas públicas.

O documento sustenta que o valor agregado que o TCU pode trazer é restabelecer a:

> confiança a partir da *indução* do aperfeiçoamento da governança pública, é essencial para resgatar a credibilidade pública nos governos e assegurar que as entidades desse setor alcancem os resultados pretendidos. Restaurar a confiança no sistema exigirá que os governos apresentem evidências de boa governança – para mostrar que políticas e programas são formulados, implementados e avaliados com o interesse público em mente (Brasil, 2016b, p. 31, grifo nosso).

Cabe ao CG planejar estrategicamente os programas e promover mudanças quanto à eficácia e efetividade das políticas públicas, visando alinhá-las com o planejamento governamental e os interesses dos cidadãos. Para tanto, *promover* a tomada de decisões e avaliações baseadas em resultados é o modelo de governança que deveria ser adotado. O monitoramento da implementação das políticas e a avaliação do desempenho governamental são o centro da governança pública e o meio para qualificar sua transparência e *accountability*. O objetivo é a transmissão de informações pautada na avaliação dos resultados das políticas públicas, sobretudo o seu impacto social (Brasil, 2016b) em termos de agregação de valor público.

A atuação do TCU no ciclo das políticas públicas, em especial na avaliação de resultados, insere-se na compreensão sobre governança pública e CG; em especial na avaliação de resultados, ampliou seus papéis quanto à definição de regras para a execução das políticas e interferência na definição de metas (Barzelay, 1997). Promoção, indução e fomento de modelos gerenciais pautados pela mensuração de eficácia e efetividade servem para a Corte de Contas justificar suas auditorias operacionais.

Acreditando que a administração pública não está preparada e organizada para implantar esse modelo, que é considerado vital para agregar valor público à sociedade (Morin, 2003; Power, 2005; Skærbæk, 2009), o TCU definiu que deve exercer esse papel em favor dos interesses do cidadão e da sociedade (Voigt e Blume, 2011). Por sua vez, a concepção sobre governança adotada pelo governo federal, desde 2017, foi proposta pelo próprio tribunal, o que também é enfatizado em seus documentos. Em outras palavras, o padrão de conduta formulado pelo TCU foi incorporado como referência

pela administração pública federal, de modo que se ampliou seu suporte legal para essa forma de atuação. Essa não deixa de ser uma atuação na fase da formulação de políticas que, ao fim e ao cabo, legitima as ações da Corte de Contas.

Com efeito, guindado em 2017 ao *status* de referência governamental para a administração pública, o modelo de governança concebido pelo TCU adquire legitimidade quanto às cobranças pela sua implementação. Nessa linha, no sistema de governança pública, as instâncias de controle externo, como a Corte de Contas, são responsáveis por fiscalizar, controlar e regular, ocupando uma posição hierarquicamente superior à administração pública no relacionamento com a sociedade (Brasil, 2014b, p. 44). Nesse modelo, a avaliação de políticas públicas é um dos braços estratégicos, conforme se discute a seguir.

5.2 O papel do TCU no ciclo de políticas públicas

O documento-guia é o *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas* (Brasil, 2014a), orientado para a busca do aprimoramento e melhoria do desempenho da administração pública, considerando a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas. Um reforço institucional importante para essa inflexão foi a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Acórdão nº 2.919/2009-TCU), que fortaleceu a institucionalização desse tipo de ação focada na avaliação de programas e ações governamentais.

O Regimento do TCU (art. 239) também apoia esse entendimento ao definir que cabe ao tribunal "avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados".[12] Com efeito, assume o papel de "agente de mudança" para que os órgãos públicos cumpram seus objetivos de políticas públicas (English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013; Pollitt *et al.*, 1999).

Quanto ao seu escopo, o referencial se apoia em quatro eixos: *i)* definição de objetivos coletivos, eleitos de forma legítima por uma sociedade; *ii)* coerência entre políticas públicas e coordenação entre diferentes atores para sua realização;

12. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf>.

iii) condições para implementação das políticas públicas: capacidade burocrática e arranjos institucionais para atuação conjunta com entes não governamentais; e *iv)* monitoramento e avaliação: *accountability*, transparência e responsabilização perante a sociedade.

O modelo de avaliação que orienta as auditorias possui oito componentes: *i)* institucionalização da política pública com previsão de recursos e competências para obter resultados; *ii)* planos, objetivos e resultados com "marco zero" para sua avaliação; *iii)* participação; *iv)* capacidade organizacional e recursos para monitorar políticas públicas e seus resultados; *v)* coordenação; *vi)* monitoramento e avaliação com definição de indicadores-chave; *vii)* gestão de riscos e controle interno; e *viii) accountability* baseada em resultados e evidências. Nesse sentido, o TCU desenvolveu uma abordagem que visa avaliar não apenas o ciclo de produção das políticas públicas, mas também suas condições de implementação e relacionamento com a sociedade.

Nessa linha, este trabalho aborda a atuação da Corte de Contas no âmbito do *policy making*, especialmente no papel cada vez mais destacado na avaliação de políticas públicas por meio das auditorias operacionais. Formas de conduta com esse perfil já são discutidas no TCU há bastante tempo, conforme se constata nos trabalhos da coletânea *Avaliação de Programas Públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União* (Brasil, 2005), organizada pelo ISC. Para Lima (2005, p. 58), com a monografia classificada em segundo lugar do concurso:

> parece claro que, para se responsabilizar o administrador por resultados, é essencial examinar o mérito do ato administrativo. Inegável que a novidade constitucional do controle de mérito do ato administrativo sob os aspectos da economicidade e da legitimidade significa a inserção de um conteúdo político (...). De forma alguma se trata de política partidária, mas de políticas públicas. Se a eficácia do controle externo depende do exame, entre outros aspectos, da razoabilidade das escolhas dos administradores frente àqueles princípios, o conteúdo da apreciação dos tribunais de contas não pode deixar de ser político, finalístico e valorativo, como são o conteúdo e a extensão dos atos sujeitos ao controle.

Esse modelo de atuação, que vem alterando o papel do controle na direção de avaliar e monitorar resultados, embora não seja novo, intensificou-se desde 2013, quando o TCU passou a operar com secretarias de controle externo temáticas. Essa mudança organizacional permitiu uma crescente especialização sobre políticas públicas

em diversas áreas. Com efeito, as alterações estavam sintonizadas com os referenciais teóricos da literatura e a influência da comunidade epistêmica internacional e mesmo com acórdãos relativos aos novos papéis esperados na avaliação de políticas públicas.

Em outras palavras, para atuar de forma mais alinhada ao *policy making* da administração pública federal, um pré-requisito fundamental é ampliar o conhecimento a respeito das políticas públicas. Como argumenta Pereira (2019), contudo, é essencial compreender que essas auditorias não podem pautar-se por lógicas de comando e imposição por força de lei, pois o que as inspira é a dimensão cooperativa do controle. Todavia, essa não é a realidade, dado que o TCU, ao longo dos anos, vem tornando cada vez mais diluída a distância entre recomendação e determinação emanada das auditorias operacionais (Marques Neto *et al.*, 2019).

6 O CAMPO DE ATUAÇÃO DO TCU NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

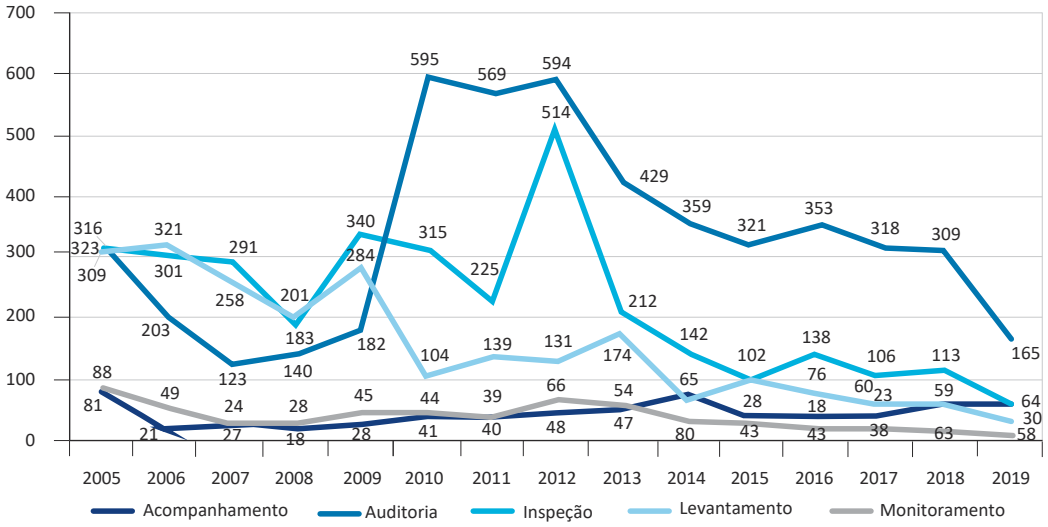
Esta seção descreve e discute os instrumentos utilizados pelo TCU para, sobretudo, avaliar políticas públicas, uma vez que essa vem sendo a função de maior destaque. Conforme a pesquisa realizada, foram identificados três principais recursos distintos, mas complementares – auditorias operacionais, levantamentos e relatórios de políticas e programas –, pois existem referências mútuas de avaliação entre eles. Todas essas formas de avaliação compõem um movimento mais amplo na direção de aprofundar o forte protagonismo buscado pelo tribunal no processo de avaliação de políticas públicas.

6.1 As auditorias operacionais

As auditorias operacionais são as mais representativas pelo seu maior poder de *enforcement* (Everett, 2003; Ayres e Braithwaite, 1992), tempo de existência – desde a década de 1990 já há exemplos –, amplitude orçamentária e escopo da avaliação. A questão central, contudo, é saber se as auditorias operacionais se inserem no campo de atuação no qual o TCU não pode emitir comandos impositivos (Rosilho, 2016). Em outras palavras, se a competência sancionatória do TCU é restrita aos casos de ilegalidades em matéria financeira (Pereira, 2019).

Antes de abordar as auditorias operacionais, o gráfico 4 é útil para mostrar o conjunto das fiscalizações realizadas desde 2005. A importância das auditorias só faz crescer, principalmente após 2013, ano no qual foram reforçadas as secretarias temáticas de controle externo, seja em termos absolutos ou relativos. O descolamento das auditorias em relação às demais formas de fiscalização evidencia a proeminência dessa forma de atuação.

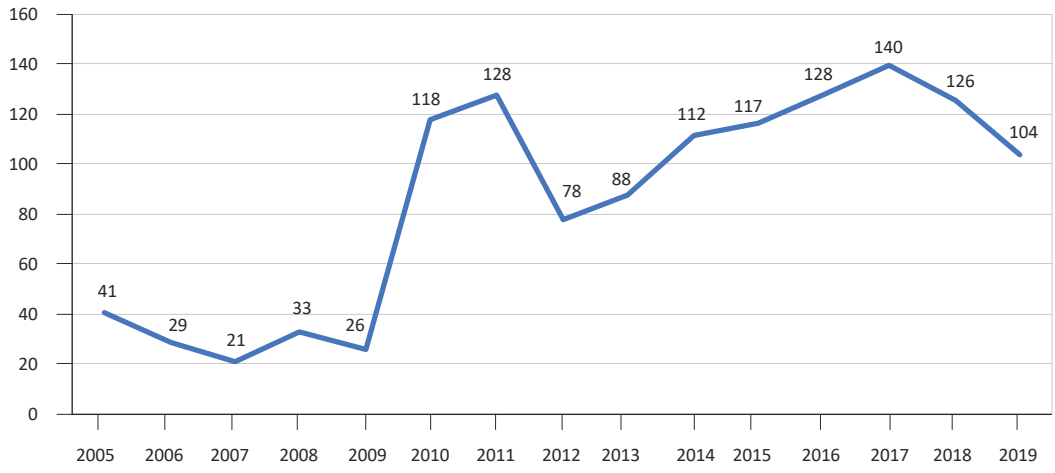
GRÁFICO 4
Total de fiscalizações realizadas pelo TCU (2005-2019)[1]



Fonte: TCU.
Nota: [1] Números absolutos.
Obs.: 1. Monitoramento verifica o cumprimento das deliberações e os resultados delas advindos.
2. Acompanhamento se realiza concomitante à execução dos atos de gestão, tendo como principal objetivo prevenir a ocorrência de atos danosos ao interesse público.
3. Auditorias visam obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial; conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos; avaliar o desempenho operacional; e aferir os resultados alcançados pelos programas governamentais.
4. Inspeções suprem omissões e lacunas de informações, esclarecem dúvidas ou apuram denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de atos e fatos administrativos.
5. Levantamento visa conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Comparativamente aos demais tipos de fiscalizações, as auditorias tiveram, de 2005 a 2019, a participação percentual representada no gráfico 5. Desde 2013, ano em que a especialização do controle externo se intensificou, as auditorias cresceram expressivamente, tanto que representam mais que o dobro das demais fiscalizações em todos os anos.

GRÁFICO 5
Participação das auditorias em relação ao conjunto das fiscalizações realizadas (2005-2019)
(Em %)



Fonte: TCU.

