

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO PROCESSO
DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR
SOBRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**

**PAULA AMLES RIBEIRO RODRIGUES
BARREIROS**

Brasília-DF, 2024

PAULA AMLES RIBEIRO RODRIGUES BARREIROS

**A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO
PROCESSO DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
UM OLHAR SOBRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Pedro Lucas de Moura Palotti.

Brasília-DF 2024

PAULA AMLES RIBEIRO RODRIGUES BARREIROS

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR SOBRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 30 / 09 / 2024

Banca Examinadora

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti - Orientador

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz

Prof. Dr. Daniel Cardoso Gerhard

B271a Barreiros, Paula Amles Ribeiro Rodrigues
A atuação dos tribunais de contas no processo de avaliação das
políticas públicas: um olhar sobre o Tribunal de Contas do Estado do
Amazonas / Paula Amles Ribeiro Rodrigues. – Brasília: IDP, 2024.

98 p.
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em
Administração Pública, Brasília, 2025.
Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti.

1. Políticas públicas. 2. Tribunais de contas. 3. Tribunal de Contas do Estado
do Amazonas. I. Título.

CDD: 350

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

A avaliação de políticas públicas é essencial para garantir eficiência e transparência na Administração Pública, sendo um princípio constitucional reforçado pela Emenda Constitucional nº 109/2021, que traz o dever aos órgãos públicos de realizarem avaliações sistemáticas das políticas implementadas. Os Tribunais de Contas desempenham um papel importante nesse processo, indo além da fiscalização da legalidade para analisar a eficiência, eficácia e economicidade das políticas públicas. No entanto, ainda existem desafios em sistematizar essa atuação, principalmente nas esferas estaduais. Dessa forma, tendo em vista a avaliação de políticas públicas tornar-se um imperativo nas Cortes de Contas, se faz necessário analisar como o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas vem atuando neste campo, de modo a verificar a realização ou não dessa avaliação pela referida colenda Corte Fiscalizatória. Sendo assim, fora realizada uma pesquisa descritiva e estudo de caso de uma auditoria operacional conduzida pela Corte, qual seja, Programa “Auxílio Estadual”, com o intuito de descrever a prática atual da instituição. A escolha da política pública, objeto de estudo, levou em consideração alguns critérios, como o período em que a auditoria operacional foi realizada, a completude de dados constantes no processo de auditoria e a relevância do programa público examinado. A presente dissertação tem como objetivo analisar a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM) no processo de avaliação de políticas públicas, investigando se a Corte Fiscalizatória, ao realizar tal atividade, utiliza-se de métodos e critérios recomendados pela literatura especializada. A pesquisa é dividida em três capítulos, onde o primeiro aborda o conceito de políticas públicas e seu ciclo administrativo, com ênfase na fase de avaliação; o segundo discute as competências constitucionais dos Tribunais de Contas e os instrumentos utilizados na avaliação de políticas públicas; e o terceiro analisa a atuação do TCE/AM, por meio de uma auditoria operacional, no processo de avaliação de políticas públicas. A dissertação oferece uma contribuição prática e teórica para o aprimoramento das práticas de avaliação de políticas públicas no TCE/AM. Os resultados visam subsidiar melhorias no desempenho das funções do TCE/AM e fortalecer o controle sobre a aplicação de recursos públicos, pois em que pese evidenciar-se a atuação do Tribunal de Contas Amazonense no campo de avaliação de políticas públicas, trazendo grandes avanços às atividades da Corte, ainda há desafios na

realização dessa atividade, reforçando-se, assim, a necessidade de aperfeiçoamento para melhor atender aos objetivos de governança e transparência pública.

Palavras chave: Políticas públicas; Avaliação; Tribunais de Contas; Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

ABSTRACT

The evaluation of public policies is essential to guarantee efficiency and transparency in Public Administration, being a constitutional principle reinforced by Constitutional Amendment n° 109/2021, which imposes the duty on public bodies to carry out systematic evaluations of implemented policies. The Audit Courts play an important role in this process, going beyond monitoring legality to analyze the efficiency, effectiveness and cost-effectiveness of public policies. However, there are still challenges in systematizing this action, especially at state levels. Therefore, given that the evaluation of public policies has become an imperative in the Courts of Auditors, it is necessary to analyze how the Court of Auditors of the State of Amazonas has been acting in this field, in order to verify whether or not this evaluation has been carried out by the referred to as the Supervisory Court. Therefore, descriptive research and a case study of an operational audit conducted by the Court, namely the “State Aid” Program, were carried out with the aim of describing the institution's current practice. The choice of public policy, the object of study, took into account some criteria, such as the period in which the operational audit was carried out, the completeness of data contained in the audit process and the relevance of the public program examined. This dissertation aims to analyze the performance of the Court of Auditors of the State of Amazonas (TCE/AM) in the process of evaluating public policies, investigating whether the Audit Court, when carrying out such activity, uses methods and criteria recommended by the specialized literature. The research is divided into three chapters, where the first addresses the concept of public policies and their administrative cycle, with emphasis on the evaluation phase; the second discusses the constitutional powers of the Audit Courts and the instruments used to evaluate public policies; and the third analyzes the performance of the TCE/AM, through an operational audit, in the process of evaluating public policies. The dissertation offers a practical and theoretical contribution to improving public policy evaluation practices in TCE/AM. The results aim to support improvements in the performance of the functions of the TCE/AM and strengthen control over the application of public resources, as despite the performance of the Amazonense Court of Auditors in the field of public policy evaluation, bringing great advances to the activities of the Court, there are still challenges in



carrying out this activity, thus reinforcing the need for improvement to better meet the objectives of governance and public transparency.

Keywords: Public policies; Assessment; Accounting Courts; Court of Auditors of the State of Amazonas.



LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------------|---|
| ATRICON | Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil |
| CRFB/88 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| DEAOP | Departamento de Auditoria Operacional |
| DEAS | Departamento de Auditoria em Saúde |
| DEC | Domicílio Eletrônico de Contas |
| DICAMB | Diretoria de Controle Externo Ambiental |
| DICAMI | Diretoria de Controle Externo da Administração dos Municípios do Interior |
| ENAP | Escola Nacional de Administração Pública |
| E-SUS | Sistema Único de Saúde Eletrônico |
| FVS | Fundação de Vigilância em Saúde |
| GTZ | Agência de Cooperação Técnica Alemã |
| IEGM | Índice de Efetividade da Gestão Municipal |
| INTOSAI | International Organization of Supreme Audit Institutions (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) |
| IRB | Instituto Rui Barbosa |
| ISSAI | International Standards of Supreme Audit Institutions |
| MMD-QATC | Marco de Medição e Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil |
| NAO | National Audit Office |
| NBASP | Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público |
| OCDE | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico |
| OLACEFS | Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores |
| SEAS/AM | Secretaria de Estado de Assistência Social do Estado do Amazonas |
| SEBRAE | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| SECEX | Secretaria Geral de Controle Externo |
| SPEDE | Sistema de Processos Eletrônicos |



| | |
|---------------|---|
| SI-PNI | Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunizações |
| TCE/AM | Tribunal de Contas do Estado do Amazonas |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UNICEF | United Nations International Children's Emergency Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância) |



SUMÁRIO

| | |
|----------------------------|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 13 |
|----------------------------|-----------|

| | |
|---|-----------|
| 2. CAPÍTULO I: POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU PROCESSO DE AVALIAÇÃO .. | 17 |
|---|-----------|

| | |
|---|-----------|
| 2.1 Políticas Públicas e seu ciclo administrativo | 17 |
|---|-----------|

| | |
|--|-----------|
| 2.2 Avaliação de Políticas Públicas..... | 24 |
|--|-----------|

| | |
|--|-----------|
| 3. CAPÍTULO II: TRIBUNAL DE CONTAS E SUA ATUAÇÃO NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 39 |
|--|-----------|

| | |
|--|-----------|
| 3.1 Panorama geral dos Tribunais de Contas e suas competências constitucionais | 39 |
|--|-----------|

| | |
|---|-----------|
| 3.2 Tribunais de Contas e o processo de avaliação das políticas públicas... | 50 |
|---|-----------|

| | |
|--|-----------|
| 4. CAPÍTULO III: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS E SUA ATUAÇÃO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 62 |
|--|-----------|

| | |
|---------------------------|-----------|
| 5. CONCLUSÃO | 85 |
|---------------------------|-----------|

| | |
|--------------------------|-----------|
| REFERÊNCIAS | 89 |
|--------------------------|-----------|



1

INTRODUÇÃO

O nível de bem-estar das pessoas e o desenvolvimento social e econômico de um país são diretamente proporcionais à qualidade de suas políticas públicas. De acordo com Moore (2002), a finalidade de um projeto, programa ou política pública consiste em criar valor público, ou seja, gerar mudanças para a coletividade, resolver um problema da população, atender aos interesses da sociedade.

Dessa forma, observa-se que a política pública afeta a vida de todos, pois é através dos programas públicos que direitos e garantias fundamentais são efetivados. A Administração Pública moderna enfrenta o desafio contínuo de implementar políticas públicas que sejam efetivas, eficientes e condizentes com os recursos disponíveis, razão pela qual a avaliação dessas ações governamentais tornou-se uma exigência indispensável.

A avaliação de políticas públicas é uma atividade crucial para a promoção da eficiência e da transparência na Administração Pública. O processo de avaliar, fundamentado em evidências coletadas, sistematizadas e analisadas através de métodos e técnicas de pesquisa, permite que se verifique se as ações governamentais estão efetivamente cumprindo os objetivos para as quais foram criadas, contribuindo para o aprimoramento dos serviços prestados à sociedade.

Portanto, a avaliação se torna importante para fins de examinar a qualidade de uma política pública e sua possibilidade de continuar ou até mesmo encerrar. A atividade de avaliar não se restringe apenas à análise de um programa já implementado, mas contempla também todo o processo de criação de uma política pública. Há diversos métodos, critérios e tipos de avaliação, de modo que a escolha dos parâmetros a serem adotados dependerá do objetivo e dos dados que o avaliador desejará obter. Porém, independentemente do tipo de avaliação a ser realizada, deve-se ter em mente que tal processo é de extrema importância para evitar que políticas infundadas se perpetuem e que vultuosos recursos continuem sendo destinados para um propósito sem retorno ou com retorno mínimo à sociedade.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reforça a importância dessa prática, estabelecendo como responsabilidade da Administração Pública a avaliação das políticas implementadas. Com a Emenda Constitucional nº 109/2021, essa obrigação se tornou ainda mais evidente, exigindo que órgãos e entidades do Poder Público realizem avaliações sistemáticas, divulgando os objetos avaliados e os resultados alcançados.

Neste contexto, os Tribunais de Contas, órgãos fiscalizadores da gestão pública, assumem um papel relevante no processo de avaliação de políticas públicas, contribuindo diretamente para a melhoria da Administração e garantindo o uso responsável dos recursos públicos, uma vez que sua atuação não se limita ao controle de legalidade, mas se estende à análise da economicidade, eficiência e eficácia dos programas governamentais, especialmente por meio das auditorias operacionais.

As Cortes de Contas têm alargado sensivelmente suas atribuições e demonstrado, ao longo do tempo, sua importância, na medida em que as suas ações de orientação e prevenção, para além da atuação fiscalizadora, ao trazer benefícios financeiros para o erário, têm como resultado a proteção do bem jurídico maior, que é a sociedade.

A atividade de avaliar políticas públicas pelos Tribunais de Contas vem sendo adotada como nova diretriz institucional, recebendo o apoio e o incentivo de grandes instituições nacionais de controle, tais como a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB).

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), objeto de estudo desta dissertação, desempenha um papel fundamental na fiscalização dos gastos públicos e na promoção da boa governança, tendo a função de realizar as avaliações de políticas públicas no âmbito estadual. No entanto, dada a complexidade e os desafios que envolvem a atividade de avaliar, é imperativo questionar como a Corte de Contas Amazonense tem atuado no processo de avaliação, analisando se os métodos e critérios sugeridos pela literatura estão sendo adotados.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a atuação do TCE/AM no exame das políticas públicas no Estado do Amazonas, verificando se os métodos e critérios de avaliação consagrados na literatura vem sendo utilizados no processo avaliativo das ações governamentais. Para tanto, optou-se por uma pesquisa

descritiva, baseada em estudo de caso de um programa público estadual (Programa “Auxílio Estadual”) analisado em uma auditoria operacional conduzida pela Corte, com o intuito de descrever a prática atual da instituição. A escolha da política pública, objeto de estudo, levou em consideração alguns critérios, como o período em que a auditoria operacional foi realizada, a completude de dados constantes no processo de auditoria e a relevância do programa público examinado.

Para alcançar o objetivo geral, a dissertação foi estruturada em três capítulos. No Capítulo I, são discutidos os conceitos e o ciclo administrativo das políticas públicas, sendo também dada ênfase à fase de avaliação, de modo a abordar suas definições, características e modelos. O Capítulo II traz um panorama dos Tribunais de Contas e suas atribuições, abordando principalmente a competência das Cortes de Contas para avaliar políticas públicas, bem como o instrumento utilizado para a realização da referida atividade. Por fim, o Capítulo III se dedica à análise específica da atuação do TCE/AM no âmbito das políticas públicas, no processo de avaliação, por meio do estudo de um programa público analisado em uma auditoria operacional, sendo, neste momento, verificado a utilização ou não dos métodos e critérios avaliativos trazidos pela literatura no exame da política pública.