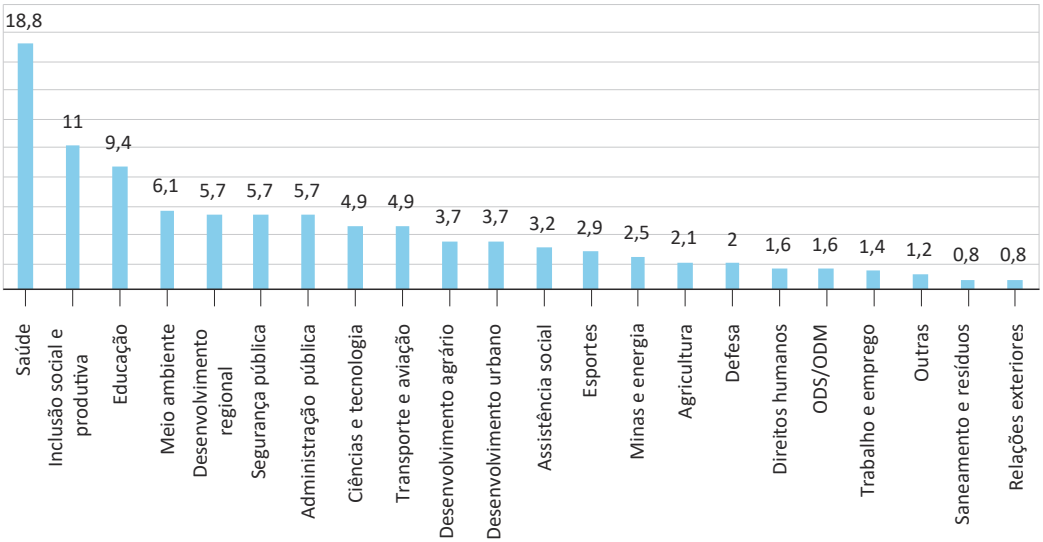
Considerando essa realidade das auditorias, foram selecionadas as auditorias de natureza operacional (ANOPs) de 2005 a 2019 com base em duas fontes de informação: busca por palavras-chave[13] – eficácia, efetividade, indicadores, desempenho, *performance* e avaliação – e relatórios de atividades.[14] Chegou-se ao montante de 11.890 fiscalizações, sendo 41,9% (4.983) dessas formadas por auditorias das quais selecionaram-se aquelas voltadas para avaliação de resultados e de implementação de políticas públicas. Na lógica dos três "Es", eficiência e economicidade não foram avaliadas, visto que são mais orientadas à gestão e à governança. Foram identificadas 240 auditorias (4,92% do total), considerando o ano de produção dos acórdãos, distribuídas setorialmente conforme o gráfico 6. Elas geram recomendações e/ou determinações embasadas na avaliação sobre o que julgam ser inconsistências ou falhas das políticas públicas. A seleção das ANOPs foi organizada conforme a seguir.

- Após a busca por palavras-chave em todas as 4.983 auditorias e organizada uma base inicial, os acórdãos foram analisados individualmente para validar seu foco na avaliação de resultados – a maioria – ou apreciação quanto à implementação da política pública, o que resultou em descartes na seleção prévia.

13. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/auditorias%2520operacionais/%2520/%2520>.
14. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/relatorios-de-atividades.htm>.

- A leitura dos relatórios de gestão (2005-2019) complementou a pesquisa, uma vez que fazem referências a ANOPs não identificadas na base disponível no sítio do TCU.
- O foco foram as auditorias operacionais de políticas, embora em poucos casos esse critério tenha sido aplicado à avaliação de órgãos públicos nos quais programas governamentais foram objeto de escrutínio.
- Considerou-se o ano dos acórdãos (em acórdãos de monitoramento que remetem à auditoria inicial, considerou-se a data desta como o ano de realização).
- Conforme o conteúdo das auditorias e os órgãos indicados nos acórdãos, essas foram classificadas por área de política pública.
- Poucas auditorias operacionais referem-se a levantamento, mas foram incluídas, pois avaliam e recomendam medidas.
- Foram consideradas as auditorias que, total ou parcialmente, voltam-se para avaliar resultados e a implementação de políticas.
- Só foram avaliadas as auditorias de políticas derivadas do Poder Executivo.
- Como o ano inicial desta pesquisa é 2005, os relatórios de monitoramento de auditorias de exercícios anteriores foram considerados, apenas nesse caso, como sendo realizados nesse ano.

GRÁFICO 6
Auditorias de avaliação de políticas públicas (2005-2019)
(Em %)



Elaboração do autor.
Obs.: ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A grande maioria das auditorias operacionais continua sendo de eficiência e economicidade, com foco mais gerencial. No entanto, o número menor daquelas orientadas para eficácia e efetividade, se adotado como um indicador de relevância, pode ser enganoso, dado que seu escopo e amplitude costumam ser significativos. A seguir são apresentadas as políticas e programas avaliados em diversas áreas e, em seis delas, relatam-se as exposições de motivos, justificativas e as conclusões dos acórdãos que resultaram das auditorias operacionais.

Na saúde, área mais avaliada, foram auditadas políticas de abrangência nacional: atenção básica, avaliação dos centros de atenção psicossocial, Política Nacional de Assistência Oncológica, Programa Nacional de Eliminação de Hanseníase, Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, vigilância sanitária de produtos e Programa Mais Médicos. A análise segue a linha adotada por Barros *et al.* (2015), que também consideraram as auditorias estruturantes em dezessete programas de abrangência nacional. No entanto, assume-se uma visão mais que positiva, para não dizer necessária desse tipo de atuação, pois "as avaliações de programas, realizadas pelo TCU na área da saúde, revelaram um instrumento operante de correção dos rumos da gestão pública nessa área estratégica de governo (*op. cit.*, p. 30).

O Acórdão nº 2.178/2018, que trata da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), solicita providências para impulsionar os resultados alcançados no saneamento rural no país, de modo a garantir, com razoável certeza, que 69% dos domicílios rurais terão cobertura de esgotamento sanitário adequado até 2033 e 100% dos mesmos municípios terão abastecimento de água até 2030. A auditoria verificou se o planejamento estratégico da Funasa incorpora de forma consistente as metas e os objetivos do Plano Nacional de Saneamento e da Agenda 30, de modo a garantir o cumprimento dos resultados nos municípios que compõem seu público-alvo. Questiona-se se na fase da formulação são realizados diagnósticos para conhecer as necessidades dos demandantes e se existe monitoramento na etapa de implementação.

Na educação, terceira área mais avaliada, igualmente foram realizadas auditorias de grande porte: qualidade da oferta do ensino médio no Brasil, avaliação da implantação do Plano Nacional de Educação, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), formação continuada de professores, Programa Nacional de Alimentação Escolar e

avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância).

O Acórdão nº 717/2019 determina, com fundamento no art. 250, II do Regimento Interno do TCU, que o MEC apresente plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para sanear os problemas em: *i)* ausência de sistema avaliativo que permita indicar a qualidade do ensino médio por escola, o que dificulta o cumprimento do que estabelece o art. 206, VII, da Constituição Federal, e os arts. 3º, IX, e 9º, VI, da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB); e *ii)* falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, dificultando a adequada alocação dos recursos da educação e o cumprimento do art. 4º, IX, da LDB, e art. 206, VII, da Constituição Federal. Fundamenta-se essa decisão no Relatório de Monitoramento do TCU, que avaliou serem tímidos os avanços do MEC para atender aos itens descritos.

Na área da ciência e tecnologia, iniciativas abrangentes como Lei de Informática, Programa Cidades Digitais e Política de Banda Larga em Regiões Remotas. O Acórdão nº 1.967/2017 conclui que o levantamento realizado permitiu verificar as fragilidades essenciais da política, tais como os desafios na área de infraestrutura, política de acesso, conteúdo adequado para inclusão digital e capacitação do cidadão para utilização das tecnologias da informação e comunicação (TICs). Além dessas fragilidades, foram identificadas falhas no processo de gestão, especialmente deficiências na articulação dos atores envolvidos nas ações governamentais, o que se considera um dos maiores desafios a serem enfrentados para a efetiva inclusão digital da população. Julga-se que a precariedade na articulação agrava o isolamento ou a redundância das ações e prejudica o desenvolvimento de uma visão sistêmica da política. O TCU entendeu ser pertinente realizar futuras fiscalizações, visando induzir ações que eliminem ou mitiguem esses riscos.

Na área da segurança pública, destaque para a Política Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, o Sistema Nacional de Defesa e Proteção Civil e o Programa Nacional de Redução de Homicídios. Nas políticas de esporte, o Programa Segundo Tempo, a Lei de Incentivo ao Esporte e o Programa Atletas de Alto Rendimento. No tocante às

ações de trabalho e renda, o Programa de Inclusão Produtiva e a orientação profissional e a intermediação de mão de obra são exemplos de auditorias operacionais realizadas.

No meio ambiente, avaliação de ações para reduzir desmatamento, combate às queimadas, emissão de gases de efeito estufa na Amazônia, infraestrutura hídrica, adaptação da zona costeira ao aquecimento global e Programa Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos. Essa abrangência dos programas avaliados também é o foco do trabalho de Barros *et al.* (2018, p. 94) ao enfatizar que o TCU realizou 21 avaliações de políticas públicas na área ambiental no período 1998-2014. De forma otimista, os autores concluem que o controle social se fortalece e as políticas públicas melhoram sua capacidade de agregar valor aos recursos públicos investidos.

Na agricultura, destaque para os programas Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários e Fortalecimento da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura. No setor de infraestrutura: *i)* minas e energia – o Programa Luz para Todos e Conta de Desenvolvimento Energético; *ii)* desenvolvimento urbano e habitação – Programa Minha Casa Minha Vida; e *iii)* transporte – controle eletrônico de velocidade nas rodovias federais e transporte hidroviário interior.

Chama a atenção não apenas a abrangência nacional das políticas públicas, o que torna a realização dessas auditorias complexa na sua logística, mas também a diversidade de setores e programas avaliados em linha com o processo que Hood *et al.* (2004) chamaram de *catch-up*. Mais ainda, a relevância das políticas auditadas em termos de seu impacto social e volumes orçamentários é altíssima, o que confere uma potência ainda maior para essas ações. Em linha com os critérios adotados pelo TCU, os principais parâmetros da seleção foram a relevância e a materialidade do programa e dos seus objetivos.

Outra forma de ponderar a especialização do TCU diz respeito à diversidade de técnicas e metodologias utilizadas nas auditorias operacionais. Segundo Barros *et al.* (2018, p. 159), considerando uma análise de 73 programas avaliados entre 2000 e 2012, foram utilizadas quatorze ferramentas: matriz SWOT,[15] árvore de problemas,

15. Acrônimo de *strengths*, *weaknesses*, *oportunities* e *threats* (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças).

Coso, Ishikawa, Digital Video Recorder (DVR), mapa cognitivo, matriz de riscos, *benchmarking*, mapa de produtos, indicadores de desempenho, mapa de processo, *stakeholder*, Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internalização (RECI) e marco lógico. Tamanha variação de instrumentos não se implanta sem que haja orientação institucional voltada a preparar as atividades de avaliação, das quais assume destaque o uso de indicadores de desempenho em 80% das auditorias, em linha com a experiência internacional.

Quanto às estratégias metodológicas, conforme Barros *et al.* (2018), utilizaram-se análise bibliográfica, análise normativa, estudo de caso, pesquisa *quasi-experimental*, teste-piloto, visitas de estudo ou exploratória. Destaque para a pesquisa na literatura que embasou todas as auditorias operacionais, o que indica um forte apoio na produção acadêmica, seja aquela oriunda dos casos internacionais ou especializada no setor ou política a ser avaliada.

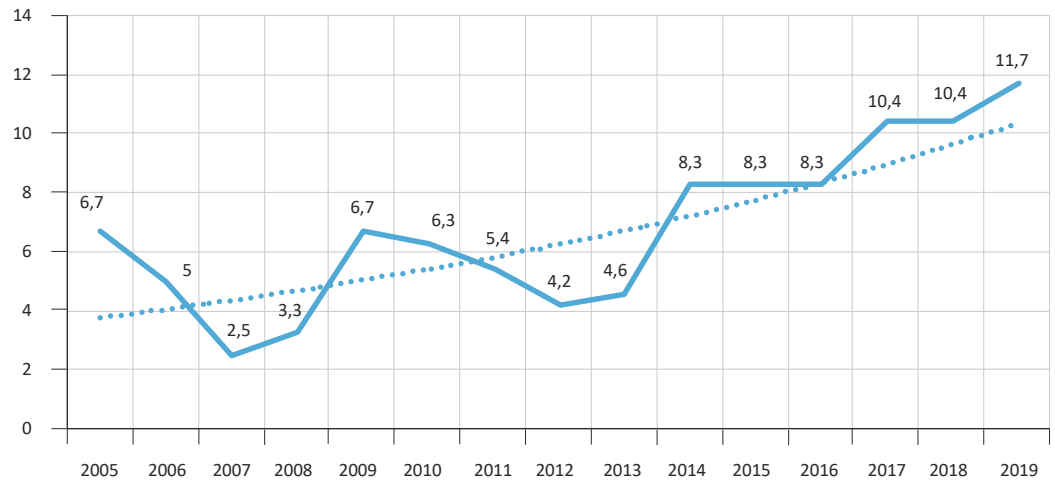
Ademais, as auditorias operacionais são mais demoradas em relação àquelas voltadas para análise de conformidade, uma vez que precisam levantar informações, cotejá-las com as metas das políticas e avaliar fatores relacionados aos resultados alcançados. Equivalem, em média, a quase dez auditorias de conformidade, são mais demoradas e realizadas em conjunto com os gestores. Demandam aprendizagem e inserção organizacional e conhecimento da política, tornando-as mais custosas e longas, visto que é preciso uma equipe para estudar as ações e iniciativas e ainda propor soluções (entrevistas 1; 2).[16]

No trabalho operacional, normalmente, requerem-se adesão e colaboração do gestor para aplicar e anuir as recomendações (entrevistas 3; 4). Esse processo, no entanto, foi fortemente influenciado pela especialização das áreas de controle externo do TCU, alinhadas com as novas concepções desenvolvidas sobre o papel da Corte de Contas na avaliação dos resultados das políticas públicas. Esses são os novos papéis que redefinem a atuação do TCU na avaliação de desempenho (Ellinas e Suleiman, 2008), apesar de ser difícil que, por essa via, não haja interferência na autonomia decisória da administração pública.

16. As entrevistas são as que foram mencionadas no início deste texto e realizadas com diferentes secretarias de controle externo do TCU, visando apresentar como sua atuação é institucionalmente justificada e compreendida.

No gráfico 7, que mostra o percentual anual de auditorias de 2005 a 2018, vê-se que há uma tendência de que as ANOPs devam se expandir como foco na avaliação de resultados e na implementação de políticas públicas. Em outras palavras, mantidas a trajetória e as características da atuação das áreas especializadas de controle externo do TCU, espera-se que auditorias de grande impacto, abrangentes no seu escopo, com grandes volumes orçamentários e intensivas em avaliação de eficácia e efetividade, sejam mantidas e ampliadas. A linha de corte e crescimento iniciado em 2014, no sentido da expansão das auditorias operacionais, coincide com a mudança organizacional em áreas especializadas de controle externo instituída em 2013.