Destaca-se que a presente dissertação busca oferecer uma contribuição prática e teórica ao evidenciar como a Corte de Contas do Amazonas tem atuado no processo de avaliação das políticas públicas, colaborando, assim, para o aperfeiçoamento das atividades da instituição. O caminho traçado pelo TCE/AM, apesar de inicial, é promissor, e com os devidos investimentos e ajustes, poderá servir de modelo para outras instituições que compartilham o mesmo objetivo: garantir a boa governança e o uso responsável dos recursos públicos.

Espera-se, portanto, que os resultados desta pesquisa possam servir como subsídio para o aprimoramento das práticas de avaliação de políticas públicas, reforçando a importância de uma atuação mais eficiente e eficaz por parte do TCE/AM.



2

CAPÍTULO I: POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU PROCESSO DE AVALIAÇÃO

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU CICLO ADMINISTRATIVO

Ao longo da história, o Estado, este caracterizado como a “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (DALLARI, 2011, p.122), passou por um extenso processo de evolução, assumindo diversas formas de organização. Porém, nem sempre os direitos dos indivíduos, sejam eles privados ou coletivos, ocuparam, de fato, o papel protagonista desse enredo histórico.

No Brasil, a figura do povo, e conseqüentemente a garantia de direitos, passou a ter maior destaque com a adoção do Estado Democrático de Direito, em que a soberania popular se tornou fundamental. A referida forma de Estado, que se constitui sob o pilar da Constituição, visa a promoção do bem-estar social, por meio da afirmação dos direitos e garantias fundamentais.

Todavia, é de suma importância destacar que não basta ter direitos e garantias fundamentais positivados, é necessário concretizá-los, para que a sociedade possa usufruí-los de forma satisfatória. Sendo assim, deve o Estado buscar a efetivação desses direitos (tais como saúde, educação, meio ambiente, segurança etc.), através de políticas públicas, afirmando os fins e valores estabelecidos no texto constitucional.

De acordo com Eduardo Appio (2012, p.142):

O Estado, ao assumir o papel de protagonista para efetivação dos direitos sociais, deve corresponder à altura das necessidades contemporâneas, dando uma resposta às conseqüências advindas da urbanização, da concentração de massas, da corrida pelo desenvolvimento e do processo de industrialização, por meio das políticas públicas.

O fortalecimento da utilização de políticas públicas está diretamente relacionado com a ascensão do Estado Social. Para fundamentar tal afirmativa, faz-se necessária a compreensão de que o Estado Social surgiu como forma de superação do Estado Liberal

Clássico, que teve origem na Revolução Francesa, onde baseava-se em um estado não intervencionista e garantidor da proteção dos denominados direitos individuais, como liberdade, igualdade e propriedade privada, assim considerados como direitos de primeira geração.

Ocorre que, com os desdobramentos da Revolução Industrial, o agravamento das desigualdades sociais e das condições dos trabalhadores, emergiram os primeiros ideais da necessidade da existência de direitos coletivos, ou sociais, como saúde e educação.

Além disso, o contexto histórico posterior à Primeira Guerra Mundial, quando os países europeus se encontravam em condições de severa crise político-econômica, exigiu dos estados um papel de maior intervenção na sociedade como solução para o reerguimento daquelas nações.

As primeiras manifestações do Estado Social ocorreram por meio das Constituições Mexicana de 1917 e Alemã de 1919, e o fundamento deste modelo estatal consubstancia-se na ideia do estado como garantidor não apenas dos direitos individuais, mas também dos direitos da coletividade, possuindo o dever de proteção social.

Nesse sentido, as políticas públicas passaram a ser utilizadas como instrumento da ação governamental com vistas à garantia dos direitos sociais, conforme assevera Machado (2003, p.20):

A ideia de proteção social nunca deixou de estar vinculada ao modelo do Welfare State, agregando, com a evolução histórica e social, novos conceitos. Atualmente utiliza-se muito a expressão redes de proteção social para indicar estruturas criadas por políticas públicas voltadas para a proteção social dos cidadãos.

Quando se trata de políticas públicas, devemos entendê-las como um processo que engloba uma série de decisões, ações e programas desenvolvidos por governantes para resolver problemas públicos e assegurar direitos de cidadania para os mais diversos grupos da sociedade.

As políticas públicas exercem, portanto, conforme entendimento de Chadid (2019), um papel fundamental entre as necessidades de um país e as potenciais soluções engendradas por levantamentos, pesquisas e diagnósticos dos problemas (seja de sua

origem, seja de seus efeitos) que revelam suas fraquezas e fragilidades, e que possam então decidir quais rumos seguir e as possíveis e exequíveis ações que propiciem a inversão dos índices sociais deficitários.

A Constituição Federal estabeleceu diversos objetivos fundamentais a serem seguidos pelas autoridades constituídas, que servem de vetores de interpretação, de criação e de aplicação das leis. Não sendo os objetivos do artigo 3º, de natureza taxativa, os poderes públicos devem buscar os meios e instrumentos para promover condições de igualdade real e efetiva, devendo existir políticas legislativa e administrativa com a adoção de normas especiais tendentes a corrigir os efeitos de tratamento desigual, buscando a concretização da igualdade social.

De acordo com Barcellos (2007, p.90), “políticas públicas são o conjunto de ações e programas que garantem a prestação de certos serviços, com vistas a promover os direitos fundamentais do cidadão”.

Para Enrique Saravia (2006, p.29), as políticas públicas se constituem em:

(...) um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Na mesma esteira, elucida Mello (2011, p.11) ao definir a expressão *políticas públicas* como “medidas positivadas por meio de planos e programas governamentais, como instrumentos a efetivação dos direitos declarados na Constituição Federal”.

Impende destacar que não há uma uniformidade no conceito de políticas públicas, possuindo estas uma variedade de terminologias. Por isso, faz-se necessário pontuar que o intuito deste capítulo não será esgotar todas as abordagens do conceito de políticas públicas e suas classificações, mas trazer algumas definições que melhor se aproximam da temática que será discutida neste trabalho.

Pois bem, com base nos conceitos expostos acima, observa-se que política pública está relacionada à ação governamental, isto é, refere-se a programas adotados pelo Estado que pode contar com a

participação, direta ou indireta, de outros entes públicos ou privados, com o objetivo de alcançar determinada finalidade pública.

A ação de particulares, de empresas privadas, de entidades não governamentais, por mais relevantes e importantes que sejam e mesmo que atinjam finalidades públicas, não são políticas públicas no sentido estrito. De acordo com Lima (2015), estas passam a ser no momento em que recebem engajamento governamental. E embora o governo não atue diretamente em determinadas políticas, ao realizar parcerias com instituições não governamentais, ele promove políticas públicas.

Outro ponto que se deve destacar é que política pública se trata de ação. E aqui, como destaca o ilustre Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Edilberto Lima (2015), talvez seja melhor completar o conceito para incluir inação também, que pode eventualmente ser considerada política pública. É que decidir não combater determinado fato é também uma escolha política.

Nesse mesmo sentido, de que a política pública também engloba a inação do poder estatal, esclarece Almeida (2015, p.25) ao dispor que as “políticas públicas se constituem um processo contínuo e dinâmico de decisões públicas (...), e uma articulação entre metas, ideias intenções e disposições variadas e interligadas voltada para uma ação ou inação por parte do governo”.

Imperioso salientar que as políticas públicas têm natureza vinculativa e, ao mesmo tempo, como preconiza parte da doutrina, características de abrangência e a não limitação a leis e regras. Como bem destaca Celina (2013, p.36):

O caráter vinculativo das políticas públicas relaciona-se com os preceitos, fundamentos, princípios e objetivos constitucionais, uma vez que a Lei Maior se configura como Carta Política de observação obrigatória e que não se presta apenas a limitar o agir dos poderes públicos, mas constitui verdadeira diretriz governamental e interpretativa na formulação de políticas públicas.

Por se tratar de uma resposta às necessidades da população, as políticas públicas se apresentam em um cenário de grandes complexidades. Isso porque o processo de criação de uma política pública envolve diversas etapas, que vão desde a identificação das demandas da sociedade até o monitoramento de sua aplicação para

atestar a efetividade das ações implementadas. Por isso, afirma-se que toda política pública possui um ciclo de vida. Nos anos 1990, Howlett & Ramesh condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, todas interligadas e dinâmicas, apresentando o que denominaram *Improved model*:



Fonte: Elaboração própria, a partir da descrição do modelo criado por Howlett & Ramesh (2013).

(1) *montagem da agenda*: momento em que a demanda ou necessidade se incorpora ao sistema político (identificação do problema). Isto é, há o reconhecimento do problema pelos atores¹ envolvidos e posteriormente sua incorporação na agenda governamental. Aqui, há a “seleção” do problema que buscará ser resolvido pelo governo, uma vez que não é possível atender todas as demandas, já que os problemas são abundantes e os recursos necessários para solucioná-los são escassos.

Durante o ciclo da política pública, ocorre o envolvimento de diferentes pessoas e instituições. Existem diversos atores envolvidos na promoção de uma política pública, os quais, segundo Secchi (2017), podem ser categorizados em “atores governamentais” – como juízes, burocratas e, tradicionalmente, políticos – e “atores não governamentais” – a exemplo dos grupos de pressão ou de interesse,

¹ O termo “atores” no âmbito das políticas públicas diz respeito aos grupos que integram o Sistema Político, apresentando reivindicações ou executando ações que serão transformadas em políticas públicas.

partidos políticos, organizações do terceiro setor e, até mesmo, os destinatários das políticas públicas, entre outros.

São esses atores os responsáveis por além de identificar um problema público, demonstrar a sua efetiva relevância para que faça parte dos programas de ação do Poder Público.

Portanto, a política pública, desde sua elaboração até a sua operacionalização, segue um ciclo inerte num contexto social, onde há conflitos e necessidades a serem harmonizadas. O que, segundo a abordagem de Boneti (2007), é o resultado da dinâmica de jogo de forças que se dá no âmbito das relações de poder, com a participação de grupos políticos, econômicos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil.

(2) *formulação*: criação das possíveis alternativas para solução ou satisfação do problema, avaliando os custos (econômicos, jurídicos, sociais, estruturais etc.) e os efeitos de cada uma delas e estabelecendo suas prioridades.

Segundo Howlett, Ramesh & Perl (2013, p.123), é neste estágio que se dá o processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público, fazendo-se "a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda".

(3) *tomada de decisão*: escolha das alternativas possíveis, que foram objeto de profundas discussões e debates nos estágios anteriores, com o intuito de eleger o melhor caminho para solucionar os problemas identificados.

Conforme explica Chadid (2019, p.61):

A tomada de decisão não é exatamente um exercício técnico, uma vez que, em tese, a fase de análise de viabilidade - em que se exige conhecimento especializado em áreas econômicas, administrativas, de engenharia, jurídicas etc. - terá sido superada nas etapas anteriores, pelo que todas as formulações de políticas apresentadas tecnicamente seriam viáveis. Portanto, sublinha-se que, na tomada de decisão, o exercício da atividade é eminentemente político.

Diferentemente dos estágios anteriores, em que o envolvimento de um número expressivo de atores é permitido, nesta etapa o número

de participantes diminui sensivelmente, restringindo-se àqueles que têm capacidade e autoridade para tomar a decisão vinculativa, ou seja, aos que têm cargos formais no governo.

Destaca-se, todavia, que a participação dos demais atores encontra-se no eventual *lobby*, em declarações públicas ou outra forma de expressão que ajude a persuadir ou estimular as preferências. Aqui, vislumbra-se a existência dos subsistemas ou comunidades de políticas públicas, que são especialistas em determinadas áreas de políticas públicas que tem como ponto em comum a preocupação com um campo de política pública, interagindo entre si e atuando fortemente nas decisões governamentais.

(4) *implementação*: nesta etapa ocorrem o planejamento e a organização do aparelho administrativo, bem como dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para implementar a política pública. Fazem-se o detalhamento e a especificação dos objetivos propostos, além da determinação das estratégias para alcançar esses objetivos.

Portanto, nesta fase da política pública, busca-se transformar o que foi planejado em resultados que atinjam as metas traçadas. De acordo com Araújo & Rodrigues (2017, p.19), é a etapa "relativa aos processos de provisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a concretização das medidas de política".

Para Howlett, Ramesh & Perl (2013, p.179) a implementação representaria "o esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ações".

No momento de implementação de uma política pública, torna-se muito importante os atores envolvidos que, em sua maioria, são governamentais (servidores públicos), mas também pode-se contar com parcerias de atores não governamentais.

(5) *avaliação*: fase em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema.

De maneira sumária (porque tal fase será abordada na seção seguinte), a avaliação serve de instrumento para revisar ou auferir o andamento ou os resultados da política pública em pauta, podendo

acontecer tanto no início, quanto durante ou após a implementação da política.

Dito isso, observa-se, dessa forma, que no ciclo administrativo trazido como parâmetro de estudo, prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para, enfim, ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política. Em que pese não haver consenso quanto ao número de fases, etapas ou o seu ciclo, consoante as alegações de Viana (1996), Dias & Matos (2012) & Secchi (2013), o modelo exposto acima é a ideia de ciclo da política que até os dias atuais é bastante divulgada e trabalhada nos estudos políticos.

É mister salientar que todas as etapas do ciclo administrativo da política pública são importantes e devem ser vistas com bastante rigor para se evitar políticas infundadas e direitos cada vez mais desprotegidos. Porém, no presente trabalho, será dado enfoque ao processo de avaliação de políticas públicas, por ser a etapa que se encontra diretamente interligada ao tema central deste estudo.