GRÁFICO 7
Dispersão anual das auditorias com tendência exponencial de crescimento (2005-2019)
(Em %)



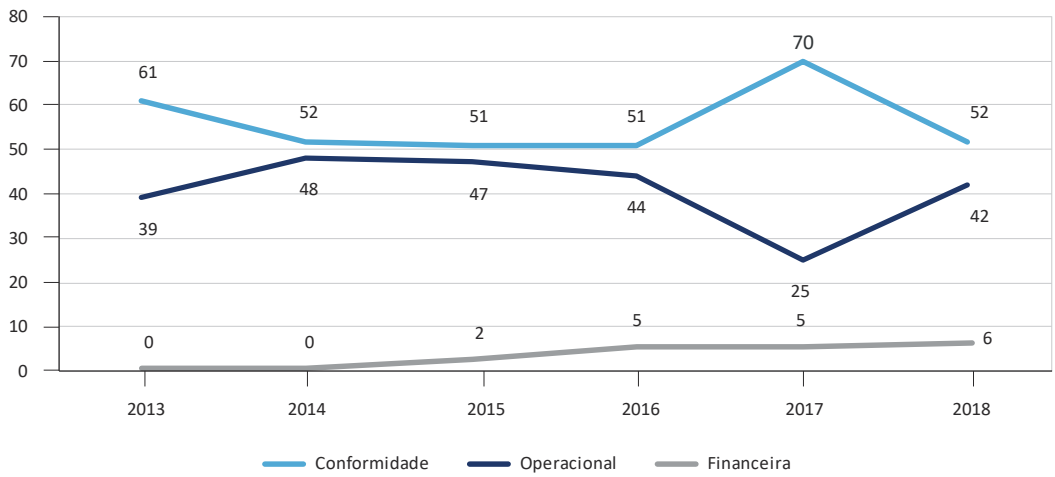
Elaboração do autor.

Nessa linha, por exemplo, podem ser inseridas as auditorias operacionais, em 2016 e 2017, para verificar a capacidade operacional de implementação de indicadores para monitorar os ODS: ODS 1 (acabar com a pobreza), ODS 2 (acabar com a fome e a desnutrição) e ODS 5 (alcançar a igualdade de gênero). Esses são objetivos de grande envergadura e transversalidade, exemplificando que o TCU deve seguir aprofundando sua atuação na avaliação de políticas públicas. O tribunal considera estratégico alinhar seus trabalhos aos ODS, tanto que publicou a Portaria TCU nº 225/2016, que instituiu o Comitê de Acompanhamento das Ações Governamentais para a Implementação dos ODS (Comitê ODS). Segundo a Portaria TCU nº 225, seu objetivo é "propor diretrizes

e supervisionar a implementação das ações para acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável realizadas pelas unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União".

Os números mostrados pelos relatórios de gestão do TCU são ainda mais evidentes dessa direção, conforme indica o gráfico 8. As auditorias operacionais – focadas em eficiência, economicidade, gestão, eficácia e efetividade – ocupam um lugar significativo nas ações do tribunal, além de indicarem uma tendência de equilíbrio no tempo quanto à sua carga de esforço organizacional.

GRÁFICO 8
Homens/dia (HDs) alocados em auditorias realizadas, por modalidade e por exercício (2013-2018)



Fonte: Brasil, 2018.

Ainda que desses números não se identifiquem as auditorias de resultados de políticas públicas, os dados disponíveis no Relatório de Gestão 2018 são ainda mais representativos que aqueles mostrados nos gráficos 5 e 6. A tabela 4 apresenta os *policy instruments* de controle externo que apoiam a ascendência do TCU sobre a administração pública, conforme Bach (2012).

TABELA 4
Ações de controle externo e HDs alocados por diretriz do Plano de Controle Externo

Diretriz do Plano de Controle Externo	Planos operacionais da Segecex (2017-2018)			
	Ações de controle externo		HDs alocados	
	2017	2018	2017	2018
Combate à fraude e à corrupção	361	480	37.356	45.525
Avaliação da eficiência e qualidade dos serviços públicos	232	347	24.010	28.929
Avaliação de resultados de políticas e programas públicos	139	158	20.508	19.911
Total	**732**	**985**	**81.874**	**94.265**

Fonte: Brasil, 2018.

Apesar de os quantitativos relativos às auditorias de resultados serem bem maiores que aqueles obtidos na análise da base de dados disponíveis no sítio do TCU, o importante é evidenciar a relevância que essa forma de atuação vem adquirindo. Em 2017 representou cerca de 25% dos HDs alocados e 18% das auditorias, e em 2018 cerca de 21% dos HDs e 16% das auditorias.

Conforme Bach (2012), as auditorias operacionais não permitem mais separar controle *stricto sensu* do ciclo de produção de políticas, sobretudo da fase de avaliação. A análise da atuação do TCU exemplifica essa postura, que, pelas evidências reunidas, deverá se consolidar e assumir um protagonismo cada vez maior com a administração pública. Essa ação mais expansiva da Corte de Contas deve seguir adquirindo maior musculatura institucional, o que não impede uma ação mais colaborativa com os órgãos públicos (Willeman, 2016), visto que as auditorias operacionais acabam reunindo muitas informações que podem ser úteis.

O desafio é equilibrar atitudes mais pedagógicas e de aprendizagem institucional com uma ação voltada a determinar recomendações que, na prática, vêm ganhando contornos de obrigatoriedade (Marques Neto *et al.*, 2019). A construção da *discricionariedade disciplinada* que modere atitudes impositivas continua sendo um desafio para a atuação do TCU. Essa "reorientação vocacional", no entanto, em direção às auditorias de caráter operacional não reduziu a lógica do controle de conformidade (Pereira, 2019). Mas, como foi discutido, ainda que a ampla maioria de suas auditorias seja focada em "contas", sua atuação no campo da avaliação das políticas públicas deverá se expandir por razões institucionais (sua missão e suporte legal e constitucional) e organizacionais (a especialização das secretarias de controle externo).

6.2 Fisc

A segunda forma de avaliação de políticas públicas, iniciada em 2013, são os Fiscs sobre órgãos e funções de governo. O momento de sua implantação coincide com a especialização das áreas de atuação das secretarias de controle externo e sua ênfase nas auditorias operacionais tematicamente organizadas.[17] Os Fiscs abordam, segundo a visão do TCU, questões orçamentário-financeiras, problemas temáticos e acompanhamentos realizados sobre temas considerados relevantes. Consolidam outros trabalhos de auditorias operacionais de eficiência, economicidade, eficácia e efetividade conexos entre si pela recorrência de problemas. A rigor, são uma grande auditoria baseados nas demais avaliações e na leitura de que uma de suas missões institucionais é fornecer estudos a fim de aperfeiçoar a gestão e a implantação das políticas públicas (Barros *et al.*, 2018).

A produção e a divulgação dos Fiscs, considerados pelo TCU um formato inovador de apresentação de resultados de fiscalizações, consolidaram-se a partir de 2015. O objetivo central é estabelecer um instrumento de comunicação com o Congresso Nacional, órgãos governamentais e a sociedade. Busca-se contribuir para a macroavaliação governamental, não só do ponto de vista da conformidade, mas também do desempenho das políticas e da *performance* gerencial ao envolver avaliação da política e da gestão orçamentária. A tabela 5 mostra as áreas e os períodos de tempo abrangidos pelos Fiscs.

TABELA 5
Áreas de atuação dos relatórios Fiscs

Áreas	Ano
Assistência social	2014
Comércio e serviços	2014
Comunicações	2015
Cultura	2013 e 2015
Educação	2013 e 2014
Esporte	2016
Saúde	2014, 2016 e 2017
Trabalho	2015
Transporte	2016

Elaboração do autor.

17. Os documentos estão disponíveis em: <https://bit.ly/2Lf7AoB>.

No vocabulário do TCU, os Fiscs são levantamentos e não possuem o mesmo *enforcement* que as auditorias, pois mais recomendam que determinam. Todavia, na prática, a avaliação de políticas e programas é similar. A seguir, exemplificam-se as orientações propostas em diversas áreas, geralmente baseadas nas metas definidas no Plano Plurianual (PPA) e nos indicadores que medem, monitoram e avaliam os resultados de modo a assegurar se poderão ser atingidos até o final da vigência do plano ou se existem indicadores setorialmente por política.

Assume-se que os indicadores e metas do PPA servem para evidenciar as realizações do governo e fortalecem a transparência e a *accountability* para que a sociedade e o Congresso Nacional acompanhem e cobrem resultados das políticas públicas. "Ao apresentar a evolução de questões relevantes para a melhoria dos resultados da administração pública, o TCU contribui para a eliminação dos gargalos que dificultam as ações governamentais e para a solução dos grandes problemas nacionais" (Brasil, 2017b, p. 5). Compreende-se que indicadores são centrais na transparência das políticas públicas e fundamentais para a prestação de contas do uso dos recursos públicos.

Na assistência social, avalia-se que os indicadores de porta de saída do Programa Bolsa Família (PBF) são inexistentes, o que fere o objetivo de garantir, a longo prazo, a emancipação sustentada das famílias mais pobres. A recomendação foi que o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: *i)* aperfeiçoasse seus indicadores, partindo das sugestões do TCU; e *ii)* promovesse estudos para identificar ações e indicadores que incentivassem a emancipação dos beneficiários do PBF.

Na mesma linha, avaliaram-se os resultados das metas do Programa Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que é um dos corações do sistema por tratar da expansão da rede e da qualificação dos serviços referentes ao enfrentamento da pobreza, da vulnerabilidade e dos riscos sociais. A conclusão foi que "tendo em vista não apresentarem importantes atributos como especificidade e mensurabilidade, foram encontradas evidências satisfatórias para suportar a afirmação de que as metas avaliadas do Programa 2037 – Fortalecimento do Suas são inválidas, de acordo com as normas de auditoria do TCU e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex nº 33/2010, à exceção da meta 'Incluir no censo Suas os serviços de acolhimento'".[18]

18. Mais informações disponíveis em: <file:///Users/eduardo/Downloads/011.248-2014-9%20Fisc%20Assistencia%20Social.pdf>.

Na cultura, a ênfase recaiu sobre a insuficiência de indicadores que inviabiliza o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de economia criativa e desenvolvimento econômico e sociocultural regional, preservação do patrimônio cultural brasileiro e reconhecimento de bens culturais de natureza material e imaterial, acervo museológico, bibliográficos, documentais e arquivísticos brasileiros e indústria do audiovisual. A recomendação foi que o então Ministério da Cultura (MinC), ao construir ou revisar seu planejamento (PPA e Plano Nacional de Cultura), assegurasse que as metas fossem aferíveis e verificada a consistência dos resultados apresentados.

Dúvidas surgiram acerca da efetiva capacidade de o MinC medir, monitorar e avaliar os resultados pretendidos pela política cultural, tendo em conta a baixa correlação observada entre os compromissos constantes do PPA 2012-2015 e os indicadores de desempenho existentes para avaliar o alcance dos seus objetivos. Recomendou-se ao Ministério do Planejamento e ao MinC que, ao realizarem a revisão anual do PPA 2012-2015, avaliassem a conveniência de efetuar a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso.

Na educação, o foco residiu nos resultados das políticas públicas, problemas e avanços na garantia do direito ao acesso, na melhoria do sistema de ensino e na qualificação dos profissionais e no aumento da eficiência dos gastos públicos. A constatação, no período do PPA 2012-2015, foi que a maioria dos objetivos relacionados ao ensino não tinha metas concretamente estabelecidas e tampouco viabilidade de mensuração para fins de monitoramento e avaliação. O Fisc Educação 2014 considerou os principais indicadores educacionais e mecanismos utilizados no seu monitoramento e avaliação, assim como sumarizou os resultados de fiscalizações do TCU que analisaram os indicadores do PPA 2012-2015 e o processo de gestão do Plano de Desenvolvimento da Educação, com ênfase na elaboração e no acompanhamento do Plano de Ações Articuladas.

Selecionaram-se três programas temáticos para a análise de indicadores: educação básica; educação profissional e tecnológica; e educação superior (graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão). Analisaram-se 27 dos 42 indicadores vinculados aos referidos programas temáticos. De modo geral, concluiu-se que os indicadores atendem aos critérios de relevância, validade e suficiência, e os instrumentos estão alinhados aos objetivos dos programas. Ressalvou-se, contudo, que o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2013 mostrou um quadro diferente para

os 21 programas temáticos que tiveram uma avaliação similar: dos 168 indicadores para análise, 35% apresentaram alguma falha, revelando-se inadequados para mensurar o desempenho da atuação planejada no PPA 2012-2015.

No capítulo intitulado *O que deve ser resolvido*, o Fisc Educação 2014 realiza uma extensa análise de diversos indicadores em cinco temas considerados relevantes: aparelhamento da rede pública de educação infantil; gestão da rede pública de ensino médio; estruturação da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica; relacionamento entre instituições federais de ensino superior e fundações; e apoio e governança de pessoas em instituições superiores de ensino. Nesse caso, a Corte de Contas fundamenta, com base na avaliação de desempenho dessas áreas, por que devem ter sua formulação e implementação priorizadas pelo MEC.[19]

Na área de energia, considerou-se que indicadores propostos no PPA não serviam de subsídios para a avaliação de seus programas. Para tanto, julgou-se necessário avaliar outros dados setoriais, por exemplo, a demanda da sociedade. Ademais, existiam indicadores que não constavam do PPA, como o Índice Aneel[20] de Satisfação do Consumidor (Iasc), que avalia o grau de satisfação dos consumidores residenciais com os serviços prestados pelas distribuidoras de energia elétrica. Outros aspectos necessários para a avaliação conclusiva do setor elétrico sob a ótica da segurança, da qualidade e da modicidade tarifária também não eram acompanhados por meio de indicadores do PPA.

No setor de esporte e lazer, a baliza foram as diretrizes da política pública de desporto que embasaram as ações do Ministério dos Esportes entre 2012-2015 e as que orientaram o período 2016-2019. Foram avaliados os principais indicadores de desempenho – fundamental para a transparência das políticas públicas –, objetivos e metas e mecanismos utilizados no seu monitoramento e avaliação. Com base no art. 250 do Regimento Interno do TCU, recomendou-se ao Ministério dos Esportes que a revisão do PPA: *i)* avaliasse a conveniência de incluir indicadores de desempenho que definiam o tipo de infraestrutura financiada/atendida; e *ii)* demonstrasse como

19. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/eventos/relatorio-e-parecer-previo-das-contas-do-governo-da-republica-2013.htm>.
20. Agência Nacional de Energia Elétrica.

a infraestrutura esportiva financiada pelo Ministério dos Esportes atendia a áreas em situação de vulnerabilidade social.

No campo da saúde, no Fisc 2013, o TCU apresentou um modelo de avaliação do sistema de saúde público e privado por meio de indicadores. A proposta adotou as referências da OCDE. "Os indicadores do modelo do TCU foram calculados a partir de bases de dados do Ministério da Saúde, da OCDE, da Organização Mundial de Saúde (OMS), da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e de outras instituições ligadas à saúde, privilegiando-se aquelas de maior confiabilidade de dados" (Brasil, 2016c, p. 27). As métricas propostas buscam refletir o estado de saúde da população, a partir de indicadores de mortalidade, morbidade e funções de bem-estar.

Em 2014, observou-se a mesma metodologia, mas novos indicadores foram selecionados a partir de sua relevância para o sistema de saúde brasileiro e da confiabilidade dos dados, com destaque aos dados domésticos, para comparação entre as diferentes unidades federadas. Foram acrescidos indicadores em: estrutura do sistema de saúde e informações sobre financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS); desempenho do sistema e informações sobre atendimentos fora do domicílio do usuário e despesas com decisões judiciais; e situação da saúde da população e informações acerca de doenças negligenciadas. Ressalta-se que os indicadores foram construídos a partir de métrica própria do TCU, indicando os temas-chave para o seu acompanhamento: cartão SUS, atenção básica, medicamento, Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás), Política Nacional de Atenção Oncológica e mamografias, de forma que é ampla a área de análise considerada.

O relatório apresenta resultados da auditoria operacional do Programa Mais Médicos para avaliar sua eficácia nas metas que foram alcançadas. Foram visitadas 130 unidades básicas de saúde (UBS) em 41 municípios de vários estados, e entrevistados 149 médicos participantes, 102 servidores responsáveis pelas UBS, 446 profissionais das equipes de saúde da família, 315 pacientes, 17 tutores e 40 supervisores. A auditoria ressaltou que se trata de um programa de caráter imediato e paliativo. Julgou-se haver riscos de a população beneficiada voltar a ficar desassistida após a vigência do programa. Diante das conclusões da auditoria, o TCU estabeleceu prazo para que o Ministério da Saúde corrigisse as fragilidades identificadas.

Na área de trabalho e emprego, analisou-se o alcance das metas das principais políticas e fez-se uma avaliação crítica dos indicadores dos programas pertinentes presentes no PPA e nos relatórios de gestão do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Avaliaram-se os indicadores utilizados pelo MTE e sugeriu-se implementar novas fórmulas de mensuração de resultados e um painel de indicadores para acompanhamento contínuo do desempenho do órgão. Analisou-se o problema do emprego pelo lado dos fatores de produção/oferta de trabalho (seis indicadores), pelo aspecto da demanda e geração de trabalho e renda (cinco indicadores) e pelo direito ao emprego e trabalho decente (dezessete indicadores). Por exemplo, o TCU avaliou a pertinência, a coerência e a metodologia de indicadores que são objeto da ação discricionária do MTE: taxa de formalização, taxa de desocupação, taxa de atividade, taxa de cobertura do seguro-desemprego e taxa de inserção dos beneficiários de qualificação no mundo do trabalho.

Da mesma forma outros indicadores foram sugeridos: taxa de rotatividade e aqueles para o acompanhamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Quanto aos programas avaliados, considerou-se que o Seguro-Desemprego, em termos comparativos, mostra que os países da União Europeia destinam um valor equivalente a cerca de 0,5% do respectivo produto interno bruto (PIB) para as políticas ativas, enquanto no Brasil os recursos do FAT destinados a tal finalidade representavam apenas 0,004% do PIB brasileiro. O Fisc Trabalho (Brasil, 2016a, p. 28) concluiu que, considerando

> as dimensões clássicas dos indicadores de desempenho, quase totalidade dos indicadores é do tipo eficácia. Excetuam-se os indicadores de efetividade relativos ao mercado de trabalho (taxa de atividade, taxa de desocupação e taxa de trabalho formal) e o indicador taxa de inserção dos beneficiários de qualificação no mundo do trabalho, que é do tipo eficiência. Logo, apesar da grande quantidade de indicadores, há uma distribuição inadequada nas dimensões dos indicadores.

Por fim, no turismo, avaliou-se que a análise do desequilíbrio entre indicadores de efetividade e as demais dimensões deveria ser revista, pois "não é possível afirmar com certeza a relação de causa e efeito entre as ações executadas e os resultados medidos por esses indicadores" (Brasil, 2014c, p. 2). O TCU recomendou ao então Ministério do Turismo que construísse novos indicadores de desempenho para o Programa Turismo capazes de avaliar sua eficiência, eficácia e economicidade.

Em síntese, embora os Fiscs apontem recomendações sistêmicas também relacionadas a tema de gestão e orçamento, a relevância assumida pelas avaliações das políticas e como elas deveriam ser mensuradas é um aspecto central. Ao todo foram elaborados 42 Fiscs, sendo quatorze deles orientados para os temas de avaliação (tabela 5), o que representa 33%. Com efeito, nas análises sistêmicas realizadas pelo TCU, aquelas direcionadas para a etapa da avaliação de políticas públicas ocupam um espaço de destaque. Esses dados são indicativos de que existe uma orientação institucional na direção de ampliar a atuação do TCU no *policy making*, sendo a avaliação das políticas públicas uma área-chave.

Os Fiscs são mais um exemplo de expansionismo institucional, em compasso com a ampliação da *accountability* dos resultados da administração pública em curso em países como Estados Unidos e Inglaterra (Gomes, 2006). Um aspecto importante dessa forma de atuação reside na abrangência de setores e temas. Já se discutiu anteriormente, e as apresentações de vários desses relatórios vão na mesma linha, que a especialização temática das secretarias de controle externo impulsionou esse perfil de auditoria e avaliação das políticas públicas.

Por seu intermédio busca-se identificar fragilidades na alocação de recursos ou na execução de políticas públicas, conforme a visão do TCU, bem como a apresentação de propostas de acompanhamento com o objetivo de verificar sua evolução e resolução. Dessa forma, espera-se avaliar o impacto das políticas públicas de saúde analisadas. Portanto, os Fiscs se encaixam no tipo de auditoria sistêmica que visa compreender o "sistema das políticas públicas como uma série de atos multidisciplinares, muitas vezes incoerentes entre si, com atuação de diversos atores que gera imprevisibilidades no seu percurso de implementação" (Iocken, 2013 *apud* Janini e Celegatto, 2018).[21] Em outras palavras, o TCU julga que assim exerce seu papel de entidade externa independente, considerando a dificuldade do CG em organizar avaliações abrangentes das ações governamentais.

21. Iocken, S. N. Avaliação de políticas públicas: instrumento de controle e garantia da qualidade do gasto público. *Revista TCMRJ*, n. 53, p. 4-9, 2013. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/10509/REVISTA_TCMRJ_53.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

6.3 RePPs

A terceira forma de atuação no campo das políticas públicas, iniciada em 2017, são os RePPs. Despacho da Secretaria de Controle Externo de 16 de janeiro de 2017 afirma que sua prioridade é realizar: "ações de controle que induzam o aumento da eficiência e a melhoria dos resultados das políticas e organizações públicas, em especial nas ações de maior impacto no bem-estar dos cidadãos" (Brasil, 2017c, p. 76).

O RePP consolida avaliações e acórdãos do TCU a fim de ampliar a avaliação sistêmica de políticas públicas e de "verificação do cumprimento dos objetivos do órgão controlado" (Pinto, 2014, p. 193). Até então o tribunal divulgava o resultado de auditorias de forma individualizada, sendo o RePP um quadro-resumo que atende a um dispositivo legal previsto para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em uma cesta que sistematiza conclusões de outros trabalhos. Seu cliente principal é o Congresso Nacional.

No começo de 2017, o TCU observou que existiam lacunas nas suas unidades técnicas relacionadas à ausência de clareza dos fatores que afetavam o desempenho de políticas públicas e suas estratégias de atuação do controle de médio e longo prazo nas políticas setoriais; e à ausência de visão sistêmica que considerasse a transversalidade dos problemas sociais e econômicos. Assim, as secretarias de controle externo buscaram ampliar seu conhecimento a respeito dos fatores que afetam o resultado das políticas públicas e para definir estratégias sistêmicas de controle com efeito em prazos mais alargados (Gomes, 2018). Esse perfil de atuação só faz ampliar a autonomia em sua atuação, mesmo que a pedido do Congresso.

Para tanto, o TCU identificou vinte desafios para o desenvolvimento nacional, considerados orientadores de sua atuação e, por extensão, de suas avaliações das políticas públicas. Na mesma direção do expansionismo, diversidade e abrangência de objetivos sociais e institucionais, esses objetivos refletem de que forma o TCU se posiciona diante dos desafios do desenvolvimento nacional.

QUADRO 1
Desafios nacionais críticos para o desenvolvimento nacional

Perspectiva / Eixo	Sociedade	Institucional
Social	Melhorar a qualidade da educação Melhorar a qualidade da saúde Melhorar a segurança pública Reduzir a pobreza e as desigualdades sociais e regionais	Melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público Aumentar a transparência da administração pública
Econômico	Garantir a sustentabilidade fiscal Garantir a sustentabilidade dos regimes de previdência Aprimorar o sistema tributário Aumentar a produtividade e a competitividade do país Promover o crescimento econômico sustentado	Melhorar a governança e a gestão pública Aumentar a integridade e o combate à fraude e à corrupção Melhorar a qualidade da regulação
Infraestrutura	Assegurar água e saneamento para todos Assegurar energia para todos Melhorar o desempenho logístico do país Melhorar os serviços de tecnologia da informação e comunicação Melhorar a qualidade de vida nas cidades	-
Ambiental	Garantir a sustentabilidade ambiental	-

Fonte: Gomes (2018).

Os RePPs são justificados como forma de cumprir dispositivos da LDO que conferem ao TCU a responsabilidade por enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional, com fundamento nos arts. 71 e 166 da Constituição Federal, um resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas dos programas governamentais que foram objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a Lei Orçamentária Anual (LOA). Diferentemente da análise realizada por Barros *et al.* (2018), que identificou baixa demanda de avaliações de políticas públicas pelo parlamento, ao que parece, essa situação começou a ser revertida desde 2017, em linha com experiências internacionais, como ocorre no Congresso americano.

Esses relatórios consolidam o resultado das auditorias em programas governamentais realizadas de forma individualizada. A elaboração da LDO, contudo, demanda consolidar conclusões de fiscalizações previamente realizadas pelo TCU com foco em políticas e programas governamentais. Como parte dessa orientação, em 2017, foi criada, no âmbito do TCU, a Coordenação-Geral de Controle Externo de Resultados de Políticas e Programas Públicos. Seu objetivo é "garantir que os trabalhos e ações de controle na área de políticas e programas de governo contenham análises mais aprofundadas e mais padronizadas com base em critérios de risco, relevância e materialidade" (Brasil, 2017c, p. 4).

O RePP 2017 abordou oito áreas: saúde, educação, segurança, finanças públicas, sistema prisional, infraestrutura (transporte público e mobilidade urbana), previdência e produtividade (financiamento e tecnologia e inovação). Os programas e políticas tomados como exemplos são igualmente abrangentes, mesmo porque as informações provêm substancialmente das auditorias operacionais, conforme se vê no quadro 2.

QUADRO 2
Relação das fiscalizações selecionadas para compor o quadro-resumo

Fiscalização	Tema/função de governo
Auditoria de natureza operacional para avaliação da governança da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior – Portal Único do Comércio Exterior	Comércio e serviços
Fisc Comunicações – discute questões orçamentárias e de execução de política pública de telecomunicações	Comunicações
Monitoramento de implantação e melhoria dos sistemas públicos de resíduos sólidos	Saúde
Auditoria nas medidas adotadas pelo Ministério da Saúde para o controle da sífilis no Brasil	Saúde
Auditoria operacional para avaliar a implantação e a efetividade do Programa Bolsa Formação	Educação
Auditoria operacional para avaliar a sustentabilidade do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), bem como a eficácia e eventuais vulnerabilidades de seus processos de trabalho	Educação
Auditoria no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional	Segurança pública

Fonte: Brasil (2017c).

Naquele ano, avaliou-se que fragilidades da governança estatal afetavam a busca do desenvolvimento nacional, impediam uma melhor alocação dos recursos públicos e o alcance dos resultados das políticas públicas dada a falta de *key national indicators*.[22] Os principais *deficit* institucionais de governança e avaliação de políticas públicas indicados foram (Brasil, 2017c):

- falhas na estratégia de longo prazo do Estado brasileiro;
- planejamento nacional de longo prazo prejudica a definição de prioridades nacionais, tornando as ações do governo mais sujeitas a descontinuidades e a desalinhamentos;
- PPA tem a efetividade comprometida no cumprimento do papel de plano de médio prazo; falta de articulação sistêmica do CG;

22. Segundo a Intosai, "indicadores-chave nacionais são um pequeno conjunto de indicadores que mensuram o progresso econômico e social na conquista dos objetivos nacionais em suas respectivas áreas. Sua utilização pode fornecer informações relevantes para o acompanhamento do alcance da visão de futuro almejada e dos eixos e diretrizes estratégicos acordados no PPA" (Brasil, 2017c, p. 25).

- ausência de planos estratégicos de longo prazo nos órgãos governamentais fragiliza a governança setorial e compromete a efetividade e sustentabilidade das políticas públicas;
- falta uniformidade e padronização dos planos nacionais setoriais;
- falta de coordenação e articulação das políticas públicas;
- baixa capacidade do Estado em planejar e coordenar políticas públicas aumenta o risco de desperdício de recursos, compromete resultados e reduz a qualidade dos serviços públicos;
- deficiências no monitoramento e avaliação governamental;
- insuficiência de indicadores de desempenho compromete o controle de resultados; e
- baixa capacidade de monitoramento da ação governamental.