2.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“Aquilo que não se pode medir, não se pode melhorar”, já afirmava William Thomson, importante físico irlandês do século XIX. Essa frase se amolda perfeitamente a este ciclo da política pública, pois através da avaliação, com uso de indicadores e critérios, é possível sairmos do debate de ideologias (políticas públicas em seu plano abstrato) e avançarmos para a análise prática, de resultados (evidências) dos programas públicos.

Conforme será explanado ao decorrer desta seção, será possível verificar que a fase de avaliação é muito delicada no ciclo administrativo das políticas públicas, pois pode representar o sucesso ou insucesso das fases anteriores, sendo, portanto, o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes.

Por vezes, o resultado da avaliação pode indicar que a formulação das políticas não foi bem mensurada ou que o curso das ações identificadas não eram as melhores opções. Pode ocorrer ainda, como explana Chadid (2019), que embora o planejamento tenha sido

adequado, a implementação não tenha sido bem-sucedida. Nesse momento, sobressaem a visão de eficiência das políticas públicas e análises das mais variadas, sob aspectos econômicos, financeiros, sociais e estruturais.

Porém, observa-se que apesar da importância de tal procedimento, ainda falta no País uma cultura de avaliação de políticas públicas. De verificar os custos e benefícios antes de iniciar um novo programa, de avaliar porque um programa existente deve continuar ou não recebendo recursos públicos. Ao contrário, são implementados projetos e atividades que recebem mais apoio político, com pouco ou nenhum filtro avaliativo sobre os seus efeitos. Da mesma forma, tais projetos e atividades continuam se obtêm o apoio e pela força da inércia orçamentária, que tende a privilegiar o incrementalismo, que repete a cada ano o orçamento do ano anterior (LIMA, 2015, p.312).

Em que pese a finalidade precípua de um governo seja implementar políticas públicas, não basta exigir do gestor apenas a formulação e, por consequência, a execução dos programas sociais, mas que estes atinjam com plenitude máxima as finalidades maiores de valorização do bem comum, com menos esforço, com menos custo e com melhores resultados. Daí a importância de se realizar avaliação de políticas públicas, pois atualmente é inconcebível se pensar em Administração Pública sem uma fiscalização na concepção mais ampla que se possa atribuir ao termo, sobretudo quando diante de um Estado Democrático de Direito que tem seus principais pilares fincados na persecução do bem comum.

Segundo Silva (1999), o motivo mais imediato do interesse pela avaliação de atividades de governo seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não-esperados alcançados pela implementação dos programas. O segundo motivo seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos advindos da implementação. Outros motivos relevantes seriam a aprendizagem organizacional das instituições públicas sobre suas atividades, a tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas e, ainda, a transparência, qualidade e *accountability* na gestão dos recursos públicos (responsabilização dos gestores por decisões e ações implementadas).

Portanto, pode-se afirmar que a avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle social sobre a efetividade da ação do Estado.

Deve-se ter em mente que “a atividade de avaliar políticas públicas constitui-se em uma necessidade e não uma opção. Deve ser vista como um instrumento útil para a ação” (MOTTA, 1992, p.173). Neste sentido, considerando a importância e a necessidade de se avaliar os programas públicos, a Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional nº 109/2021, passou a exigir que os órgãos e entidades da Administração Pública realizem avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, conforme se depreende em seu artigo 37, §16, *in verbis*:

Constituição Federal de 1988

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 16. **Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados**, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (*grifo*)

Uma vez ressaltada a importância e o dever de se promover a avaliação das políticas públicas, faz-se necessário conceituar a referida fase, ressaltando-se, de pronto, que não há uma única definição para tal procedimento.

Para Howlett, Ramesh & Perl (2013, p.199), a avaliação de política pública é definida como “o estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática. Ela envolve a avaliação dos meios que são empregados e dos objetivos que são atendidos”.

Costa & Castanhar (2003, p.972) apresentam a seguinte definição para avaliação:

De acordo com a UNICEF (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a

relevância de seus objetivos. É uma atividade permanente e não restrita à etapa final do ciclo da política pública (que inclui as fases: definição da agenda, formulação, implementação e avaliação), que informa sobre seus avanços e limites. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Já para Jannuzzi (2016, p.74):

[...] é um empreendimento técnico-científico que se vale de métodos de pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público ao longo do seu ciclo de vida, da sua concepção à entrega de bens e serviços para usufruto dos públicos-alvo visados, considerando o contexto organizacional e político em que ele se insere, com a finalidade de informar, em tempo, as necessidades de aprimoramento de suas atividades e produtos.

A definição de avaliação na Administração Pública sugerida pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), compreende-a como a análise sistemática e objetiva de uma política pública, programa social ou qualquer ação governamental, finalizada ou em fase de execução, que examina sua concepção, implementação, desempenho e resultados com o propósito de determinar a relevância, o grau de realização de seus objetivos, sua eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade do ponto de vista do desenvolvimento (UNICEF, 1990; SILVA & COSTA, 2000).

Percebe-se, portanto, que quando se trata de avaliação de políticas públicas, em que pese não haver uma unicidade em seu conceito, uma vez que sua definição depende do objeto a ser avaliado, de quem a realiza, do momento em que é feita, dentre outras variáveis, podemos compreendê-la, de maneira geral, como um processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública sob análise, de modo a verificar se esta responde a um problema bem delimitado e pertinente, e, se de fato, está funcionando na prática.

Isto é, independentemente da definição adotada, além de aprimorar o processo de tomada de decisão, vislumbrar a alocação apropriada de recursos e promover a responsabilização por decisões e ações (*accountability*) dos governantes perante o parlamento, as agências reguladoras e fiscalizadoras e os cidadãos, a avaliação permite

aos formuladores e gestores de políticas públicas desenharem políticas mais consistentes, com melhores resultados e melhor utilização dos recursos.

Dessa forma, a avaliação permite à Administração (SEBRAE, 2008, p.18):

- a) gerar informações úteis para futuras Políticas Públicas;
- b) prestar contas de seus atos;
- c) justificar as ações e explicar as decisões;
- d) corrigir e prevenir falhas;
- e) responder se os recursos, que são escassos, estão produzindo os resultados esperados e da forma mais eficiente possível;
- f) identificar as barreiras que impedem o sucesso de um programa;
- g) promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos;
- h) fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores.

Avaliar políticas públicas, na visão de Cohen & Franco (2004), é essencial se quisermos aumentar a eficiência do gasto público, ampliar a transparência e a governança da atuação governamental. Fazendo parte do processo de planejamento de qualquer política pública, a avaliação gera uma retroalimentação que permite escolher entre diferentes projetos de acordo com sua eficácia e eficiência, e, ao cotejar os resultados, possibilita retificar as ações e reorientá-las em direção ao fim postulado.

Constituem-se objetivos da avaliação (MOTTA, 1992; SILVA & COSTA, 2000; MARINHO & FAÇANHA, 2001; COSTA & CASTANHAR, 2003; CALMON, 1999 APUD ALVES & PASSADOR, 2011):

- i) prover o gestor de dados e informações críveis e úteis para que conheçam os resultados gerados pelo processo decisório e seu impacto para os beneficiários;
- ii) propiciar que as políticas sejam desenhadas ou redirecionadas de forma mais consistente;
- iii) orientar tomadores de decisão quanto à continuidade, necessidade de correção ou suspensão das políticas públicas em andamento;
- iv) aumentar a responsabilização na gestão pública (*accountability*);
- v) reduzir o risco e a incerteza nas ações administrativas de interferências nas políticas públicas;
- vi) aumentar o controle coletivo sobre programas e políticas públicas; e

vii) servir como instrumento de feedback para o processo de aprendizagem organizacional no setor público.

Assim, os objetivos da avaliação das políticas públicas podem ser resumidos em "conhecer seus fatores positivos, apontar seus equívocos e insuficiências, com a finalidade de buscar seu aperfeiçoamento ou reformulação" (BELLONI & MAGALHÃES & SOUSA, 2000, p.45).

Portanto, a avaliação consiste na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível, efetuado por avaliadores internos ou externos. Ao incorporar elementos valorativos e de julgamento, a avaliação contempla aspectos qualitativos, não se confundindo com o mero acompanhamento das ações governamentais.

Faz-se necessário destacar que existem diferentes maneiras de se realizar avaliação de uma política pública e a escolha da forma utilizada, isto é, a metodologia a ser adotada, dependerá da natureza dos atores envolvidos (aquele que avalia e que participa do processo de avaliação), do momento de sua realização, do tipo de ação governamental que está sendo avaliada, da quantidade de informação disponível para análise e do que se pretende fazer com essas descobertas.

Destaca-se ainda que a tarefa de avaliar não constitui ofício exclusivo de uma instituição, de modo a haver o monopólio no desempenho dessa competência. Pelo contrário, a avaliação de uma política pública pode ser realizada por uma variedade de atores. O próprio órgão que implementa uma política pública tem o poder e o dever de avaliá-la. Todavia, outras instituições não governamentais também podem promover essa atividade. As universidades e os institutos de pesquisa, públicos e privados, partidos políticos, usuários do serviço, empresas de consultorias, também são aptos a avaliar políticas públicas, assim como os órgãos de controle, dentre eles, os Tribunais de Contas, que possuem a atividade de avaliar como uma de suas missões institucionais.

É importante enfatizar que a instituição que avalia, seja ela governamental ou não, deve ter muita transparência sobre sua agenda e seus interesses. De modo contrário, a credibilidade da avaliação torna-se comprometida.

Outro aspecto importante da avaliação é que apesar de ser classificada como a última etapa no ciclo administrativo das políticas públicas não significa que sua ocorrência se dá apenas quando um programa público está sendo executado ou finalizado (*avaliação ex post*). A avaliação pode ser feita em todos os momentos do ciclo de políticas públicas, contribuindo para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados, conforme demonstrado abaixo:



Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2016).

Além do mais, conforme elucidam Meneguim & Silva (2017), as técnicas de avaliação devem ser adaptadas para serem empregadas ainda nas etapas iniciais de formulação e implantação das políticas (*avaliação ex ante*), prevenindo erros desde logo e evitando que sequer cheguem a ocorrer. Essa concepção mais ampla de avaliação abarca múltiplas possibilidades, como a análise dos motivos que tornam necessária determinada avaliação, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras que serão aplicadas, e mesmo a avaliação fundamental de possíveis impactos. Essas perspectivas poderiam ser conceituadas como avaliação de impacto legislativo ou avaliação de impacto regulatório.

Para melhor compreensão e visualização didática da temática, colaciona-se, abaixo, quadro-resumo dos principais tipos de avaliação contemplados pela literatura:

| TIPOS DE AVALIAÇÃO | |
|---------------------------------|--|
| Agente que avalia e quem | Avaliação externa: quando realizada por especialistas de fora da instituição responsável pelo programa (Cunha, 2006). |