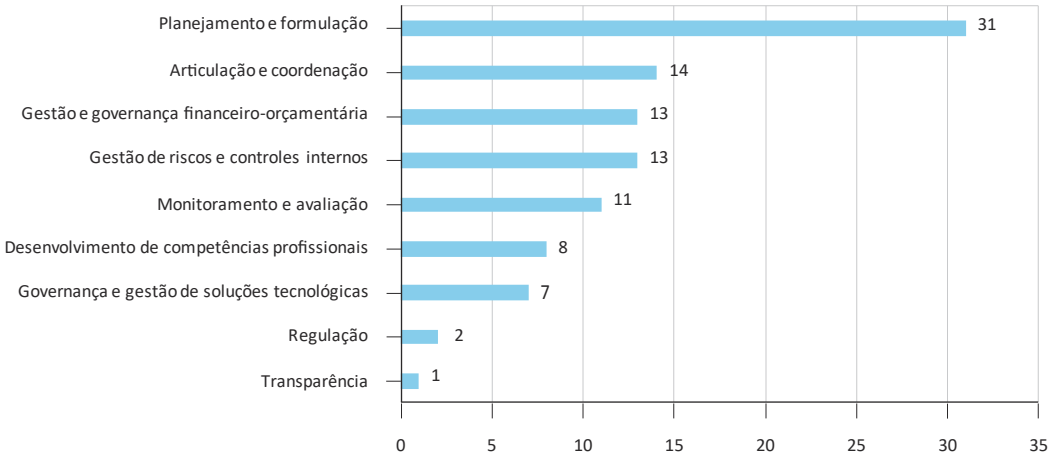
Quanto ao planejamento de longo prazo, sua demanda se baseou no art. 174 da Constituição Federal,[23] que, todavia, segue sem regulamentação legal, inclusive porque não há acordo no Poder Executivo sobre a função-chave do CG. Um exemplo nessa linha foi a criticada ausência de estratégia de planejamento de longo prazo, multissetorial e orientada para o desenvolvimento nacional para a implementação dos ODS. Sobre o PPA, as fragilidades identificadas foram ausência de indicadores e de parâmetros claros de mensuração nos programas temáticos e valores a serem alcançados anuais e quadrienais.

O PPA 2016-2019 recebeu recomendações para o acompanhamento das metas de transparência e efetividade dos programas por meio da: *i)* definição de indicadores para monitoramento da dimensão estratégica e programas; *ii)* elaboração do Sistema de Indicadores-Chave Nacionais; *iii)* indução para que a administração pública elabore indicadores de efetividade para seus programas e ações e os utilize como evidência na tomada de decisão; *iv)* sistematização do monitoramento e avaliação do desempenho de programas e políticas públicas; e *v)* proposição de valores para indicadores dos programas. Das 101 metas do PPA 2016-2019 julgou-se que 35 metas (35%) tinham problemas de qualidade ou confiabilidade.

23. "Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento". Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_18.02.2016/art_174_.asp>.

A consequência mais significativa apontada quanto à avaliação das políticas públicas foram seus baixos resultados. Entre as causas dessa situação estavam debilidades em planejamento, formulação, monitoramento e avaliação em função da ausência de indicadores de desempenho e da baixa capacidade dos órgãos para acompanhar e avaliar resultados. O gráfico 9 sintetiza os achados do RePP 2017 e o foco nas questões que envolvem o *policy making* da administração pública federal.

GRÁFICO 9
Deficiências identificadas nas fiscalizações realizadas em programas e ações de governo
(Em %)



Fonte: Brasil (2017c).

Diante das debilidades que foram apontadas, o TCU recomendou que a Casa Civil da Presidência da República assumisse sua função de coordenadora do planejamento governamental e elaborasse um plano de ação com essa finalidade. A medida foi considerada essencial para sanar as inconsistências identificadas, visando aprimorar a eficiência e efetividade das políticas públicas. Ademais, recomendou-se qualificar a produção, monitoramento e avaliação do PPA por meio de indicadores, bem como melhorar a governança dos órgãos públicos avaliando seu nível de maturidade institucional no tocante aos programas e ações que lhes cabem. Recomendou-se também aprimorar o PPA, sobretudo o acompanhamento das metas e a efetividade dos programas via seleção de indicadores, indicação dos valores esperados ao final do quadriênio e metas a serem realizadas anualmente.

O RePP 2018 monitorou as recomendações do relatório do ano anterior com foco nos fatores institucionais que precisam de ajustes para alcançar melhores resultados de políticas públicas. Justificou-se a consolidação de resultados de outras fiscalizações como forma de "prevenir a perpetuação de *deficit* sistêmicos que vêm comprometendo de forma significativa os resultados da ação governamental. Trata-se da construção de um panorama geral que retrata os riscos, as irregularidades e as deficiências relevantes e recorrentes nas políticas públicas que afetam, de forma repetitiva, o alcance de seus objetivos" (Brasil, 2018b, p. 1).

O relatório de 2018 apresentou de início o *status* das recomendações realizadas em 2017, considerando o que o governo federal respondeu ou não. Essa é outra forma de incidência no *policy making* da administração pública federal: pautar suas ações e monitorar seu cumprimento, ainda que muitas sejam iniciativas discricionárias em nível governamental. O relatório se baseia em auditorias do TCU em políticas e programas governamentais de alta relevância em face de seu interesse público, ante sua materialidade, relevância e risco, em dezoito áreas, conforme o quadro 3.

QUADRO 3
Relação das fiscalizações selecionadas e as áreas de controle externo do TCU

Fiscalização	Unidade temática do TCU
Portal Único do Comércio Exterior	SecexDesenvolvimento
Plano Nacional de Educação (meta 1)	SecexEducação
Programa Nacional de Alimentação Escolar	Secex-Espírito Santo
Política de Fronteiras	Secex-Mato Grosso do Sul
Plano Viver Sem Limite	SecexPrevidência
Programa de Inclusão Produtiva	SecexPrevidência
Governo Digital	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)
Lei de Informática	Sefti
Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional	SecexDefesa
Programa Cidades Digitais	Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM)
Programa Minha casa Minha Vida	Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana)
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Ambiental (SeinfraAmbiental)
Política de Banda Larga em Regiões Remotas	SeinfraCOM
Programa de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	Secex-Mato Grosso
Projetos financiados pela Lei Rouanet	SecexEducação
Política de investimentos em infraestrutura hídrica	SeinfraCOM
Medidas de erracadicação do Aedes aegypti	SecexSaúde
Conta de Desenvolvimento Energético	Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica)

Fonte: Brasil (2018b).

Considerando essa base analítica, uma vez mais pode-se verificar a abrangência e a extensão da atuação especializada do TCU por meio de suas secretarias de controle externo temáticas, visando avaliar programas de alcance nacional que agregam valor público. O RePP 2018, nesse sentido, apontou diversas inconsistências no processo de *policy making*, e o TCU passou a avaliar o grau de maturidade em cada componente avaliado, segundo três níveis: avançado, intermediário e incipiente, embora não sejam apresentados os critérios utilizados para produzir essa classificação.

Quanto à institucionalização das políticas analisadas, 41% delas são vistas como avançadas, dado que somente pouco mais de sua metade está de alguma forma regulamentada. Ademais, cerca de metade das políticas não possui processos decisórios formais. No quesito de formulação das políticas, as auditorias operacionais revelaram que sua inadequação dificulta sua implementação e compromete o alcance dos objetivos e resultados esperados. Entre as deficiências apontadas estão: descasamento entre responsabilidades e capacidades; falhas na mensuração dos recursos financeiros e humanos necessários para gerir e controlar as políticas e fragilidades de instrumentos de monitoramento; e avaliação dos resultados. Das políticas que tiveram o componente "Planos" avaliado, somente 19% tinham nível avançado de maturidade e a maioria estava no nível intermediário. Quanto ao tópico "Objetivos", apenas 13% das políticas apresentaram nível avançado de maturidade.

Elementos relacionados a resultados para avaliar a efetividade das políticas se mostraram em estágio bastante inicial de maturidade. No processo de planejamento, a implementação foi considerada bem definida em mais da metade daquelas que foram analisadas. Nos demais elementos, avaliou-se que foram negligenciados na formulação das políticas, sendo extremamente críticos: teste-piloto, cronograma atualizado, conhecimento das atribuições pelas partes interessadas e mecanismos para acompanhamento e controle das políticas. Como efeito mais importante, gera-se baixo grau de resultados nas políticas analisadas. Quanto ao monitoramento e à avaliação das políticas, julgou-se existir diversas deficiências. Somente 13% das políticas tiveram esse componente com nível de maturidade avançado, estando a maioria em nível inicial, o que incapacitaria o Estado de mensurar e corrigir políticas públicas.

Em síntese, as deficiências de gestão e governança de políticas públicas são sistêmicas e ocorrem em todas as etapas do ciclo de política, o que revela a baixa

capacidade de entrega do Estado em face da aplicação de boas práticas essenciais para a criação de valor público. O TCU recomendou ao CG: *i)* definir cronograma de ações para capacitar os órgãos da administração pública sobre a aplicação do *Guia de análise ex ante do governo federal* na formulação de políticas públicas; e *ii)* definir ações para institucionalizar e qualificar a gestão de riscos, controles internos, coordenação e articulação, monitoramento e avaliação no âmbito dos órgãos da administração pública (Barros *et al.*, 2018).

Em linha com Barros *et al.* (2018, p. 165-166), considera-se a atuação do TCU como

> freios e contrapesos na resolução dos conflitos entre gestores públicos e os direitos do cidadão, favorecendo a busca pela excelência na qualidade dos bens e serviços, agregando valor aos recursos investidos, auxiliando na tomada de decisão, reduzindo os riscos e promovendo o desenvolvimento nacional.

Nesses termos, o papel da Corte de Contas é visto como estratégico a fim de direcionar a administração pública para o interesse público, uma vez que o Estado e os governos vêm se mostrando aquém dessa tarefa. Mesmo considerando meritória uma leitura dessa natureza, mas dada a lógica da democracia representativa, é preciso tomar esse tipo de afirmação como essa *cum grano salis*. Política e técnica são faces distintas da gestão pública, mas sem que haja uma hierarquia ou subsunção de uma pela outra. Essa questão importa, pois, lembrando Max Weber (1980), o desafio das democracias modernas, diante do crescimento das burocracias estatais, é saber como a lógica representativa pode ser qualificada. O debate da NGP e a devolução estrutural de competências para corpos burocráticos reforçam a ascendência da técnica sobre a política (Christensen e Laegreid, 2005).

O RePP 2019 segue na mesma linha e analisa dezessete políticas: fomento à inovação no setor produtivo; uso integrado de dados; informatização das UBS; formação dos profissionais da educação básica; gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais; políticas para as cidades (desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres); Política Nacional de Transportes; agricultura familiar; preparação do governo brasileiro para implementação dos ODS; enfrentamento à violência contra as mulheres; obras públicas; inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira; licenciamento ambiental; políticas federais para

a faixa de fronteira; convivência com o semiárido; prevenção e controle do câncer; e políticas educacionais de desporto.

O RePP analisou oito dimensões das políticas públicas: *i)* institucionalização; *ii)* planos e objetivos; *iii)* participação; *iv)* coordenação e coerência; *v)* capacidade organizacional e recursos; *vi)* gestão de riscos e controle interno; *vii)* monitoramento e avaliação; e *viii) accountability* de políticas públicas. Sua conclusão é pouco alvissareira, uma vez que indica um retrocesso na administração pública federal, sobretudo no aperfeiçoamento dos indicadores de monitoramento e avaliação de efetividade das políticas públicas constantes do PPA. Os principais resultados assemelham-se àqueles apresentados em 2018, conforme o quadro 4.

QUADRO 4
Conclusões do RePP (2019)

Tema da análise	Constatações consolidadas
Institucionalização e regulamentação de políticas públicas	Falhas na institucionalização ou regulamentação de 65% (11 de 17) das políticas públicas analisadas
Planejamento de políticas públicas	Falhas no planejamento de 53% (9 de 17) das políticas públicas analisadas
Envolvimento das partes interessadas nas políticas públicas	Limitações no envolvimento de partes interessadas em 6% (1 de 17) das políticas públicas analisadas
Integração e coordenação de políticas públicas	Falhas de coordenação em 47% (8 de 17) das políticas públicas analisadas
Capacidade organizacional e recursos para políticas públicas	Inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos) em 59% (10 de 17) das políticas públicas analisadas
Gestão de riscos de políticas públicas	Falhas na gestão de riscos e controles internos de 41% (7 de 17) das políticas públicas analisadas
Monitoramento e avaliação de políticas públicas	Falhas no monitoramento e na avaliação de 59% (10 de 17) das políticas públicas analisadas
Accountability de políticas públicas	24% (4 de 17) das políticas públicas analisadas apresentam falhas na *accountability* especificamente quanto à transparência

Fonte: Brasil (2019b).

Considerando as debilidades que foram identificadas, o TCU avalia que continua sendo necessária uma evolução significativa no planejamento de políticas públicas na administração pública federal. Esse aspecto deve permanecer em acompanhamento pelo tribunal, em consonância com sua missão institucional de aprimorar a administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo (Brasil, 2019b). O entendimento de que essa atuação dialoga diretamente com a sociedade como intermediária entre esta e a administração pública para garantir transparência, *accountability* e resultados é questionável. O principal é o governo eleito, e o agente é o TCU, na condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional. Todavia, dadas essa

autonomia operacional e a ênfase na interlocução direta com a sociedade, a questão sobre a relação entre controlador e controlado assume conotações políticas e não apenas técnicas.

Resumidamente, os RePPs, desde 2017, passaram a ser mais um instrumento de atuação do TCU no *policy making*, em especial avaliando suas fases de formulação, implementação e indicadores de resultado. Mesmo não sendo relatórios extensos quanto ao número de setores e políticas analisadas, qualitativamente seu impacto é significativo em termos de abrangência (políticas nacionais), montante orçamentário e cobertura na provisão de serviços. Mais que isso, pode-se identificar o alcance da especialização temática das secretarias de controle externo, visto que nos três relatórios descritos foram sistematizadas políticas de setores muito diversos.

Desse modo, amparado na interpretação da Constituição Federal, o TCU reforça e justifica seu papel como instituição de controle externo no campo da avaliação de políticas públicas que, ao fim e ao cabo, dificilmente deixa de interferir na gestão pública. Nessa linha, conforme Lima (2005, p. 58-59):

> a abertura do controle dos tribunais de contas para aspectos da escolha pública tornou-se possível e mandatória ante o novo ordenamento constitucional, por mais controverso que possa ser. A legitimidade que faltava aos tribunais de contas em razão da falta de representação popular na investidura de seus membros foi suprida pela Constituição da República.

Colocada essa visão no interior de uma lente institucionalista de análise, seria possível dizer que essa *narrativa* adensou e adquiriu *status* de prioridade na ação do TCU. Como a literatura analisa, vários fatores concorreram para esse fim: práticas internacionais, a comunidade epistêmica das organizações como Intosai e OCDE, desgaste e perda de confiança da sociedade na administração pública, a elevação da corrupção a tema central para a opinião pública e a rejeição da política e das instituições democráticas representativas como partidos e o parlamento. Esse conjunto de fatores se não autoriza, certamente reforça o expansionismo na atuação do TCU, respaldado em uma interpretação de seu papel na Constituição Federal, em linha com Gomes (2002).

A próxima seção segue essa linha de discussão, mas toma por base a leitura que o controle externo do TCU tem dessa forma de atuação no *policy making* da administração pública federal.

7 O TCU VISTO POR SUAS PRÓPRIAS LENTES INSTITUCIONAIS

Esta seção apresenta as opiniões dos dirigentes de cinco secretarias de controle externo e da Secretaria-Geral da Presidência do TCU quanto à atuação no ciclo das políticas. Foram entrevistadas as áreas de controle externo em educação, saúde, rodovia e aviação, infraestrutura urbana e energia, visando identificar como a sua atuação é institucionalmente compreendida e justificada no âmbito das auditorias operacionais. São abordadas seis questões: *i)* o que embasa o papel do TCU no *policy making* em termos constitucionais, legais e organizacionais; *ii)* por que atuar no *policy making*; *iii)* como se define a atuação do tribunal nesse processo; *iv)* quais os resultados esperados; *v)* quais os limitadores das auditorias operacionais; e *vi)* quais as perspectivas quanto ao papel do TCU nesse modelo de auditoria.[24]

A respeito da primeira questão, é unânime em todas as áreas que a Constituição Federal de 1988 ampliou as competências do TCU,[25] o que foi corroborado pela sua Lei Orgânica de 1992, fazendo crescer suas funções contábil, financeira, orçamentária e operacional (entrevistas 1; 6), em linha com Knill e Balint (2008). Como a missão do tribunal é contribuir para aperfeiçoar e agregar valor à administração pública, busca-se a melhora da política pública desde a formulação até a prestação de contas (entrevistas 4; 5). Essa é uma justificativa normativa para o envolvimento do *policy making*.

Há também um embasamento pragmático: auditorias de conformidade, por serem pontuais, formais e posteriores aos eventos, não permitem encontrar a causa para impedir sua recorrência. A repetição de achados mostra a necessidade de avaliações mais estruturantes. Correções no desenho das políticas têm mais efetividade e escala, pelo impacto que geram nos seus públicos-alvo, que fiscalizar contratos e retificar problemas pontuais (entrevistas 2; 3; 4). Essa foi uma necessidade percebida pelo TCU, a fim de exercer adequadamente suas prerrogativas constitucionais (entrevista 6).

24. Frise-se que se trata da perspectiva colhida com a direção dessas áreas, mas sem o cotejamento com a opinião dos gestores do Executivo federal ou da sociedade, visto não ser esse o objetivo da pesquisa realizada.

25. Nesse aspecto, vale a pena considerar a observação de Pereira (2019, p. 63): "o texto original da Constituição não utilizava o vocábulo eficiência, que foi incluído entre os princípios da administração pública apenas em 1998, por meio da EC [Emenda Constitucional] nº 19. Os parâmetros de legitimidade e economicidade, utilizados para balizar e orientar o controle de *performance*, são equiparados ao que, na literatura estrangeira, denomina-se *eficiência, eficácia e efetividade*".

O terceiro fator da primeira questão foi a especialização temática iniciada em 1996, por solicitação do Congresso Nacional, com o objetivo de fiscalizar obras públicas, para o que foi preciso aprofundar o conhecimento em engenharia, visando responder a essa demanda. Em 2013, outra alteração importante foi a organização do controle externo por área temática (saúde, educação etc.), o que incrementou as auditorias operacionais baseadas no conhecimento mais aprofundado das políticas de cada setor com o intuito de agregar mais valor e resultados à sociedade (entrevistas 1; 3; 5), tal como definem Morin (2003), Power (2005) e Skærbæk (2009). Esse "conhecimento do negócio" permite maior proximidade com políticas estratégicas nacionais.

Em 2019, o TCU reestruturou-se e centralizou a gestão temática do controle externo em Brasília, até então realizada nos estados. Com isso, busca-se mais eficiência, padronização, direcionamento e compatibilização de encaminhamentos nas auditorias (entrevistas 2; 3). Áreas como educação e energia cresceram em tamanho de auditores com essa centralização. Também vale frisar os *benchmarkings* internacionais oriundos da OCDE quanto à triagem dos indicadores utilizados em outros países que poderiam ser implementados no Brasil (entrevistas 1; 4; 6).

Quanto à segunda questão, o que justifica o envolvimento do TCU no *policy making* são várias razões. Como primeira, temos o nível de especialização de conhecimento julgado como um fator que permite contribuir com os gestores. "Comparando o TCU com a administração pública, a gente tem uma diferença de qualificação técnica de forma que [conseguimos] ajudar de alguma forma" (entrevista 1). O *gap* que cresce entre a administração pública e a *expertise* adquirida pelo controle externo induz essa forma de atuação (entrevista 1; 3). Power (2005) enfatiza que o "reposicionamento de *expertise*" amplia a ação das SAIs como *policy makers*.

A leitura gerada pelos dirigentes do TCU é respaldada por Rosilho (2016, p. 297):

> dificilmente alguém discordaria da afirmação segundo a qual o texto constitucional teria autorizado o TCU a fazer auditorias operacionais e que seria positivo e necessário que esse órgão de controle as realizasse com cada vez mais frequência e com maior grau de refinamento e de aprofundamento. Afinal, pelo fato de o tribunal *i)* ocupar posição institucional privilegiada (observador externo independente); *ii)* possuir corpo técnico plural e extremamente qualificado; *iii)* possuir estrutura interna sofisticada e especializada nos mais variados nichos do Estado; e *iv)* ser capaz de centralizar dados e informações advindas de toda a administração pública – em

> tese permitindo-o identificar gargalos e refletir sobre melhores práticas na administração –, pode, por meio das auditorias operacionais – que estão eminentemente preocupadas em aferir a qualidade da ação estatal –, dar relevantíssima contribuição ao aprimoramento da gestão pública.

Em relação a terceira questão, como se define a atuação do Tribunal nesse processo, a posição consensual que existe no TCU quanto à sua superioridade técnica, o que autorizaria a realização de auditorias operacionais, também enfrenta críticas. A linha divisória que separa essa forma de atuação de outras de cunho mais coercitivo pode ser tênue, pois a emissão de ordens à administração pública e decisões de caráter mandatório são típicas das auditorias de conformidade (Rosa, 2010).

A segunda razão dessa questão seria o objetivo de suprir lacunas identificadas de capacidade de gestão, de formulação de políticas e construção de boas metas e indicadores (entrevista 4; 6). A terceira, uma visão de que essa forma de atuação não gera sobreposição que reduza a discricionariedade da gestão pública, mas reforça uma ação considerada complementar (entrevista 5), em sintonia com OECD (2016) e sem gerar a "patologia" referida por Power (2005) na ação das SAIs. Para Gomes (2006), porém, ao intensificar sua organização tecnicamente especializada em diversos temas da administração pública, pode representar o risco de sobreposição institucional e gerar desperdício de recursos públicos e incertezas gerenciais decorrentes do duplo comando.

Como quarta razão, a interferência deve-se ao grau de maturidade institucional ser, em geral, ainda muito baixo na gestão pública, de forma que o TCU acaba sendo muito demandante para suprir o papel que deveria ser do controle social (entrevista 5). Conforme Funkhouser (2011), essa visão fortalece o TCU como detentor de capacidade técnica e gerencial e transforma as auditorias em instrumentos para avaliar desempenho. Posições como essa já são expressas há mais tempo, tal como proposto por Lima (2005, p. 67): "o desafio posto pelos obstáculos à atuação do controle externo é na verdade uma oportunidade para o TCU assumir papel cada vez mais relevante para a sociedade e tornar-se ator indispensável na discussão de metas e prioridades em razão das informações que detém ou é capaz de produzir".

Quanto ao processo que conduz a realização das auditorias operacionais, a missão do TCU começou a ser menos orientada para suas atividades clássicas de controle e mais para "situações-problema" identificadas na sociedade, incluindo a administração pública.

Esses diagnósticos geram planos de auditoria pautados em critérios de materialidade, risco e relevância no sentido do impacto dos programas públicos. Com efeito, como o Brasil não busca medir desempenho e resultado, a entrevista 6 alinha-se ao que Bonollo (2013), Cooper (2003), Tillema e Bogt (2010), Saint-Martin (2000) e Cini (2008) argumentam ser as novas funções das SAIs.

> Pouquíssimas políticas foram formuladas no Brasil com base no diagnóstico em que alguém identificou um problema, o que a gente quer com a política, quais são os indicadores, avaliação das alternativas. Daqui a pouco você implementa e monitora a implementação, avalia o resultado. Precisa examinar quantas políticas são assim, são a minoria da minoria. Então, isso não é a conduta usual da ação pública. O TCU não tem como fazer o papel de substituir um gestor naquilo que é o papel dele. Mas o nosso papel é provocar que o gestor comece a fazer (entrevista 6).

A quarta questão relaciona-se aos resultados que se esperam da atuação do TCU quanto ao seu impacto nas contas públicas e para sociedade Na análise de risco, materialidade e relevância, avalia-se a exposição orientada ao alcance de resultados. Com base nas evidências geradas, o TCU ataca aqueles problemas e áreas que estão com maior pontuação (entrevista 1), uma vez que entende que assim se afasta da posição de espectador e se aproxima da administração, visando dialogar e acercar-se da decisão do gestor.

A meta é transitar de uma visão mais punitiva e controladora para outra mais orientadora e pedagógica, buscando entender as dificuldades do gestor para assim contribuir com a construção e a melhora das políticas públicas, em linha com Willeman (2016). Em face do *feedback* dos órgãos públicos de que o controle externo inibe a sua iniciativa ("o apagão das canetas: gestor que não decide"), o TCU tem se voltado para uma atuação mais preventiva. Trata-se da visão do "agente de mudança ou modernizador" (English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013; Pollitt *et al.*, 1999). As auditorias operacionais buscam uma atuação de parceria com os órgãos governamentais, visando aprimorar a administração pública, o bom uso do recurso público e o resultado a ser produzido para a sociedade (entrevistas 1; 2; 4; 6). Esse processo, contudo, amplia a regulação externa e faz crescer o papel da auditoria como agente de mudança nas políticas públicas (Funnell e Wade, 2012; Parker, 2003).

A visão defendida é que o TCU não atua para mudar os objetivos e indicadores das políticas, pois esse é o papel do gestor público. A orientação proposta é adotar

a política pública, o resultado pretendido para avaliar se é efetiva e monitorar seus indicadores. Se algum órgão não possui indicadores, trata-se de um achado de auditoria que possivelmente resulta em uma determinação para que sejam definidos (entrevista 1).

Com efeito, analisam-se resultados para identificar problemas e entender as falhas de governança e de desenho que geraram resultados negativos (entrevista 1; 2). Ademais, reforça-se ser fundamental o monitoramento dos resultados: a recomendação foi avaliada e produziu resultados? Assim deve ser, pois interessa ao TCU avaliar se o recurso aplicado na política pública refletiu em benefício da sociedade? (entrevista 3). De acordo com Lima (2005), essa forma de atuação fortalece os elos com a sociedade e cresce a relevância quanto à responsabilização dos administradores públicos, o que amplia o papel do TCU como instituição democrática de controle externo.

Nesse sentido, o TCU vale-se de seu "poder de pautar" com a pretensão de os órgãos públicos assimilarem essa necessidade (entrevista 6). Essa afirmação se aproxima de Barros *et al*. (2018, p. 166): "essa atuação do TCU impõe respeito, alerta e inibe ações contrárias à boa prática de gestão dos *stakeholders* envolvidos no processo de políticas públicas". Ressalvadas as nuances e o grau de intensidade de cada visão, vale observar que não se pode associá-las com hierarquia e interferência no negócio da administração pública, em face da autonomia política e técnica que existe para o exercício da gestão. Contudo, reforça-se a ação do TCU visando aprimorar *accountability* e governança, tal como a OECD (2013; 2016) destaca como ações essenciais das SAIs.

A compreensão é que cabe ao TCU mostrar as consequências das políticas públicas e aos tomadores de decisão a elaboração e os rumos das políticas. Não adotar essa postura faz o controle ser apenas de meios, o que não serve para avaliar se as ações governamentais funcionam bem e se suas finalidades estão sendo cumpridas com qualidade e sustentabilidade. Para tanto, "ter debaixo do seu braço a Bíblia da política pública que setor deve satisfazer" (entrevista 5) é essencial. Não significa controle de mérito da política, mas saber como está sendo implantada e para poder jogar luzes sobre sua eficiência e eficácia. Não se trata de falar: "mude a política, faça dessa forma", mas sim: "está funcionando? Essa é a primeira questão e esse é o papel fundamental" (entrevista 5).

Nesse caso, como afirmam Nogueira e Gaetani (2018), controles são variáveis de segunda ordem, enquanto as entregas da gestão pública são as primeiras. "Se a administração não está estruturada para resultados (...) o debate sobre governança e controles fica prejudicado. De que serve a atuação do controle onde não há burocracia, recursos, plataformas tecnológicas etc.? (Nogueira e Gaetani, 2018, p. 93)". Portanto, esse antecedente deve ser considerado, sob pena de a cobrança por melhor desempenho acabar sendo pouco crível quanto à sua viabilidade prática.

A visão defendida é de um ator externo que avalia e monitora, mas não substitui ou decide pelo gestor público. O foco é recomendar e/ou determinar ações corretivas com base na avaliação de problemas identificados (entrevista 6). Existe um entendimento de que os planos de ações precisam de acompanhamento periódico quanto à sua implementação, pois julga-se ser ineficaz propor melhorias e não seguir monitorando seu progresso para posteriormente punir o gestor (entrevista 4). Como se vê, além da avaliação, também há uma atuação na etapa da implantação das políticas públicas. Essa atuação, porém, dificilmente deixa de reforçar sua autonomia técnica e o envolvimento na formulação de políticas (Bach, 2012).