| | |
|-------------------------------------|--|
| <p>participa do processo</p> | <p>Nessa avaliação, apesar de ter-se a isenção e objetividade dos avaliadores externos, não implicados diretamente no processo, pode haver o difícil acesso aos dados e uma provável posição defensiva dos que terão seu programa avaliado.</p> <p>Avaliação interna: quando executada dentro da instituição e conta com maior colaboração das pessoas que participam diretamente do programa-projeto (Cunha, 2006).</p> <p>Nessa avaliação, tem-se como vantagens a eliminação da resistência natural a um avaliador externo, a possibilidade de reflexão, aprendizagem e compreensão sobre a atividade realizada dentro da instituição. Mas, também pode contar com pontos negativos, como a perda da objetividade e imparcialidade, já que os avaliadores estão envolvidos com a política, tendo participado da formulação e execução do programa.</p> <p>Se a avaliação interna for realizada por funcionários que não participam diretamente do programa, na tentativa de se diminuir a subjetividade, a situação torna-se análoga à do avaliador externo (Cunha, 2006).</p> <p>Avaliação mista: combina os dois tipos de avaliação anteriores, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa a ser avaliado, o que pode maximizar as vantagens e minimizar ou superar as desvantagens das avaliações (Cunha, 2006).</p> <p>Avaliação participativa: usada principalmente em pequenos projetos e que prevê a participação dos beneficiários no planejamento, execução e avaliação das ações. Essa modalidade não costuma fornecer informações específicas sobre o impacto de um programa, mas sim sobre a opinião/percepção dos participantes (Spink, 2001 & Abma, 2004 & Kayano & Caldas, 2002).</p> |
| <p>Natureza da Avaliação</p> | <p>Formativa: é voltada para a análise e a produção de informações sobre as etapas da implementação aos diretamente envolvidos, fornecendo elementos para a correção de procedimentos para melhorar o programa (Cunha, 2006).</p> <p>Nesta avaliação, procura-se focar no funcionamento e na gestão do programa, centralizando-se nos processos e não nos resultados.</p> <p>Somativa: refere-se à análise e à produção de informações sobre a implementação e etapas posteriores, sendo efetuada quando o programa está sendo executado há algum tempo ou após, no sentido de verificar se alcançou as metas previstas e julgar seu valor geral. Ela contempla as relações entre o processo, os resultados e o impacto, podendo incluir comparações entre diferentes programas, o que possibilita escolher o mais adequado e viável para atingir as metas no prazo pretendido (Cunha, 2006).</p> <p>Essa avaliação consiste no exame e análise de objetivos, impactos e resultados.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Momento de realização da Avaliação</p> | <p>Ex ante (também chamada de avaliação prospectiva): é realizada antes do começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não, e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados (Cunha, 2006).</p> <p>Destaca-se neste tipo de avaliação o diagnóstico (ou estudo da situação), quando se mapeiam as necessidades e são realizados estudos de factibilidade que orientarão a formulação do programa. Nesta avaliação, também procura-se medir a viabilidade do programa a ser implementado, no que diz respeito a sua relação “custo-benefício”, que contempla questionamentos quanto à viabilidade técnica, aspectos políticos e interesses envolvidos (Cohen & Franco, 2004).</p> <p>Ex post (também chamada de avaliação retrospectiva): realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões passam a se basear nos resultados alcançados (Cunha, 2006).</p> <p>Neste tipo de avaliação, julga-se se um programa em execução deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento. Quando o programa já foi concluído, julga-se a pertinência do uso futuro da experiência, ou seja, se o mesmo tipo de programa deve ser implementando novamente ou não.</p> |
| <p>Tipo de problema ou pergunta ao qual a avaliação responde</p> | <p>Avaliação de processos (ou de meio termo): é realizada durante a implementação do programa e diz respeito à dimensão da gestão, pois examina os métodos organizacionais, incluindo as regras e procedimentos operacionais utilizados para executar programas. A avaliação processual procura detectar, periodicamente, as dificuldades que ocorrem durante o processo, a fim de se efetuarem correções ou adequações. Ela permite identificar os verdadeiros conteúdos do programa, se ele está sendo realizado conforme o previsto, se está atingindo o público-alvo e se os benefícios estão sendo distribuídos corretamente (Cunha, 2006). Essa avaliação é muito útil, pois investiga como a execução das atividades e dos produtos tem se dado, como os atores se comportam e quem efetivamente tem se beneficiado das entregas do programa ou projeto.</p> <p>Em outras palavras, a avaliação de processos se constitui, basicamente, em um instrumento que se preocupa em diagnosticar as possíveis falhas de um programa, no que diz respeito aos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, adequação ao público-alvo, visando o seu aperfeiçoamento, através da interferência direcionada para seus aspectos intrínsecos (Faria, 1999, p.46).</p> <p>Avaliação de resultados: objetivos mais ambiciosos, especialmente o de responder se o programa funcionou ou não (Cunha, 2006). A avaliação de resultados procura verificar em que medida o programa alcançou os objetivos e quais foram seus efeitos e</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>consequências, indagando, após sua implementação, se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa e examinando o sucesso ou fracasso em termos de mudança efetiva nas condições prévias de vida das populações beneficiadas.</p> <p>Avaliação de impacto: Verifica a existência de um nexo causal entre os resultados da implantação do programa ou projeto e as alterações nas condições sociais da população. É uma dimensão expost do resultado, relacionada com os objetivos gerais e o alcance efetivo das metas (Cunha, 2006).</p> <p>Diz respeito aos efeitos do programa sobre a população alvo (Figueiredo, 1986), verificando se o programa está funcionando satisfatoriamente (se produziu os efeitos que se esperava). O principal desafio é demonstrar que os resultados encontrados estão casualmente relacionados aos produtos oferecidos pelo programa.</p> |
| Avaliação da necessidade do programa | Verifica a pertinência do programa na agenda de políticas públicas, fazendo-se análise documental, estudos comparativos, estudos institucionais típicos da Ciência Política, avaliação econômica (Jannuzzi, 2011). |
| Avaliação de desenho | <p>Verifica se o programa de fato representa o melhor modo de intervenção para resolução do problema, considerando: relações intergovernamentais, distintas capacidades de gestão e controle etc. Neste caso, faz-se revisão de documentos, técnicas de planejamento de projetos, comparação com outros modelos de intervenção semelhantes (Jannuzzi, 2011).</p> <p>É um tipo de avaliação útil para quando gestores públicos estão formulando ou revisando projetos, de modo a verificar a viabilidade ou a força da proposta e do valor público a ser gerado, a partir da análise da coerência e da consistência entre os meios pensados para a política e os objetivos pretendidos por ela.</p> |
| Avaliação de esforços | Tem como objetivo medir a quantidade de insumos do programa - pessoal, espaço do escritório, comunicação, transporte e assim por diante -, todos calculados em termos dos custos monetários que eles envolvem. |
| Avaliação de desempenho | Busca examinar os produtos do programa - como o número de leitos hospitalares ou vagas nas escolas, ou o número de pacientes atendidos ou crianças ensinadas -, em vez de insumos. Seu principal objetivo é simplesmente determinar o que a política pública está produzindo, muitas vezes independentemente dos objetivos definidos. |
| Avaliação de eficiência | Busca avaliar os custos de um programa e julgar se a mesma quantidade e qualidade de produtos poderia ser alcançada de forma mais eficiente, ou seja, a um custo menor. |

| | |
|--|--|
| | Avaliações de insumo e produto são o alicerce desse tipo de avaliação. |
|--|--|

Fonte: Elaboração própria, a partir da compilação dos entendimentos de Figueiredo (1986), Faria (1999), Cunha (2006), Spink (2001), Abma (2004), Kayano (2002), Caldas (2002), Cohen & Franco (2004), Januzzi (2011) e do Guia de Políticas Públicas da Enap (2014)

Quanto aos critérios de avaliação, Costa & Castanhar (2003, p.972/975) esclarecem que “são medidas para a aferição do resultado obtido” e que os mais comuns a serem observados na avaliação de políticas públicas, entendidos como indicadores, são: i) *eficiência* - menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa; ii) *eficácia* - medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas; iii) *impacto ou efetividade* - indica se o projeto tem efeitos no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais; iv) *sustentabilidade* - capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa para o seu término; v) *análise custo-efetividade*; vi) *satisfação do beneficiário*; vii) *equidade* - distribuição dos benefícios do programa de maneira justa e compatíveis com as necessidades do usuário; viii) *insumos (inputs)*; ix) *carga de trabalho (workload)*; x) *resultados (outputs)*; xi) *custos (costs)* e; xii) *qualidade e oportunidade dos serviços (service quality and timeliness)*.

Secchi (2013) relaciona como os principais critérios: a) economicidade; b) produtividade; c) eficiência econômica; d) eficiência administrativa; e) eficácia e f) equidade. O referido autor esclarece ainda que os indicadores são utilizados para operacionalizar os critérios de avaliação e funcionam como artifícios (proxies) que podem ser criados para medir *input*, *output* e *outcome*. Os indicadores de *input* (entradas do sistema) são relacionados a gastos financeiros, recursos humanos empregados ou recursos materiais utilizados. Indicadores de *output* são relacionados à produtividade de serviços/produtos, como a quantidade de buracos tapados nas estradas, quantidade de lixo coletado etc.

Indicadores de *outcome* (resultados) são relacionados aos efeitos da política pública sobre os *policytakers* (cidadãos) e à capacidade de resolução ou mitigação do problema para o qual havia sido elaborado. Indicadores de resultados são operacionalizados por meio de médias ou percentuais de satisfação dos usuários/cidadãos, qualidade dos

serviços, acessibilidade da política pública, número de reclamações recebidas, receitas geradas pela prestação de serviços etc. Os indicadores de *input* medem esforços e os indicadores de *output* e *outcome* medem realizações.

A realização de uma avaliação de políticas públicas segue uma série de etapas metodológicas que garantem a robustez e a confiabilidade dos resultados. Basicamente, de acordo com a literatura, são adotados os seguintes procedimentos na avaliação:

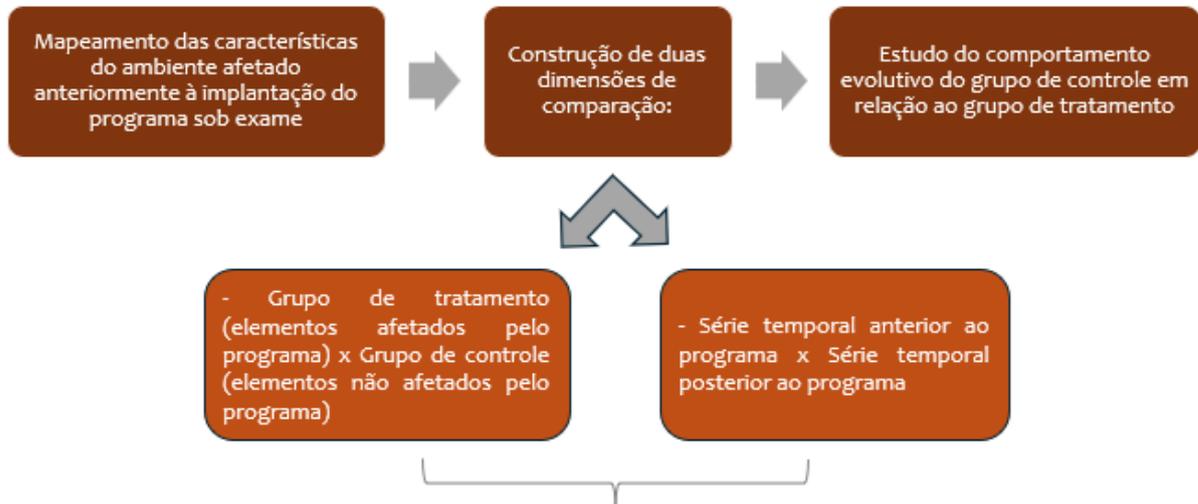
| | |
|---|---|
| Definição do objeto de avaliação | <ul style="list-style-type: none"> Identificar e delimitar o que será avaliado. Pode ser uma política específica, um programa, ou um conjunto de ações interligadas. |
| Estabelecimento de critérios e indicadores | <ul style="list-style-type: none"> Definir os critérios de avaliação (eficácia, eficiência, sustentabilidade, etc.) e indicadores que permitam mensurar o desempenho da política. |
| Desenho do método de avaliação | <ul style="list-style-type: none"> Escolher a metodologia a ser empregada, podendo variar de análises <i>qualitativas</i> (entrevistas, grupos focais, análise documental) a <i>quantitativas</i> (pesquisas, análise de dados estatísticos). |
| Coleta e análise de dados | <ul style="list-style-type: none"> Recolher e analisar os dados qualitativos e quantitativos relevantes. A qualidade e a validade dos dados são cruciais para garantir que as conclusões sejam precisas e úteis. |
| Comparação com os objetivos estabelecidos | <ul style="list-style-type: none"> Comparar os resultados obtidos com os objetivos inicialmente estabelecidos para a política pública. Um dos métodos fundamentais utilizados neste momento comparativo é o <i>Benchmarking</i>, caracterizado como o processo de comparar as medidas de desempenho e resultados internos com os de outras entidades envolvidas em atividades similares (comparação entre programas). Essa análise ajudará a determinar o grau de sucesso da política e identificar áreas de melhoria. |
| Análise do impacto e sustentabilidade | <ul style="list-style-type: none"> Avaliar não apenas o cumprimento das metas imediatas, mas também os impactos a longo prazo e a sustentabilidade da política. Esta etapa é essencial para entender o legado da intervenção e as capacidade de gerar efeitos duradouros. |
| Elaboração de recomendações | <ul style="list-style-type: none"> Formular, com base nos resultados da avaliação, recomendações que podem incluir a continuidade, modificação, ampliação ou término da política. As recomendações devem ser práticas, viáveis e baseadas em evidências. |
| Divulgação e uso dos resultados | <ul style="list-style-type: none"> Elaborar um Relatório de Avaliação e disseminá-lo para os <i>stakeholders</i> envolvidos, como gestores públicos, legisladores, sociedade civil e o público em geral. A transparência na divulgação dos resultados fortalece a confiança na gestão pública e incentiva o uso dos resultados da avaliação para a melhoria contínua das políticas públicas. |

Fonte: Elaboração própria

É importante ressaltar que além dos métodos de análises qualitativas e quantitativas utilizados para avaliar políticas públicas, conforme expostos acima, as avaliações também são associadas a

métodos econométricos voltados a precisão, segurança e transparência metodológica.

Os procedimentos consistem, em linhas bastante gerais, nos seguintes estágios (VIEITEZ, 2018, p.26):



Essas duas dimensões permitem avaliar o **impacto** da política pública, que consiste na diferença entre o *fato* (resultado alcançado com a implantação da política pública) e o *contrafactual* (resultado alcançado da mesma forma sem a implantação da política pública). Em outras palavras, o impacto de uma política pública é a diferença entre a comparação o mundo fático com a política pública e sem a política pública (e para isso eu preciso dos grupos de controle).

Fonte: Elaboração própria

Dessa forma, é possível observar a complexidade que envolve o processo de avaliação de políticas públicas, bem como a sua importância, como já dito anteriormente, para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle social sobre a efetividade da ação do Estado.

Avaliar políticas públicas permite que os gestores adotem políticas públicas baseadas em evidências, reduzindo o espaço para intuição e estabelecendo um processo decisório a partir de dados e análises consistentes. Isto é, a avaliação de uma política também é uma fonte de aprendizado, pois permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados.

Por isso, deve-se sempre lembrar que avaliações qualificadas produzem resultados confiáveis e possibilitam o aprimoramento de políticas, justificando investimentos ou economia de recursos, já que evidenciam se os resultados esperados estão sendo alcançados e se os recursos estão sendo utilizados de modo eficiente.

Portanto, verifica-se que a avaliação é uma etapa do ciclo da política pública que visa obter eficiência e ampliar a área de influência do governo com programas sociais e, ao mesmo tempo, dar retorno às autoridades quanto ao planejamento e à implantação de novas políticas. De acordo com o Arretche (2001), a avaliação é parte não apenas da aferição da eficiência dos gastos públicos, mas de todo um processo de participação social, que vem crescendo desde a redemocratização do país. Nesse contexto, a pesquisa avaliativa promove um importante direito democrático, relacionado com o controle social sobre a atuação estatal.

Uma vez abordada a importância e a necessidade de se avaliar políticas públicas, faz-se necessário voltar a atenção para os agentes que são capazes de realizar tal atividade e sua contribuição para a sociedade, destacando-se dentre as instituições, os Tribunais de Contas, que vem passando por uma grande evolução no decorrer do tempo e se portando como instituições indispensáveis do Estado Democrático de Direito do Brasil, razão pela qual o capítulo seguinte será destinado a explanar a atuação das referidas Cortes no âmbito da avaliação de políticas.



3

CAPÍTULO II: TRIBUNAL DE CONTAS E SUA ATUAÇÃO NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

3.1 PANORAMA GERAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E SUAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

Em meados do século XVII, em meio aos ideias iluministas que se expandiram na Europa, emerge-se, por meio do filósofo francês Charles-Louis Secondat, mais conhecido como Montesquieu, as premissas da Teoria da Separação dos Poderes que hoje estão estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), quais sejam, Judiciário, responsável em essência pelo julgamento dos litígios, controle de constitucionalidade e legalidade; Executivo, detentor maior do poder na medida em que assume a administração do Estado; e Legislativo, responsável pela inovação no estado de Direito (criação de normas). Poderes esses, que no exercício de suas funções típicas e atípicas, atuam de maneira independentes e harmônicas entre si.

Convém ressaltar que apesar de ter se popularizado o uso da expressão “separação dos poderes”, o citado filósofo aduz que o poder é único e indivisível e, portanto, a segregação sobredita diria respeito a funções do poder, que deveriam ser exercidas por instituições distintas, ou seja, tais funções seriam a executiva, legislativa e judicial.

De toda forma, a referida tripartição é fundamental para que seja evitada a concentração excessiva de poder em uma única estrutura, atenuando-se, dessa forma, o seu abuso e a arbitrariedade. É esta a principal razão de sua existência e objetivo trazido por Montesquieu.

Em que pese a consolidada e renomada teoria tripartite de poder, não se pode deixar de mencionar que o referido entendimento, ao longo dos tempos e principalmente nos dias atuais, vem sofrendo críticas por carregar uma ideia obsoleta. O ilustre Professor Bruce Ackerman, em seu artigo *Adeus, Montesquieu* (2014, p.15), afirma que:

[...] quase três séculos depois, já passa da hora de repensar a Santíssima Trindade de Montesquieu. Apesar de seu *status* canônico, ela nos mantém cego para o surgimento, em nível mundial, de novas formas institucionais que não podem ser categorizadas como legislativas, judiciárias ou executivas.

Para Bruce (2014), uma "nova separação de poderes" está emergindo no século XXI, de maneira que devemos levar em conta um mundo institucional em que instituições independentes desempenham funções cada vez mais importantes, apesar de não poderem ser classificadas como legislativas, judiciais ou executivas.

Trazendo essa crítica para o contexto deste trabalho, podemos citar outras instituições que não fazem parte do Executivo, Legislativo e Judiciário, mas detêm autonomia, independência e carregam valores constitucionais e sociais importantes no desempenho de suas missões e atribuições, como a Defensoria Pública, Ministério Público e os Tribunais de Contas.

E justamente devido ao fato de termos instituições constitucionais e democráticas que não pertencem aos três poderes é que precisamos começar a repensar em um novo modelo de separação de poderes.

Porém, é salutar ter trazido o breve resumo acerca da supracitada tradicional teoria tripartite dos poderes, pois foi a partir do aperfeiçoamento pela busca de se evitar a arbitrariedade que se desenvolveu a criação de um sistema de controle, dividido entre controle interno, este exercido pelo próprio órgão sobre si, com suas finalidades voltadas a uma atuação preventiva e de acompanhamento para o alcance de objetivos e metas da função administrativa; o controle externo, exercido por um órgão em relação a outro, no qual se insere um órgão técnico em auxílio ao Poder Legislativo, qual seja, os Tribunais de Contas, que tem como função o exercício do controle e fiscalização dos recursos públicos e das contas dos seus gestores; e o controle social, que conta com a participação da sociedade na Administração Pública, com objetivo de acompanhar e fiscalizar as ações de governo.

A instituição da Corte de Contas no Estado Brasileiro deu-se primeiramente no âmbito da Constituição Republicana de 1891², com o objetivo de liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Em 1934, houve a ampliação das funções dos Tribunais de Contas, quando também

² Constituição da República de 1891. Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

foram inseridas atribuições especiais de julgamento de contas, possibilidade de acompanhamento da execução dos orçamentos públicos, registros de determinados contratos, entre outras.

Tais competências foram sendo cada vez mais ampliadas, até as Cortes de Contas assumirem, a partir da Constituição de 1988³, não apenas a verificação da legalidade, mas, atualmente, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, seja da União, por meio do Tribunal de Contas, seja dos Estados e Municípios, pelos Tribunais de Contas Estaduais, dos Municípios ou do Município a depender da estrutura de cada Estado. Foi a partir do Diploma Constitucional de 1988 que as Cortes de Fiscalização tiveram considerável ampliação de jurisdição e competência.

Os Tribunais de Contas, órgãos técnico-administrativos, são instituições constitucionais dotadas de autonomia⁴ (administrativa e financeira) e independência, criadas para auxiliar o Poder Legislativo, sem caráter de subordinação, no exercício do controle externo da Administração Pública que consiste, como dito acima, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades administrativas, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, conforme preceituam os artigos 70 e 71, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Em outras palavras, as Cortes de Contas são tribunais administrativos que dão suporte técnico ao Poder Legislativo, atuando em regime de cooperação, no exercício do controle externo da Administração Pública Direta e Indireta, sem integrar, portanto, o referido Poder Legiferante.

Para fins de corroborar com o entendimento exposto, trago as lições de Odete Medauar, em sua obra de “*Direito Administrativo Moderno*” (2003, p.421), *in verbis*:

³ Constituição da República de 1988. 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.

⁴ (ADI 4.418). O Supremo Tribunal Federal já decidiu que o Tribunal de Contas goza de autogoverno, autonomia e iniciativa reservada quanto à instauração de processo legislativo que pretenda alterar a sua organização e funcionamento.

Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, §3º). **Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.** (grifo)

Destaca-se, ainda, a diferenciação do controle exercido pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas feita pelo ilustre doutrinador administrativo Jacoby, ao afirmar que (2008, p.101):

O Legislativo representa um **poder** financeiro (sobre si e sobre os outros poderes), na medida em que possui competência para autorizar a cobrança de tributos, consentir nos gastos públicos, tomar contas dos que usam do patrimônio em geral; por sua vez, os Tribunais de Contas exercem um **controle** financeiro da Administração Pública, mediante uma estrutura de apoio ao Legislativo. (grifo)

E justamente por serem órgãos autônomos e independentes, isto é, não subordinados aos Poderes Legislativos, é que os Tribunais de Contas conseguem exercer suas atribuições com mais afinco e eficiência.

No âmbito federal, tem-se o Tribunal de Contas da União (TCU), com suas competências elencadas no artigo 71 da CRFB/88. Não obstante a previsão constitucional do artigo 71 se refira, de modo expresso, ao Tribunal de Contas da União, o artigo 75 da Carta Magna, em observância ao princípio constitucional da simetria⁵, estende a mesma disciplina aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, dos Municípios e aos Conselhos de Contas dos Municípios, respeitado o princípio federativo e seus desdobramentos.

Dada a devida conceituação dos Tribunais de Contas, passa-se a demonstrar quais as competências concedidas à instituição. Estas

⁵ Princípio da Simetria é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República, principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

estão dispostas, em sua maioria, nos incisos do artigo 71 da Carta Magna de 1988, veja-se:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Há ainda outras competências previstas ao longo do texto constitucional, como, por exemplo, o artigo 31, §1º, e o artigo 75, quando confere aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios as mesmas prerrogativas do Tribunal de Contas da União.

Outrossim, a legislação infraconstitucional também tratou de conferir algumas competências relevantes às Cortes de Contas, notadamente por meio da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, quanto à prerrogativa de verificar o cumprimento dos limites relativos às despesas de pessoal e prudenciais de endividamento, operações de créditos, entre outras.

Tais atribuições demonstram a dimensão e importância que deve ser dada aos Tribunais de Contas, bem como o seu papel garantidor na existência do Estado Democrático de Direito. É nesse sentido o entendimento de Moreira Neto (2005, p.105):

O Tribunal de Contas ainda deve ser considerado um órgão constitucional de soberania por ser garantidor dos valores político-constitucionais do Estado democrático de direito, isto é, ‘porque exerce funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicano e democrático, no tocante a um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo juspolítico que é, desde a Carta Magna, a gestão fiscal (...)’.

Da leitura das competências estabelecidas pela Constituição Federal às Cortes de Contas, já se extrai a fundamental importância destes órgãos fiscalizatórios para o controle dos gastos públicos e, conseqüentemente, para o combate à prática de atos de corrupção, seja pela prevenção à ocorrência dos atos, seja pela instrumentalização das ações tendentes a responsabilizar os agentes a quem a prática desses atos é atribuída.

Dessa forma, é possível concluir que a função precípua dos Tribunais de Contas é salvaguardar o erário, contribuindo com o aprimoramento da gestão da Administração Pública em benefício da sociedade (artigo 74, §2º, da CRFB/88), visando o combate à malversação do dinheiro público e a efetiva e regular prestação de

serviços públicos considerados indispensáveis à garantia da tão almejada paz social.

Os Tribunais de Contas representam um dos principais instrumentos republicanos destinados à concretização da democracia e dos direitos fundamentais, na medida em que o controle do emprego recursos públicos propicia, em larga escala, justiça e igualdade (STF. 1ª Turma. MS 33340/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 26/5/2015. Informativo 787).

Em que pese grande parte de atuação das Cortes de Contas seja a análise e julgamento das contas dos gestores e administradores da coisa pública, realizando-se auditorias de conformidade, em decorrência do princípio da prestação de contas (*accountability*), as competências/incumbências dos Tribunais de Contas não se limitam a essa atividade. Observa-se uma mudança e avanço na cultura de análise dessas Instituições de Controle, de modo a visar não só a conformação legal dos atos da Administração (controle formal e burocrático do cumprimento dos percentuais dos gastos públicos), mas também a análise dos resultados das ações governamentais (legitimidade e eficiência), de modo a resultar num olhar mais atento à qualidade do gasto público (foco no resultado) e na concretização dos direitos e garantias constitucionais. Explica-se.

No atual cenário do Estado Brasileiro, marcado por fortes episódios de corrupção e malversação do recurso público, a atuação das Cortes Fiscalizadoras se torna cada vez mais necessária e importante. E justamente com o escopo de obter maiores resultados no controle dos gastos públicos e na efetivação dos direitos e garantias fundamentais, é que se faz necessária a atuação dos Tribunais de Contas no âmbito das políticas públicas, no que diz respeito à avaliação dos programas públicos.

É imperioso destacar que na missão institucional das Cortes de Contas encontra-se prevista a avaliação de políticas públicas. E não poderia ser diferente, uma vez que as políticas públicas se materializam sob a forma de despesas públicas e, justamente por envolver gestão e dispêndio de dinheiro, é que tais políticas não podem passar ao largo das ações de fiscalização.

O controle de políticas públicas, nesse sentir, visa não só garantir a efetivação de direitos fundamentais do cidadão, mas também combater desvios de verbas e corrupção na estrutura da

Administração, a fim de salvaguardar o erário e zelar pela reta aplicação do dinheiro público. As políticas públicas podem e devem ser fiscalizadas, de modo a permitir um uso mais eficiente, probó, transparente e igualitário dos recursos públicos.

Como explica Ricardo Lobo Torres (1993, p.33):

(...) **há uma relação essencial e profunda entre os direitos fundamentais e as finanças públicas.** A integridade e a defesa dos direitos fundamentais dependem do equilíbrio da atividade financeira do Estado. **É que a garantia e concretização dos direitos fundamentais demandam o aporte de recursos públicos substanciais.** *(grifo)*

No artigo 70 da Constituição Federal, ao tratar de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a Carta Magna expressamente determina a amplitude dessa fiscalização, que deve alcançar não apenas a legalidade, mas a legitimidade e a economicidade.

Como realizar tal intento, sem avaliar as políticas públicas? Já afirmava Lima (2020), avaliar é essencialmente verificar se os programas e atividades em cursos são legítimos - no sentido de serem úteis para as finalidades públicas para os quais foram desenhados - e se estão em consonância com os princípios da economia, isto é, se os benefícios alcançados estão em linha com os custos incorridos, incluindo os custos de oportunidade, ou seja, se não existiriam usos alternativos dos mesmos recursos que trouxessem benefícios maiores.

Quanto à legalidade, é possível aferir se os gestores públicos realizaram as políticas públicas nos termos previstos legalmente. Importante observar que essa análise deve ocorrer não somente sobre a ideia de mera legalidade (ato em face de lei), mas sim se os atos se adequam às diretrizes constitucionais acerca do referido princípio.

Além disso, o próprio artigo 71 da CRFB/88, em seu inciso IV, já transcrito acima, ao tratar das competências específicas dos Tribunais de Contas, revela o caráter avaliador das referidas Cortes, ao dispor que as inspeções e auditorias serão de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e *operacional* (esta última com foco maior em resultados). É que, de acordo com Lima (2020, p.324):

A natureza operacional relaciona-se ao próprio funcionamento das entidades, programas e atividades fiscalizados, **no sentido de verificar se atendem os objetivos**

para os quais foram criados. Supera, portanto, os exames formais, de conformidade com a lei e os demonstrativos contábeis, para um exame do próprio funcionamento, da própria operação sob exame. *(grifo)*

Portanto, se políticas públicas necessitam, em sua maioria, da utilização de recursos públicos para serem concretizadas; se necessitam estar previstas no planejamento orçamentário e previstos legalmente; e, por fim, se compete aos Tribunais de Contas fiscalizar a legalidade, legitimidade e economicidade dos recursos públicos de forma garantidora levando em consideração os objetivos e direitos sociais previstos na Constituição da República, é legítimo que as Cortes de Contas podem e devem exercer a atividade avaliativa das políticas públicas.