A posição defendida é que o TCU pode propor indicadores, mas não atua em substituição ao papel do gestor (entrevistas 1; 4). Avalia-se, no entanto, que é insuficiente o TCU cumprir suas metas e indicadores de auditorias de desempenho, sendo necessário verificar se elas foram atingidas e se os índices de saúde e educação do país, por exemplo, melhoraram. O objetivo é aprimorar a administração pública, de forma que referências externas sejam essenciais para verificar se a sociedade recebe boas políticas e serviços públicos. Assim, indicadores externos servem de parâmetro para embasar a melhora das ações governamentais. Nessa direção, o tribunal se enxerga como um ator-chave para o aprimoramento da administração pública (entrevista 1). Em linha com Pereira (2019), o TCU pode analisar a *performance* da gestão pública na dimensão operacional para colaborar com o seu desempenho.

Em muitos casos, a postura é de avaliar desempenho e se é possível atingir metas definidas, o que é uma forma de alertar: "olha, se continuar assim, se nada for feito, essa meta...". Em regra, as auditorias operacionais ficam no campo das recomendações, mas se há determinações para, por exemplo, apresentar planos de ação, caso descumpridas, podem gerar punições (entrevista 4). Em síntese, busca-se, cada vez mais, "olhar o

resultado de política, se atingiu metas e analisar indicadores. Quais os gatilhos para reavaliação dessas políticas? Então várias questões estão remetendo muito mais à questão de desempenho das políticas" (entrevista 5). Todavia, essa visão amplia a regulação externa e incrementa a discricionariedade ao mesclar escolhas técnicas e políticas (Funnell e Wade, 2012; Parker, 2003).

Quanto aos limitadores, a quinta questão analisada, o fundamental para as auditorias é o grau de maturidade institucional dos órgãos públicos: quanto maior, melhores os seus resultados (entrevistas 3; 4; 6). "Paramos de ser o órgão que chega e diz não tem avaliação, não tem controle nenhum, não tem indicador, não tem meta. Se está mais bem estruturado, e mais maduro, você atua menos no meio e mais no fim" (entrevista 5). A ausência de indicadores de políticas e do PPA é um exemplo reiterado de imaturidade institucional, dado que não permite que sejam avaliadas as ações governamentais. Com efeito, "a administração pública tem um nível de maturidade e de avaliação e desempenho que é baixo" (entrevista 6). Essa leitura coincide com aquela expressa em Brasil (2014a) de que é preciso ampliar o comprometimento dos gestores com a avaliação e com o monitoramento de políticas públicas.

Alinhado com a literatura e a experiência internacional, o TCU assume que deve atuar para garantir a oferta "adequada" de serviços públicos e incentivar a cultura de resultados focada nas demandas da sociedade (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Tillema e Bogt, 2010; Saint-Martin, 2000; Cini, 2008; Power, 2005).

Quanto às perspectivas, a sexta questão analisada, cabe à Corte de Contas induzir os órgãos públicos a ter indicadores que meçam questões consideradas centrais, à luz das prioridades que as "situações-problema" identificam e do ponto de vista da sustentabilidade das políticas públicas. O papel é provocar os órgãos públicos, se não são capazes de medir suas iniciativas, ou

> se não o fizerem, nós faremos, medimos e manteremos essa medição, até que o ministério incorpore esse mecanismo de medição (...). Nossa preocupação é sempre com o que o ministério não está vendo, bem pragmaticamente. O que a gente percebe que o ministério não está vendo, onde é que estão as falhas na política. Temos capacidade de fazer e se é o momento que a gente acha de intervenção, vamos produzir resultados para a sociedade (entrevista 6).

Há uma avaliação que as auditorias operacionais estão em um bom nível de consolidação e contribuem de forma efetiva para o aperfeiçoamento das políticas. O TCU precisa investir nesse tipo de trabalho em consonância com os demais, pois o uso de dados traz celeridade, aumenta expectativa de controle e resulta em uma série de benefícios à sociedade (entrevista 4). Com efeito, o TCU precisa crescer mais nessa área, porque é uma vocação natural e institucional e há um problema de avaliação de políticas públicas no Brasil (entrevista 6). Esse "expansionismo", porém, pode fazer com que suas recomendações adquiram caráter mandatório, apesar do discurso do aprimoramento do controle. Por fim, o TCU acredita que essa forma de atuação é vista como positiva pelos gestores públicos, uma vez que as recomendações contribuem para reforçar seus pleitos de mudanças nas políticas junto aos seus superiores (entrevistas 2; 4).

Como uma breve síntese desta seção, as entrevistas mostram que há um alinhamento institucional consolidado acerca da atuação do TCU no ciclo de políticas públicas. Embora nem todas as áreas de controle externo atuem com a mesma intensidade em auditorias operacionais, há um acordo significativo sobre a importância de esse tipo de atuação ser intensificada em função de sua contribuição para o aprimoramento da administração pública. De forma muito precisa, Morin (2003) e Bonollo (2013) expressaram esse processo ao afirmar que as SAIs passaram de *watchdogs* para *sheepdogs*.

8 CONCLUSÃO

Vem de longa data o fortalecimento da cultura de interferência e atuação do TCU no *policy making* da administração pública federal, no entanto, este trabalho mostrou que essa é uma tendência em expansão, especialmente após 2013. Não há dúvida de que o TCU ampliará sua atuação com um foco cada vez maior no ciclo de políticas públicas, em especial nas fases de avaliação e, com menos ênfase, na implementação. A pesquisa não identificou uma perspectiva de expandir essa atuação também para a formulação de políticas, ainda que o tribunal venha utilizando alguns documentos como o *Manual de gestão de risco* e a já citada assunção do seu modelo de governança pública pela administração federal como base para acórdãos resultantes de auditorias.

Ainda há uma separação por tipo de auditoria – conformidade, operacional, financeira ou pessoal –, mas caminha-se para um novo modelo chamado de auditorias

integradas de conformidade e desempenho. A segregação tende a se reduzir nos próximos anos e a atividade de avaliação deve assumir destaque ainda maior. Com efeito, e em linha com a literatura e a experiência internacional, não é desprezível o escopo de intervenção do TCU na produção e avaliação de desempenho de políticas públicas.

Baseando-se nas três formas de apreciação de políticas públicas que foram analisadas, ao que parece, a tendência tem sido ampliar o *enforcement* das recomendações/determinações sobre o *policy making* da administração pública. Verificar a aplicação prática das avaliações realizadas, sobretudo das ANOPs e seu impacto sobre a gestão pública, segue por ser mais bem compreendida. Por exemplo, considerando sua atuação como Corte de Contas, a maior interferência no ciclo das políticas públicas ampliou seu papel pedagógico ou tem servido para gerar mais evidências para a punição e valores de condenação aplicados a gestores públicos? Esta pesquisa não teve como escopo realizar esse balanço crítico, mas seguramente essa é uma área de investigação que merece ser adensada.

A discussão empírica baseada nas entrevistas, na análise documental e em bases de dados das auditorias operacionais mostrou que a prática do TCU está intimamente alinhada com as mudanças em curso em vários países. O amadurecimento de uma visão institucional focada na governança de políticas públicas e na assunção de responsabilidades, visando aprimorar a administração pública, faz eco sobre o que vem ocorrendo internacionalmente. O alinhamento com essa "comunidade epistêmica", também apoiado por estudos e atuação da OCDE, é um dos fatores explicativos do direcionamento do TCU para o *policy making*.

O segundo fator que permite compreender esse processo é a leitura que o TCU possui das atribuições que lhe foram delegadas pela Constituição Federal no âmbito das auditorias operacionais (arts. 71, inciso IV, e 166). A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) e o amparo nos arts. 230 e 239 de seu Regimento Interno também caminham na mesma direção. Isso vale igualmente para as atribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 59): "alertar os Poderes ou órgãos da administração pública federal quando constatar a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas".[26]

26. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2>.

Conforme Pereira (2019), a Constituição ampliou o escopo de ação do TCU para além do controle e da legalidade dos atos ao permitir fiscalizações sobre a gestão operacional e a avaliação da *performance* na administração pública. Contudo, a questão é saber se a Lei Orgânica e o Regimento Interno vão além das regras constitucionais e ampliam as possibilidades de sanção e reforçam uma atuação expansiva. Gomes (2006, p. 628-629) questiona essa base legal da seguinte forma:

> ora, a interpretação dada ao termo "operacional", associando-o a resultados ou desempenho, é controversa. "Operacional" relaciona-se a procedimentos, a operações, a meios; não diretamente a fins. Reforça essa hipótese o fato de que, no contexto da Constituição de 1988, os preceitos da nova gestão pública não estavam sequer esboçados no Brasil. Pelo contrário, o ambiente presente na Constituinte era de completar a "revolução burocrática". Assim, não é possível afirmar que haveria um conflito de instituições, pelo menos do ponto de vista formal. Mas é possível sugerir que há uma extrapolação das atribuições do TCU.

Nesse caso, o Regimento do TCU permite autonomia de ação ao facultar a realização de auditorias por iniciativa própria, o que é proporcional à pouca capacidade que o Congresso Nacional possui para fiscalizar o Executivo (Arantes *et al.*, 2010). Nos últimos treze anos, na média, 74% das auditorias foram realizadas dessa forma, o que não deixa de ser um indicador do expansionismo da Corte de Contas que pode ser analisado sob o prisma do *deficit* democrático, uma vez que essa é uma atividade central do parlamento. O entendimento de que essa atuação dialoga diretamente com a sociedade e como intermediária entre esta e a administração pública para garantir transparência, *accountability* e resultados é questionável.

O principal é o governo eleito e o agente é o TCU, na condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional. Todavia, dadas essa autonomia operacional e a ênfase na interlocução direta com a sociedade, a questão acerca da relação entre controlador e controlado assume conotações políticas e não apenas técnicas. Em essência, para garantir o aperfeiçoamento da administração pública, o TCU passa a atuar não apenas na conformidade, mas também avaliando resultados e agregando valor às políticas públicas.

O terceiro aspecto relevante é a análise que o TCU faz a respeito da imaturidade institucional da administração pública federal, o que requer a atuação do controle externo como forma de compensar as deficiências existentes e garantir que os resultados

sejam avaliados. As entrevistas deixam essa posição bastante clara, ainda que ressalvado que não cabe ao tribunal assumir o lugar do gestor público. A Corte avalia que sua capacidade técnica e de conhecimento é superior à existente nos órgãos públicos, o que pede e legitima sua atuação no *policy making* em função do interesse público e resultados para a sociedade.

A leitura a respeito da imaturidade institucional da administração pública federal serve como justificativa para o TCU suprir essas deficiências avaliando políticas públicas. Induzir administradores públicos a orientar-se por resultados, visando assegurar que os cidadãos recebam valor público agregado (Morin, 2003; Skærbæk, 2009), coloca em questão temas caros como legitimidade e representação política e o escopo de ação da Corte de Contas. A avaliação de que o TCU possui capacidade técnica e conhecimento superiores aos da administração pública,[27] respaldada institucionalmente, suscita a reflexão sobre a relação entre a gestão técnica e a lógica da representação política democrática. Essa conexão entre controle e avaliação de políticas ficou mais porosa (Barzelay, 1997), tal como visto na ação do TCU.

A possibilidade de autorregulação que o TCU possui reforça sua autonomia técnica, mas também seu envolvimento no ciclo das políticas e a utilização de *policy instruments* que servem para ampliar sua ascendência política e discricionariedade na administração pública (Bach, 2012). Nessa linha, a especialização temática das secretarias de controle externo impactou profundamente as auditorias operacionais. Ampliou-se a intervenção no conteúdo, nas metas governamentais e sobre o *policy making* via recomendações e determinações.

A fim de mensurar a percepção dos gestores públicos sobre a maturidade dos sistemas de avaliação da administração pública, por exemplo, foi criado o Índice de Maturidade dos Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais (iSA-Gov). Uma auditoria concluiu que os sistemas de monitoramento e avaliação dos programas governamentais apresentam nível de maturidade intermediário, são parcialmente suficientes e atendem de forma apenas regular às necessidades dos gestores em 85% dos

27. Ainda que esta pesquisa não tenha entrevistado os gestores públicos para avaliar sua leitura acerca dessa forma de atuação, o importante é enfatizar a visão do TCU sobre seu papel no *policy making* governamental.

órgãos (Brasil, 2014d). Conforme expresso no documento de planejamento estratégico 2021-2025 (Brasil, 2015, p. 39):

> a realidade de nossa governança pública é visível para a população brasileira. Principalmente os cidadãos mais carentes sempre sentiram na pele a má qualidade do atendimento na saúde e educação, a desorganização de nossas cidades e a violência urbana. Atento à essa realidade, estampada em diversos trabalhos analisados frequentemente nas sessões da Câmara e do Plenário, o TCU iniciou, desde 2012, grande movimento em prol da melhoria da governança pública.

Como um desdobramento desse aspecto está a busca de uma estandardização na avaliação da administração pública, seja em termos conceituais ou na utilização de modelos de gestão focados em resultados. Nessa linha, por exemplo, conforme Brasil (2017c, p. 36):

> [o] TCU determinou ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que conceitue os termos "política nacional" e "plano nacional" e os correlacione com os demais instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), bem como estabeleça, como requisitos para a formulação de planos nacionais, a necessidade de que contemplem responsáveis por sua implementação, prazo de vigência, metas e instrumentos de acompanhamento, de fiscalização e de medição de resultado.

A quarta questão que joga luzes sobre o escopo de atuação do TCU no *policy making* é de natureza organizacional: lentamente, desde 1996, vem ocorrendo uma especialização nas áreas de controle externo. Essa revisão estrutural passou por um *turning point* definitivo em 2013, quando as secretarias de controle foram redesenhadas para atuar por tema e setorialmente. Essa mudança continua tendo um profundo impacto nas características das auditorias, dado que vem autorizando uma atuação, em linha com a experiência internacional, de caráter mais político em face da análise de finalidades das ações governamentais, além do crescente *enforcement* sobre o *policy making* por meio de recomendações e determinações para os gestores públicos.