Não obstante, um novo dispositivo constitucional, inserido por meio da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, determinou que os órgãos e entidades da Administração Pública realizassem avaliação das políticas públicas, veja-se:

Constituição Federal de 1988

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 16. **Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados**, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) *(grifo)*

Dessa maneira, observa-se que os Tribunais de Contas têm a prerrogativa e o dever de fiscalizar (avaliar) políticas públicas, outrossim, por ser defensor dos direitos republicanos, e, de consequência, defensor do cidadão contribuinte, o qual tem direito a serviços prestados de forma eficiente e econômica.

E nessa perspectiva é que as Cortes de Contas se inserem como órgãos capazes de contribuir significativamente para a modernização e o aperfeiçoamento da gestão e da consolidação do gerenciamento das necessidades públicas.

Mas, para além do poder e dever de avaliar políticas públicas, a doutrina também defende o alcance da atuação das Cortes

Fiscalizadoras nos ciclos iniciais das políticas públicas. E aqui, apenas para fins de complementação do tema acerca da participação dos Tribunais de Contas no ciclo administrativo das políticas públicas, trago o entendimento, de forma sucinta, de alguns doutrinadores, uma vez que este o enfoque deste trabalho não recai sobre as etapas iniciais das políticas públicas.

Para Chadid (2019, p.220):

As Cortes de Contas poderiam atuar na “montagem da agenda” de uma política pública, tendo em vista que, na qualidade de órgãos fiscalizadores das dimensões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Públicas, possuem a capacidade de diagnosticar os problemas sociais que mobilizariam a abertura de discussões em torno da agenda governamental.

Em estudo sobre políticas públicas e o controle pelos Tribunais de Contas, Sabrina Nunes Locken também destaca as funções dos Tribunais de Contas em outras etapas do ciclo de políticas públicas.

Para a citada autora (2014), no primeiro momento que se refere à “formulação das políticas públicas”, a função do Tribunal de Contas seria a de provocação, porque induz o agir do Estado diante de um problema social. Nesse cenário, o Tribunal não tem legitimidade para determinar a escolha de certa política, mas poderia interagir com a problematização da questão, dando visibilidade.

No segundo momento, seria a participação na fase de “implementação”, cabendo à Corte de Contas averiguar a execução das políticas para verificar se corresponde ao previsto, emitindo decisões que exigem o comprometimento dos atores envolvidos e/ou a recondução das metas. O Tribunal poderia nesse estágio identificar a multiplicidade das relações a fim de ajudar na superação das dificuldades.

Dessa forma, observa-se que os Tribunais de Contas, no exercício de suas funções institucionais, podem contribuir para uma melhor gestão da coisa pública e concretização dos direitos e garantias constitucionais, participando de diversos momentos da elaboração de uma política pública, demonstrando, assim, sua força e capacidade institucional.

Porém, no plano prático, a atuação das referidas Cortes vem sendo fortemente instigada na etapa da avaliação da política pública. E neste ponto, é importante ainda salientar que os Tribunais de Contas dispõem de importantes instrumentos para realizar sua função fiscalizadora, dentre os quais destaca-se as auditorias e inspeções. No que tange às auditorias, estas podem ser de duas naturezas: conformidade (também chamada de governamental) e operacional.

Apenas para fins de esclarecimentos, a auditoria de conformidade, de acordo com os preceitos estabelecidos pelas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI 400⁶, consiste na “avaliação independente para determinar se um dado objeto está em conformidade com normas aplicáveis identificadas como critérios.” As auditorias de conformidade são realizadas para verificar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada, podendo resultar em aplicação de sanções ao gestor em caso de achados/irregularidades.

Por outro lado, a auditoria operacional (instrumento que será detalhado no tópico seguinte) tem por objeto o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, de maneira que não se limita a apontar problemas, mas faz recomendações aos responsáveis pelas políticas públicas.

Dito isso, faz-se necessário esclarecer que, para mensurar os resultados das ações governamentais, as Cortes vêm se utilizando de alguns instrumentos, como por exemplo, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)⁷, instituído para o monitoramento da

⁶ A ISSAI 400 estabelece os princípios fundamentais de auditoria de conformidade. Para fins de esclarecimentos, a INTOSAI, associação internacional de auditoria governamental, tem como uma de suas missões promover uma estrutura de conhecimento para a fiscalização, emitindo, portanto, as ISSAIs (International Standards of Supreme Audit Institutions), que consistem em um conjunto de normas contendo padrões para a realização de auditorias.

⁷ O IEGM foi desenvolvido inicialmente pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em 2014, depois aplicada duplamente naquele Estado e pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em 2015, e, finalmente, disseminada por quase todas as unidades federativas em ação conjunta articulada e apoiada pelo Instituto Rui Barbosa nos anos de 2016, 2017 e 2018. Os indicadores foram construídos por dados já presentes em bancos públicos disponíveis e por outros coletados diretamente para esta finalidade, e planeja-se que a mensuração seja feita de forma periódica e permanente junto a todas as unidades municipais, possibilitando a construção de

execução das políticas públicas, delineando um amplo panorama das condições dos serviços públicos e dos recursos mobilizados pelas Prefeituras para prestá-los em áreas sensíveis da atuação governamental, tais como saúde, educação, meio ambiente, planejamento, gestão fiscal, defesa civil e governança da tecnologia da informação.

Mas, atualmente, o principal mecanismo utilizado pelos Tribunais de Contas para fins de avaliação de políticas públicas são as supracitadas *auditorias operacionais*, cujo enfoque da análise recai sobre a eficiência e economicidade da Administração.

3.2 TRIBUNAIS DE CONTAS E O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A atuação das Cortes de Fiscalização no âmbito das políticas públicas traduz um novo modelo de instituição voltada à cooperação na gestão pública.

Muitas vezes o orçamento público é insuficiente para assegurar a todos o usufruto digno dos direitos previstos na CRFB/88. A escassez de recursos é um desafio a ser enfrentado pelo Poder Público para implementar as políticas públicas. Por isso a importância do Tribunal de Contas avaliar como os recursos públicos têm sido empregados (se está havendo um gasto com qualidade), isto é, avaliar como a política pública está sendo implementada e se os recursos estão sendo alocados de maneira correta (isso também faz parte do caráter pedagógico do Tribunal, pois ajuda o gestor na implementação de uma política, orientando-o e contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão).

Os Tribunais de Contas, ao avaliarem as políticas públicas, atuam sobre *resultados*. O parâmetro do resultado relaciona-se com a análise de legitimidade, economicidade, tendo como fonte exegética o princípio da eficiência enunciado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

A legitimidade alcança a finalidade, a moralidade e a eficiência do agir do Poder Público, de forma que qualquer serviço prestado ou ato praticado pela Administração Pública só poderá ser legítimo se

uma série temporal de comparações e análises de evoluções intra-federativa (VIEITEZ, 2018, p. 39).

respeitar os limites impostos por esses direitos e, bem assim, se for por eles orientado, e não somente se cumprir formalidades ou preceitos positivados por normas legais.

A economicidade se concentra em averiguar a relação entre o custo e o benefício das atividades levadas a cabo pela Administração.

Para as Cortes de Contas, avaliar uma política pública é examinar a utilidade dessa política, analisando seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, podendo, ao final, se for necessário, ser emitidas recomendações ao gestor. E de acordo com Lima (2020, p.321), avaliar a utilidade da política pública:

Trata-se de verificar se uma política pública de fato atinge os objetivos a que se propõe, não se constituindo em intervenção supérflua, sem impactos significativos. Avaliar a utilidade de uma política não é, contudo, prescrever orientação política, não é restringir escolhas legítimas de quem foi eleito com uma agenda e deseja implementá-la com uma série de programas e ações. O papel da avaliação é tão somente fornecer evidências sobre o que pode funcionar ou não, os impactos, os custos envolvidos, de forma a melhorar a qualidade das decisões e subsidiar o debate público. O avaliador, contudo, não pode ter a pretensão de que suas preferências políticas, que se refletem em ações governamentais, prevaleçam.

As avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas podem ser *ex ante*, de forma a contribuir para o dimensionamento da demanda, identificação do problema social ou alteração na agenda governamental; *in itinere*, contribuindo para a otimização das ações e dos custos, melhorando, assim, a qualidade do serviço e aprimoramento da política pública durante a sua implementação e; *ex post*, quando utilizadas para medir os efeitos concretos das políticas públicas, sua relevância, resultados, impactos e sustentabilidade quanto à qualidade e o valor público do gasto de forma a orientar sobre a viabilidade e necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública.

É possível verificar que a avaliação de políticas públicas pelas Cortes de Contas vem sendo um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público e medida diariamente fortalecida. Não é à toa que a

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)⁸, através do Marco de Medição e Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-QATC)⁹, vem dando ênfase ao indicador de desempenho das auditorias operacionais, de modo a estimular a atuação das Cortes no âmbito das políticas públicas, trazendo essa sistemática como nova diretriz de operação das Cortes de Fiscalização.

Além disso, a ATRICON, em parcerias com outras instituições¹⁰ voltadas ao fortalecimento do controle externo, vem expedindo recomendações visando incentivar e fortalecer a participação dos Tribunais de Contas na fiscalização das ações governamentais, como é o caso da Nota Recomendatória Conjunta ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON nº01/2022, que fora expedida como recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para acompanhar e fiscalizar as ações desenvolvidas pelos entes públicos, quanto à realização da busca ativa dos meninos e meninas em situação de evasão ou abandono, ao fornecimento de alimentação adequada e de transporte escolar, e à garantia de conectividade para garantia do direito à educação e para recomposição das perdas na aprendizagem, bem como quanto à vacinação das crianças de 5 a 11 anos.

É notório, portanto, que vem sendo construído um modelo de Tribunal cuja atuação é voltada à cooperação na gestão pública. No âmbito do Estado do Amazonas, o Tribunal de Contas Estadual (TCE/AM), objeto de análise deste trabalho, ainda que de forma incipiente, já vem inserindo em sua cultura essa nova diretriz, buscando fortalecer sua atuação no âmbito das políticas públicas. E para isso, vem realizando auditorias operacionais na área da saúde, educação, ambiental, social, entre outros, inclusive, em parcerias com outras entidades fiscalizadoras, como foi o caso da Auditoria Coordenada pela

⁸ A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), criada no dia 26 de agosto de 1992, atua com o intuito de garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos Tribunais de Contas e de seus Membros (Ministros, Conselheiros, Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos), visando aprimorar o Sistema de Controle Externo do Brasil em benefício da sociedade.

⁹ Diz respeito a um Projeto da ATRICON, iniciado em março de 2013 e atualizado em 2014, de adesão voluntária, regido pelo Regulamento Atricon nº 01/2013, que tem como objetivo verificar o desempenho dos Tribunais de Contas, identificando seus pontos fortes e fracos e a forma como eles influenciam o seu desempenho.

¹⁰ A ATRICON possui parceria com outras entidades representativas dos Tribunais de Contas, como o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM), a Associação Nacional dos Auditores (AUDICON), a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON) e o Colégio dos Corregedores e Ouvidores dos Tribunais de Contas do Brasil (CCOR).

Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) e financiada pela Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ), cujo objetivo consistiu em avaliar a eficácia e eficiência das políticas públicas voltadas para a erradicação da violência contra a mulher durante o período de 2019-2021, avaliando o impacto havido durante a pandemia do Covid-19¹¹.

Como já dito anteriormente, as Cortes de Contas possuem alguns instrumentos para mensurar os resultados das ações governamentais (avaliar políticas públicas), destacando-se, dentre eles, a auditoria operacional (também chamada de auditoria gerencial, auditoria de programas, auditoria de resultados ou auditoria moderna), atualmente utilizada como principal ferramenta de avaliação, em virtude da natureza e dos objetivos inerentes a essa espécie de auditoria.

Os Tribunais de Contas, no plano internacional, integram a International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), da qual o Tribunal de Contas da União (TCU) é uma das instituições fundadoras.

Por serem os Tribunais de Contas entidades fiscalizadoras, seguem um padrão metodológico internacional proposto pela INTOSAI, a qual tem como objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização. A referida Organização tem liderado esforços substanciais para sistematizar as metodologias de avaliações de políticas públicas pelas entidades de controle externo, inicialmente, de forma mais restrita, com as auditorias de desempenho (ISSAI 3000) e, ultimamente, de forma mais abrangente, com a GUID 9020.

Por conseguinte, no Brasil, o Instituto Rui Barbosa (IRB) realiza a função de adaptação e organiza as orientações aos Tribunais de Contas, por meios de Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), com objetivo de auxiliar as entidades fiscalizadoras na avaliação das políticas públicas.

No que diz respeito às políticas públicas, o Instituto Rui Barbosa editou a NBASP 9020, que corresponde à tradução da GUID 9020-Evaluation of Public Policies, da INTOSAI, a qual orienta o modo

¹¹ A Auditoria coordenada pela OLACEFS foi realizada no âmbito do TCE/AM, através do Processo SPEDE n° 11035/2023.

adequado, científico e independente de proceder na avaliação das políticas públicas no âmbito dos Tribunais de Contas. Nas orientações da NBASP 9020, resta evidenciado que a avaliação é uma atividade ampla que contempla diversos tipos de auditoria, dentre as quais a auditoria operacional. O foco da auditoria operacional é a avaliação de economicidade, eficiência e efetividade.

De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (baseado na orientação da INTOSAI), a auditoria operacional:

é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 3000/17).

Como bem elucida o ilustre Professor Arlindo Carvalho Rocha (2016, p.46):

O conceito que mais se aproxima do que deva ser uma auditoria operacional, dentro do enfoque do Controle Externo, entretanto, é aquele que concebe a **Auditoria Operacional como uma avaliação da eficácia de uma entidade em cumprir seus objetivos, programas e metas, e da legalidade, economicidade e eficiência na administração de seus recursos**. Preliminarmente, cabe ressaltar que a auditoria operacional é uma evolução natural da auditoria tradicional, que deixou de ser especificamente contábil para tornar-se abrangente, acrescentando à verificação da legalidade e correção dos registros contábeis, a determinação da economicidade e eficácia das entidades. *(grifo)*

Para Peter & Machado (2007, p.44), a auditoria operacional:

avalia as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte deles, dos órgãos ou entidades da Administração Pública e dos programas de governo com a finalidade de emitir um parecer. Essa avaliação tem **como critérios: a eficácia de seus resultados em relação aos recursos** (humanos, materiais e tecnológicos) disponíveis; a **economicidade; a eficiência; efetividade** e qualidade dos controles internos existentes para gestão do recurso público. *(grifo)*

Como explanado anteriormente, esta modalidade de auditoria tem por objeto o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o

aperfeiçoamento da gestão pública, de maneira que não se limita a apontar problemas, mas faz recomendações aos responsáveis pelas políticas públicas, a fim de melhorar os seus resultados ou até mesmo reconsiderar sua manutenção.

Apenas para reforçar o entendimento e a compreensão acerca dos critérios examinados nas auditorias operacionais, é importante destacar, conforme preconiza Lima (2020), que a economicidade e a eficiência são estreitamente relacionadas. Para atingir a primeira, deve-se observar se os custos dos meios utilizados para atingir determinados fins foram os mais baratos. Claro que não se pode comparar custos se as finalidades são distintas ou se a qualidade dos produtos e serviços alcançados é diferente. A eficiência, por sua vez, relaciona-se também a custos, mas incorpora com mais ênfase o fator *tempo*. Determinada atividade ou programa será mais eficiente se entregar certo produto ou serviço com o menor custo possível e no menor tempo.

A eficácia, por sua vez, relaciona-se à entrega propriamente dita do produto ou serviço. Um projeto ou atividade será eficaz se consegue prover bens ou serviços conforme foi planejado. Já a efetividade relaciona-se mais ao alcance dos objetivos governamentais. Não se trata apenas do produto ou serviço entregue, mas do objetivo de política alcançado.

As quatro dimensões da auditoria operacional buscam, portanto, medir se os objetivos da política pública são alcançados de acordo com os meios planejados (eficácia), e se tais meios foram os de menor custo entre os existentes (economicidade), bem como se alcançaram tais objetivos (efetividade) no menor tempo possível (eficiência).

Na literatura pertinente, os critérios comumente utilizados nas avaliações de políticas públicas dizem respeito à eficiência, à eficácia e à efetividade. (MINAYO, ASSIS & SOUZA, 2005; ARRETCHE, 2009; BORGES, 2014; ANDRADE & SANTANA, 2017; SILVA, 2019; ALMEIDA ET AL., 2020; OUTEIRO, 2020; RUIZLOZANO, 2020).

Dessa forma, observa-se que os critérios geralmente empregados na avaliação de políticas públicas (eficiência, eficácia e efetividade) são também utilizados pela auditoria operacional, que acrescenta, ainda, o critério de economicidade.

O emprego da auditoria operacional agrega valor quando utilizada para avaliação de políticas públicas. Essa modalidade de

auditoria, por avaliar o desempenho operacional e de gestão, está mais próxima do gestor, relatando a este as principais causas que possam impactar na execução de determinados programas, formulando as recomendações necessárias à correção das causas, de forma a possibilitar que as políticas públicas possam atingir suas finalidades.

A NBASP 3000¹² reafirma que a auditoria operacional visa a contribuir para uma maior economia, eficiência e efetividade da atuação governamental, bem como para boa governança, *accountability* e transparência. Para tanto, ao analisar a atuação governamental, nas suas múltiplas modalidades, busca identificar, além do alcance das metas e indicadores, os meios disponíveis para a atuação, sugerindo aperfeiçoamentos eventualmente necessários para que os objetivos das organizações sejam atendidos.

Apenas para fins de esclarecimentos, as auditorias operacionais possuem características próprias que as distinguem dos outros tipos de auditoria. Ao contrário das auditorias de conformidade e financeiras, que adotam padrões relativamente fixos, as auditorias operacionais, devido à variedade e complexidade das questões tratadas, possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais. Além disso, esse tipo de auditoria requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica.

Para Speck (2000, p.146), a auditoria operacional diverge fundamentalmente da auditoria contábil quanto ao maior grau de profundidade de suas investigações. O autor afirma que:

Esse maior grau de profundidade e a maior complexidade de iteração com o órgão auditado impõem necessariamente a auditoria operacional ter um caráter mais seletivo. Outra característica é que a auditoria operacional tende a produzir dados, que constituem informações novas para a própria administração ou para o programa auditado. A auditoria contábil é mais apropriada na identificação de irregularidades,

¹² A NBASP 3000 foi publicada pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e constitui uma tradução realizada pelo Tribunal de Contas da União da ISSAI 3000 (Standard for performance audit) da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

pois trabalhar com um número reduzido de informações para verificar o seu descumprimento em relação às normas legais

Leal (2006, p.49), com base no trabalho de Lima, elaborou uma interessante tabela que compara ambas as auditorias, operacional e tradicional, conforme se verifica abaixo:

Diferenças entre Auditoria Tradicional e Auditoria Operacional

| Tradicional | Operacional |
|--|--|
| Agentes externos independentes | Agentes externos parceiros |
| Punição de falhas | Contribuição para sanar falhas |
| Fluxo de trabalho é padronizado e hierárquico | O fluxo de trabalho assemelha-se a uma cadeia de produção, contendo insumos, produtos, efeitos |
| Ambiente de comando e controle | Ambiente político com prevalência de debate democrático |
| Utilização de padrões legais | Utilização de boas práticas, modelos, conhecimento e experiência voltados para resultados (<i>results oriented management – ROM</i>) |
| Obediência a procedimentos | Empreendedorismo e liderança, escolha política e administrativa |
| Uso dos conceitos do Direito e da Contabilidade | Uso de informações obtidas através da pesquisa social, análise de políticas, economia |
| Imperatividade | Convencimento |
| Pouca participação popular | Debate público |
| Individualização da responsabilidade | Nem sempre possível individualizar (resultado) |
| Controle Hierárquico e administrativo | Controle democrático e social |
| Os responsáveis são punidos com multas e afastamento | A penalidade atribuída é o ostracismo, a censura, danos a reputação |

Fonte: Lima (2005) apud Leal (2006)

Sinteticamente, de acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, o ciclo de auditoria operacional se inicia com a seleção dos temas (escolha da política e/ou programa a ser analisado). Após a definição de um tema específico, deve-se proceder ao planejamento para definição de uma estratégia global e elaboração do plano de auditoria, que tem por finalidade detalhar os objetivos do trabalho, os critérios de análise, os procedimentos metodológicos que serão adotados e os resultados esperados com a realização da auditoria.

Na fase de execução, realiza-se a coleta dos dados e informações e sua análise. No que tange à coleta de dados, estes podem ser qualitativos e quantitativos, podendo ser obtidos por meio de

documentos oficiais, relatórios de gestão, entrevistas e questionários com gestores e beneficiários das políticas, além de visitas técnicas.

A seguir, desenvolve-se o relatório preliminar, que é enviado ao gestor para comentários/esclarecimentos. Após a análise dos comentários/esclarecimentos do gestor pela equipe de auditoria, efetuam-se as alterações necessárias (se for o caso), obtendo-se o relatório final, que é submetido à apreciação do Relator e do Plenário (órgão colegiado apreciador que terá a incumbência de aprovar ou modificar o relatório). O relatório de auditoria é responsável por compilar os achados, incluindo os pontos fortes e fracos da política pública analisada, devendo ser claro, objetivo e embasado em evidências, apresentando conclusões e recomendações que podem incluir desde ajustes na execução até a reformulação ou extinção da política pública analisada.

Depois de apreciado, o relatório de auditoria é divulgado amplamente para chegar às mais diversas partes interessadas e aumentar a chance de implementação das deliberações do Tribunal de Contas, na forma de recomendações¹³ e determinações¹⁴. A etapa de monitoramento destina-se a acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às deliberações proferidas, de modo que os efeitos pretendidos possam ser alcançados, assim como a aferir os benefícios decorrentes de sua implementação.

Para facilitar a visualização dos procedimentos descritos acima, colaciona-se abaixo a figura do ciclo da auditoria operacional:

¹³ As recomendações são espécies de sugestões/orientações (em caráter pedagógico) dadas aos gestores, com força quase obrigatória, porquanto os responsáveis por executar as respectivas políticas públicas devem apresentar justificativas bastante detalhadas caso não as adotem, sob pena de responsabilidade ao tomarem decisões que não respeitaram o princípio da economicidade, por exemplo. (Lima, 2020, p. 404)

¹⁴ As determinações são de adoção obrigatória pelos órgãos auditados, uma vez que decorrem de exigência legal. Nesses casos, a própria lei estabeleceu a forma de realização da escolha, cabendo ao gestor decidir apenas pontos em que a lei deixou possibilidades abertas. (Lima, 2020, p. 404)



Fonte: Adaptado de NAO (1997). Imagens Freepik

No cenário brasileiro de atuação das Cortes de Contas em políticas públicas, observa-se que a auditoria operacional tem sido exercida com bastante desenvoltura. Registram-se dezenas de auditorias operacionais realizadas todos os anos pelos diversos Tribunais de Contas do país. Têm sido, através de referidas auditorias, avaliados programas de transporte escolar, de merenda escolar, de qualidade de atendimento de serviços de saúde, de segurança pública, de funcionamento do sistema prisional, política nacional sobre drogas, entre inúmeros outros.

Observa-se que a auditoria operacional se torna imprescindível diante da necessidade do controle e da permanente avaliação do desempenho das entidades governamentais vinculadas ao aspecto ético-moral de responder à sociedade pelo bom emprego dos recursos públicos, pois um dos princípios fundamentais das sociedades democráticas é o de que o Poder Público tem a obrigação de prestar contas de suas ações, não só explicitando os objetivos e programas contemplados com recursos públicos como também a forma como tais recursos foram empregados e os resultados obtidos.

Por fim, com base no exposto neste trabalho, é possível constatar que a auditoria operacional possui características semelhantes àquelas empregadas no processo de avaliação de políticas públicas, motivo pelo qual, diante dessa proximidade, tem sido utilizada como principal instrumento para a realização de avaliações. Além disso, muitos autores, inclusive Lima Filho (1990), afirmam que a auditoria operacional é um gênero que se subdivide em duas espécies: a)

auditoria de economia e eficiência; e b) as avaliações de resultados de programas.

Porém, em que pesem serem semelhantes, a auditoria operacional e a avaliação de políticas públicas não se confundem. Há de se ressaltar também a diferença no tocante ao controle propriamente dito.

A avaliação pode se utilizar (e geralmente o faz) de todos os instrumentos e fases da auditoria operacional, que se preocupa com a economicidade, a eficiência e a efetividade das atividades públicas. Mas a avaliação vai além, focando na análise da utilidade e do impacto das políticas públicas, inclusive a longo prazo. E no tocante à utilidade, esta lida com a questão de conhecer se a política foi vantajosa, levando em consideração, por um lado, todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), inclusive os não intencionais ou não esperados, e por outro, as necessidades que pretendia atender (LOUREIRO, 2023, p.533/534).

Já a diferença entre a avaliação políticas públicas e o controle, propriamente dito (que são típicos das auditorias de conformidade), é mais visível, pois este está, sinteticamente, centrado na aferição da juridicidade (fiscalização de cunho formal e legal dos documentos que compõem o processo – sejam eles encaminhados pelos próprios órgãos controlados, sejam aqueles obtidos através de inspeções); no apontamento de ilegalidades e aplicação de penalidades (caráter sancionador); que não é o foco da avaliação, cujo processo é mais longo e vocacionado a contribuir com os responsáveis pelas políticas públicas para o seu aprimoramento, com sugestões/orientações (caráter contributivo), como exaustivamente já fora exposto neste trabalho.



4

4

CAPÍTULO III: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS E SUA ATUAÇÃO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Até o presente momento, este trabalho tem abordado acerca das políticas públicas e a importância e o dever de avaliá-las, sendo demonstrado que a atividade de avaliar pode ser realizada pelo órgão criador e implementador da política pública, como também por instituições distintas, merecendo destaque aos Tribunais de Contas, órgãos constitucionais incumbidos de garantir o bem-estar social e a concretização dos direitos fundamentais.

Como já visto, as Cortes de Contas possuem a competência constitucional de atuar no campo das políticas públicas e, em especial, no processo de avaliação dos programas governamentais, utilizando-se como principal instrumento para a execução dessa atividade as auditorias operacionais.