Uma última questão é o papel-chave que o TCU entende desempenhar quanto ao desenvolvimento nacional, o que autoriza sua atuação em um conjunto cada vez maior e diversificado de setores. Considera-se, por exemplo, que desequilíbrios na burocracia geram impactos negativos pelo aumento de custos, gasto com pessoal e excesso de trâmites que podem interferir na *performance* da economia. Como o TCU julga que pode contribuir para melhorar essa situação no Brasil? Propõe-se elaborar

um diagnóstico com foco nos entraves para se fazer negócios no país por meio de aferição, análise e comparação das regulamentações a empresas em 190 economias e cidades selecionadas. Talvez esse seja um bom exemplo da abrangência e do alcance da atuação que o TCU se propõe a desenvolver, visando colaborar com o desenvolvimento estratégico do país.

Considerando as ANOPs realizadas pelo TCU, há muitos desafios de pesquisa e para a administração pública, conforme a seguir descrito.

1) Verificar os efeitos sobre a autonomia e a flexibilidade da gestão pública decorrente do processo.
2) Definir o escopo do que compete ou não ao TCU na apreciação de políticas e até onde pode chegar o *enforcement* do controle externo sobre o *policy making*.
3) Conhecer a avaliação dos órgãos auditados a respeito dessa atuação do TCU, o que permitiria apreciar se as ANOPs geraram impactos nas políticas públicas e órgãos auditados e se houve efeitos pedagógicos (por exemplo, analisando de forma mais aprofundada relatórios de monitoramento de acórdãos e suas deliberações sobre o que foi implementado das recomendações/determinações de auditorias prévias).
4) Alinhar sua atuação institucional com os Poderes Executivo e Legislativo, visto que o TCU rotinizou as ANOPs no âmbito do *policy making* governamental.
5) Analisar as diferentes formas de ação do TCU e suas eventuais contradições internas, pois algumas áreas avaliam governança e gestão enquanto outras priorizam a avaliação de políticas públicas.
6) Avaliar se e como o TCU incide sobre a formulação de políticas: por exemplo, seus manuais sobre gestão de risco e governança do CG pautam recomendações e determinações dos acórdãos?
7) Analisar a questão do *deficit* democrático e a defesa do interesse público que embasa a interferência do TCU no *policy making* da ação governamental.
8) Avaliar se o TCU irá avançar para a etapa da formulação de políticas, a exemplo da sua influência sobre o Decreto de Governança Pública e o *Manual de gestão de riscos*.
9) Aprofundar a análise sobre os fatores endógenos, exógenos e sistêmicos de mudança e o incrementalismo institucional das burocracias de controle de forma comparada, em linha com Filgueiras (2018).

10) Conhecer melhor como ocorre a relação e a interação institucional entre as diferentes burocracias de controle (TCU, Controladoria-Geral da União, Ministério Público, por exemplo), o que auxilia a compreender se há uma "comunidade epistêmica".

11) Aprofundar a análise da "comunidade epistêmica" formada em nível internacional por Intosai, OCDE, ONU e Banco Mundial com base em análise de conteúdo e discurso para verificar como se processa a produção de uma visão compartilhada sobre o papel das SAIs.

Ainda que numericamente as auditorias operacionais não sejam tão representativas, verifica-se que sua abrangência e escopo lhes conferem capacidade de intervenção de larga escala em políticas públicas de grande impacto social. Em política pública é difícil asseverar que haverá uma rota linear a ser seguida, pois muitos fatores intervêm na sua implantação. No caso das auditorias operacionais realizadas pelo TCU, contudo, esse modelo deve se consolidar e se expandir. A agenda de pesquisa é ampla, mas a direção de todas as possibilidades de investigação é a mesma: a atuação do TCU na avaliação das políticas públicas da administração pública veio para ficar. Essa já é a nova cara do controle externo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R.; AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation**: transcending the regulation debate. New York: Oxford University Press, 1992.

BACH, T. The involvement of agencies in policy formulation: explaining variation in policy autonomy of federal agencies in Germany. **Policy and Society**, v. 31, n. 3, p. 211-222, 2012.

BARROS, C. da C. **O impacto da auditoria de governança na administração pública federal brasileira**: o caso do Acórdão/TCU 1.603/2008. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

BARROS, C. da C. *et al.* Avaliações de programas públicos realizadas pelo TCU na área de saúde. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 14, n. 41, p. 20-32, 2015.

_____. Avaliações de programas governamentais realizadas pelo Tribunal de Contas da União. **Holos**, v. 3, p. 152-167, 2018.

BARZELAY, M. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. **Governance**, v. 10, n. 3, p. 235-260, 1997.

BARZELAY, M.; ARMAJANI, B. J. **Atravesando la burocracia**: una nueva perspectiva em la administración pública. Ciudad de México: FCE, 1998.

BAWOLE, J. N.; IBRAHIM, M. Contesting claims on measuring performance in the public sector using performance audits: evidence from the literature. **Public Organization Review**, v. 16, n. 3, p. 285-299, 2016.

BONOLLO, E. National audit courts in a public sector under stress: from "watchdog" to "sheepdog" function. *In*: INTERNATIONAL BUSINESS RESEARCH CONFERENCE, 22., 2013, Madrid. **Anais**… Madrid: Griba, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2003**: monografias vencedoras – avaliação de programas públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2005.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de atividades do TCU**: exercício 2005. Brasília: TCU, 2006.

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

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, 2014b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico do turismo 2014** – "FISCTURISMO". Brasília: TCU, 2014c.

_____. Tribunal de Contas da União. **Diagnóstico e perfil de maturidade dos Sistemas de Avaliação de Programas do Governamentais**. Brasília: TCU, 2014d.

_____. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico do Tribunal de Contas da União**: 2015-2021. Brasília: TCU, 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico de fiscalização do trabalho**: exercício de 2013. Brasília: TCU, 2016a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico de fiscalização**: saúde – exercício 2015-2016. Brasília: TCU, 2016c.

_____. Tribunal de Contas da União. **O TCU e o desenvolvimento nacional**: contribuições para a administração pública. Brasília: TCU, 2017a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico de fiscalização de saúde**: exercício 2015-2016. Brasília: TCU, 2017b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de políticas e programas de governo**: 2017. Brasília: TCU, 2017c.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de política e programas de governo**: 2018. Brasília: TCU, 2018a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de fiscalizações em políticas e programas de governo**. Brasília: TCU, 2018b.

_____. **O TCU e o desenvolvimento nacional**: contribuições para a administração pública. Brasília: TCU, 2018c.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria-TCU nº 44, de 16 de janeiro de 2019. Atualiza o valor máximo da multa a que se refere o art. 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, n. 13, 18 jan. 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3cf9t0f>. Acesso em: 12 dez. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de fiscalizações em políticas e programas de governo**: 2019. Brasília: TCU, 2019b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão**: 2018. Brasília: TCU, 2019c.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiência, normas institucionales y democracia. **Gestión y Política Pública**, v. 14, n. 3, p. 557-598, 2005.

CINI, M. European Commission reform and the origins of the European Transparency Initiative. **Journal of European Public Policy**, v. 15, n. 5, p. 743-760, 2008.

COOPER, D. Performance audit in public sector. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 14, p. 1-2, 2003.

ELLINAS, A.; SULEIMAN, E. Reforming the commission: between modernization and bureaucratization. **Journal of European Public Policy**, v. 15, n. 5, p. 708-725, 2008.

ENGLISH, L. M. *et al.* Performance audit of the operational stage of long-term partnerships for the private sector provision of public services. **Australian Accounting Review**, v. 20, n. 1, p. 64-75, 2010.

EVERETT, J. The politics of comprehensive auditing in fields of high outcome and cause uncertainty. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 14, n. 1-2, p. 77-104, 2003.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

FUNKHOUSER, M. Accountability, performance and performance auditing: reconciling the views of scholars and authors. *In*: LONSDALE, J.; WILKINS, P.; LING, T. (Ed.). **Performance auditing**: contributing to accountability in democratic government. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

FUNNELL, W. Enduring fundamentals: constitutional accountability and auditors-general in the reluctant state. **Critical Perspective on Accountability**, v. 14, n. 1-2, p. 107-132, 2003.

FUNNELL, W.; WADE, M. Negotiating the credibility of performance auditing. **Critical Perspectives on Accounting**, n. 23, p. 434-445, 2012.

GERTLER, P. J. *et al.* **Avaliação de impacto na prática**. Washington: Banco Mundial, 2015.

GOMES, E. G. M. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 615-630, 2006.

GOMES, M. B. Auditoria de desempenho governamental e o papel de entidades fiscalizadoras superiores (EFS). **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 2, p. 36-78, 2002.

_____. O controle externo de políticas públicas: resultados para o cidadão e desenvolvimento sustentável e inclusivo para o país. **Revista TCU**, v. 141, p. 14-23, jan./abr. 2018.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HOOD, C. *et al.* (Ed.). **Controlling modern government**: variety, commonality and change. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

JANINI, T. C.; CELEGATTO, M. A. Q. A atuação do Tribunal de Contas na implementação de políticas públicas. **Revista Juris Poiesis**, v. 21, n. 27, p. 71-86, 2018.

KNILL, C.; BALINT, T. Explaining variation in organizational change: the reform of human resource management in the European Commission and the OECD. **Journal of European Public Policy**, v. 15, n. 5, p. 669-690, 2008.

LIMA, D. H. Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental: o papel do Tribunal de Contas da União. *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2003**: monografias vencedoras – avaliação de programas públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2005.

LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. de. A diversidade dos tribunais de contas regionais na auditoria de governos. **Revista de Contabilidade e Finanças**, v. 29, n. 76, p. 26-40, jan./abr. 2018.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

LUZ, B. B. de C.; SOUSA, M. de M.; GUARIDO FILHO, E. R. *Legitimacy accounts* no debate sobre a reforma dos tribunais de contas brasileiros. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 23, n. 3, p. 311-330, 2019.

MARQUES NETO, F. de A. *et al.* Reputação institucional e o controle das agências reguladoras pelo TCU. **Revista de Direito Administrativo**, v. 278, n. 2, p. 37-70, 2019.

MENDEZ, C.; BACHTLER, J. Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU Cohesion policy 'audit explosion'. **Journal of European Public Policy**, v. 18, n. 5, p. 746-765, 2011.

MENEZES, M. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários de serviços. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 107-125, 2012.

MORIN, D. Controllers or catalysts for change and improvement: would the real value for money auditors please stand up? **Managerial Auditing Journal**, v. 18, n. 1, p. 19-30, 2003.

NOGUEIRA, R. A.; GAETANI, F. A questão do controle no debate da governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**: Governança Pública, n. 19, p. 91-100, dez. 2018.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 27-54, 1998.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Brazil's Supreme Audit Institution: the audit of the consolidated year-end government report. **OECD Public Governance Reviews**, 2013.

_____. Supreme Audit Institutions and good governance: oversight, insight and foresight. **OECD Public Governance Reviews**, 2016.

PARKER, C. Regulator-required compliance program audits. **Law and Policy**, v. 25, n. 3, p. 221-244, July 2003.

PEREIRA, G. L. M. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura**: controlador ou regulador? 2019. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019.

PINTO, P. D. Tribunal de Contas da União, agências reguladoras e um diálogo na construção de melhores resultados regulatórios. **Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL**, v. 5, n. 1, p. 183-223, 2014.

POLLITT, C. Performance audit in Western Europe: trends and choices. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 14, n. 1-2, p. 157-170, Jan. 2003.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **A public management reform**: a comparative analysis. New York: Oxford University Press, 2000.

POLLITT, C. *et al.* **Performance or compliance**? Performance audit and public management in five countries. Oxford: Oxford University Press, 1999.

_____. **Desempenho ou legalidade**? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

POWER, M. The audit society. *In*: HOPWOOD, A.; MILLER, P. (Ed.). **Accounting as social and institutional practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____.The theory of the audit explosion. *In*: FERLIE, E.; LYNN JUNIOR, L. E.; POLLITT, C. (Ed.). **The Oxford handbook of public management**. New York: Oxford University Press, 2005.

ROSA, C. F. G. da. O Tribunal de Contas da União e o sistema regulatório: a relevância da trajetória institucional na construção de arranjos regulatórios. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 8, n. 29, p. 39-58, jan./mar. 2010.

ROSILHO, A. J. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SAINT-MARTIN, D. **Building the new managerialist state**: consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SKÆRBÆK, P. Public sector auditor identities in making efficiency auditable: the National Audit Office of Denmark as independent auditor and modernizer. **Accounting, Organizations and Society**, v. 34, n. 8, p. 971-987, Nov. 2009.

SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo brasileiro. São Paulo: KAS, 2000.

TILLEMA, S.; BOGT, H. J. Performance auditing: improving the quality of political and democratic process? **Critical Perspectives on Accounting**, v. 21, n. 8, p. 754-769, Nov. 2010.

VOIGT, S.; BLUME, L. Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. **European Journal of Political Economy**, v. 27, n. 2, p. 215-229, 2011.

WILLEMAN, M. M. **O desenho institucional dos tribunais de contas e sua vocação para a tutela da *accountability* democrática**: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. 2016. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GAO – UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Fragmentation, overlap, and duplication**: an evaluation and management guide. Washington: GAO, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3fB6mCa>. Acesso em: 14 nov. 2019.

_____. **Government auditing standards**: 2018 revision. Washington: GAO, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2xMclTn>. Acesso em: 11 nov. 2019.

HM TREASURY – HER MAJESTY'S TREASURY. The magenta book. **Gov.uk**, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2ytixAf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

_____. **The green book**: central government guidance on appraisal and evaluation. London: HM Treasury, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2SIKMBS>. Acesso em: 11 nov. 2019.

INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Fundamental principles of performance auditing**. Copenhagen: INTOSAI, [s. d.]. Disponível em: <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/issai_300_en.pdf>.

PAINTER, M.; YEE, W.-H. Task matters: a structural-instrumental analysis of the autonomy of Hong Kong government bodies. **American Review of Public Administration**, v. 41, n. 4, p. 395-410, 2011.

UN – UNITED NATIONS. General Assembly. **Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institution**: resolution. New York: UN, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2YJVCvd>. Acesso em: 12 jan. 2020.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

PÁTRIA AMADA BRASIL
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765