Desse modo, considerando ser a avaliação de políticas públicas pelas Cortes Fiscalizatórias um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público é que faz necessário, à luz da realidade amazonense, averiguar como tem sido a forma de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM) no processo de avaliação de políticas públicas.

Portanto, este capítulo será destinado a analisar a forma de atuação do TCE/AM no exame das políticas públicas, verificando, no âmbito de uma auditoria operacional, a adoção ou não pela Corte de Contas Estadual dos métodos e critérios de avaliação de políticas públicas trazidos pela literatura.

Porém, antes de adentrar especificamente na análise proposta, é mister, para efeitos de contextualização, apresentar algumas características do Tribunal de Contas do Amazonas, considerando ser este o órgão objeto de estudo.

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, instituído há 73 anos, desde a sua criação na data de 14/10/1950, através da Lei Ordinária

nº 747/1950, é composto atualmente por 07 (sete) Conselheiros, 04 (quatro) Conselheiros Substitutos, 10 (dez) Procuradores de Contas e Auditores de Controle Externo (corpo técnico de servidores). A composição (forma de escolha dos membros), organização e competências da Corte de Contas Amazonense seguem, naquilo que for compatível, o modelo sistêmico do Tribunal de Contas da União, em virtude do princípio da simetria, estabelecido no artigo 75 da Constituição Federal.

No tocante a sua jurisdição, o TCE/AM é responsável pela fiscalização de todos os órgãos do Estado do Amazonas, sejam eles pertencentes à Administração Direta ou Indireta, bem como dos órgãos da capital (Manaus) e dos Municípios do Interior do Estado, que hoje perfazem o montante de 61 (sessenta e um) unidades.

Para o fim de exercer as competências estabelecidas no artigo 71 da CRFB/88, o TCE/AM dispõe de um corpo técnico de auditores altamente qualificado e de diversas áreas de conhecimento, tais como, administração, contabilidade, direito, economia, tecnologia da informação, engenharia, dentre outros, cujo ingresso na Corte se dá mediante a aprovação em concurso público, conforme preceitua a Carta Magna.

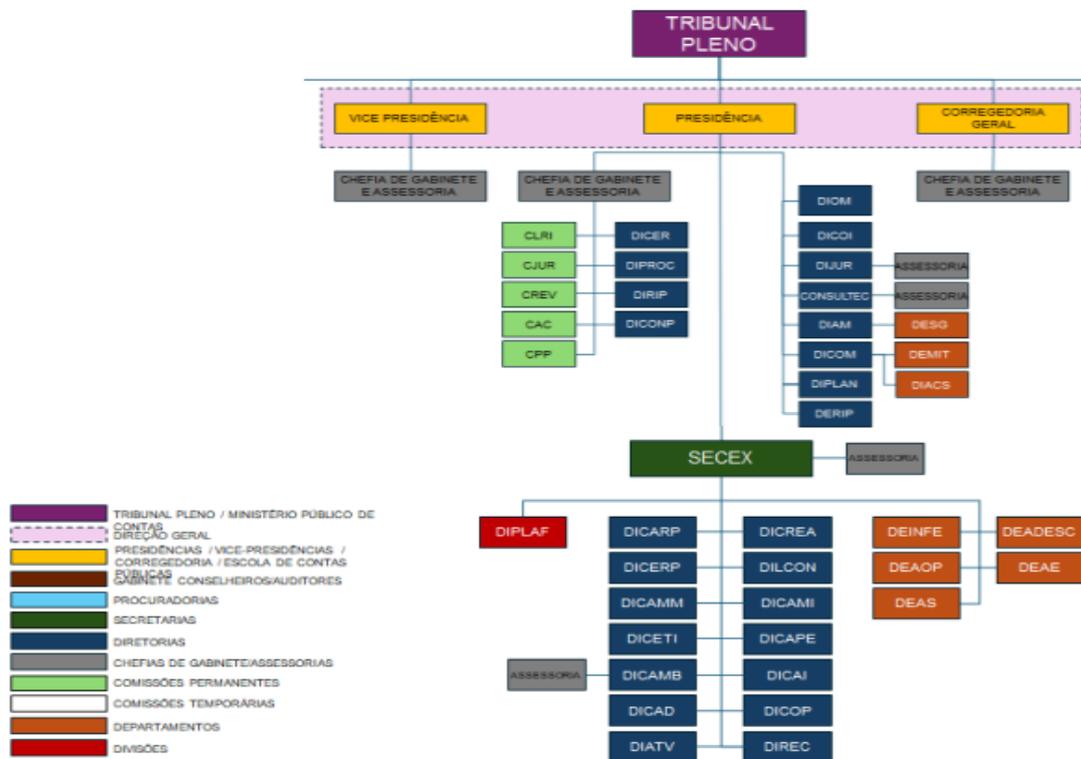
No que tange à estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Amazonas, além da Direção Geral, constituída pela Presidência, Vice-Presidência e Corregedoria-Geral, há diversos setores responsáveis pelo funcionamento e auxílio na direção e condução dos trabalhos da Corte, como por exemplo, a Escola de Contas Públicas, a Ouvidoria Geral e da Mulher, os Gabinetes dos Conselheiros e Conselheiros Substitutos, as Câmaras e Tribunal Pleno (órgãos colegiados), Ministério Público de Contas, Secretarias, Diretorias etc., conforme se verifica no organograma do Tribunal, constante no Portal Institucional¹⁵.

Dentro da estrutura organizacional do TCE/AM, faz-se necessário destacar a Secretaria Geral de Controle Externo (SECEX), responsável

¹⁵ Organograma do TCE/AM elaborado com base na Lei nº 4.743, de 28 de dezembro de 2018, na Lei nº 5.803, de 16 de fevereiro de 2022, na Lei nº 6.270, de 03 de julho de 2023, na Lei nº 6.635 de dezembro de 2023 e na Lei nº 6789/2024 de 18 de março de 2024, podendo ser acessado no Portal Institucional da Corte, através do endereço eletrônico: < <https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2024/08/Organograma-2024.pdf>>

por coordenar diversas Diretorias e Departamentos que realizam a atividade finalística da instituição. As Diretorias e Departamentos são organizados tanto por temáticas quanto pela natureza jurídica dos órgãos fiscalizados. Por exemplo, a Diretoria de Controle Externo Ambiental (DICAMB) é encarregada dos processos envolvendo questões ambientais, enquanto a Diretoria de Controle Externo da Administração dos Municípios do Interior (DICAMI) analisa temas gerais dos municípios do interior do estado, excetuando-se Manaus.

Para facilitar a explicação, colaciona-se abaixo o Organograma da SECEX e o Quadro Descritivo das Diretorias e Departamentos subordinados, extraídos do Portal Institucional do TCE/AM:



| SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SECEX | |
|---|---------|
| DIR. DE CONT. EXT. AMBIENTAL | DICAMB |
| DIR. DE CONT. EXT. DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA ESTADUAL | DICAD |
| DIR. DE CONT. EXT. DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ESTADUAL | DICAI |
| DIR. DE CONT. EXT. DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE MANAUS | DICAMM |
| DIR. DE CONT. EXT. DA ADMINISTRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR | DICAMI |
| DIR. DE CONT. EXT. DE ADMISSÕES DE PESSOAL | DICAPE |
| DIR. DE CONT. EXT. DE APOSENTADORIAS, REFORMAS E PENSÕES | DICARP |
| DIR. DE CONT. EXT. DE ARRECADAÇÃO, SUBVENÇÕES E RENÚNCIA DE RECEITAS | DICREA |
| DIR. DE CONT. EXT. DE LICITAÇÕES E CONTRATOS | DILCON |
| DIR. DE CONT. EXT. DE OBRAS PÚBLICAS | DICOP |
| DIR. DE CONT. EXT. DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS | DICERP |
| DIR. DE RECURSOS E REVISÕES | DIREC |
| DIR. DE CONT. EXT. DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO | DICETI |
| DIR. DE AUDITORIA DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS | DIATV |
| DEPTO. DE AUDITORIA DE DESESTATIZAÇÕES, CONCESSÕES E PREÇOS PÚBLICOS | DEADESC |
| DEPTO. DE AUDITORIA EM EDUCAÇÃO | DEAE |
| DEPTO. DE AUDITORIA OPERACIONAL | DEAOP |
| DEPTO. EM AUDITORIA EM SAÚDE | DEAS |
| DEPTO. DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS | DEINFE |
| DIV. DE PLAN. E ACOMPANHAMENTO DAS FISCALIZAÇÕES | DIPLAF |

Fonte: Elaboração própria, a partir do Organograma disponibilizado no Portal Institucional do TCE/AM.

Entre os setores subordinados à SECEX, ressalta-se o Departamento de Auditoria Operacional (DEAOP), responsável pela coordenação e execução das auditorias operacionais, cuja finalidade consiste em fiscalizar e controlar os padrões de desempenho e qualidade dos serviços nos órgãos e entidades de administração estadual e municipal quanto ao aspecto de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e equidade. Importante mencionar que outras Diretorias e Departamentos do Controle Externo também realizam auditorias operacionais, conforme a temática do programa público em análise e a necessidade de qualificação técnica específica.

Ao consultar o sistema eletrônico¹⁶ de processos finalísticos do TCE/AM, fora possível constatar o quantitativo de 28 (vinte e oito) auditorias operacionais realizadas pela Corte de Contas Estadual voltadas à análise de políticas públicas, sendo 05 (cinco) na área de saúde, 12 (doze) na área de educação, 06 (seis) na área ambiental, 04 (quatro) na área de segurança pública e 01 (um) na área de *compliance*, conforme se observa na tabela abaixo:

¹⁶ Atualmente, todos os processos do TCE/AM são eletrônicos e integrados nos sistemas SPEDE (para processos de controle externo) e SEI (processos administrativos). O SPEDE é de acesso limitado aos membros e servidores da Corte de Contas. O público externo e jurisdicionados acessam os processos finalísticos, através do Portal do TCE/AM e do Domicílio Eletrônico de Contas (DEC).

| Processo nº | Objeto | Área | Status |
|-------------|---|-----------|-------------------|
| 16923/2021 | Auditoria Operacional de Unidades de Conservação do Estado do Amazonas, sob a condução da DICAMB com trabalhos realizados no período de 01 de dezembro de 2019 a 07 de julho de 2020. | AMBIENTAL | JULGADO |
| 12806/2021 | Auditoria Operacional para averiguação da captação, adução, tratamento, reservação, distribuição e a capacidade de assegurar a disponibilidade de água tratada para os consumidores, nas estruturas, instalações e nos sistemas públicos saneamento no âmbito das Administrações de Anori, Atalaia do Norte, Beruri, Caruari, Careiro da Várzea, Benjamim Constant, Coari, Humaitá, Itacoatiara, Manacapuru, Manaquiri, Nhamundá, Novo Airão, Parintins, Presidente Figueiredo, Tabatinga e Tefé. | | JULGADO |
| 12707/2024 | Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar os contratos sob o regime de concessão pública na área de saneamento básico nos municípios de Tabatinga, Benjamin Constant e Atalaia do Norte | | EM INSTRUÇÃO |
| 12704/2024 | Auditoria Operacional sobre a Concessão Pública na área de Saneamento Básico, em 4 municípios do Estado do Amazonas (Tabatinga, Benjamin Constant, Atalaia do Norte e São Paulo de Olivença) cuja concessão é da Companhia do Saneamento do Amazonas-COSAMA | | EM INSTRUÇÃO |
| 12706/2024 | Auditoria Operacional em Saneamento Básico – Abastecimento de Água do município de Benjamin Constant | | EM INSTRUÇÃO |
| 12705/2024 | Auditoria Operacional em Saneamento Básico – Abastecimento de Água do município de Atalaia do Norte | | EM INSTRUÇÃO |
| 11035/2023 | Auditoria Operacional coordenada pela Organização Latino-Americana e do | | SEGURANÇA PÚBLICA |

| | | | |
|------------|--|------------|--------------|
| | Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS acerca de políticas públicas voltadas à erradicação da violência contra mulher no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUSC, no período compreendido entre 19/05/2022 a 25/11/2023. | | |
| 15038/2022 | Auditoria Operacional nos contratos de fornecimento de alimentação prisional na SEAP/AM. | | EM INSTRUÇÃO |
| 14754/2021 | Auditoria Operacional realizada nos presídios estaduais do Amazonas, sob a coordenação do TCU, no tocante à alocação dos presos. | | JULGADO |
| 12743/2021 | Auditoria Operacional realizada nos presídios estaduais do Amazonas, sob a coordenação do TCU, para fins de analisar em que medida o custo mensal do preso é utilizado como parâmetro de gestão. | | EM INSTRUÇÃO |
| 14087/2024 | Auditoria Operacional sob o Sistema de Compliance na Administração Direta e Indireta de Novo Aripuanã. | COMPLIANCE | EM INSTRUÇÃO |
| 10664/2022 | Auditoria Operacional realizada pelo Departamento de Auditoria em Saúde (DEAS) do TCE AM, tendo por escopo o Programa de Transferência de Renda implementado pelo Governo do Estado do Amazonas denominado “Auxílio Estadual” como medida transversal no combate aos efeitos sanitários provocados pela pandemia da Covid-19. | SAÚDE | JULGADO |
| 15055/2021 | Auditoria Operacional nas Ações de Governo em Atenção Básica à Saúde. | | JULGADO |
| 13525/2020 | Auditoria Operacional coordenada para avaliar a qualidade da prestação, nas Unidades Básicas de Saúde, dos serviços de atenção básica à saúde. | | JULGADO |

| | | | |
|------------|---|----------|--------------|
| 17241/2019 | Auditoria Operacional realizada nos serviços de saúde de média e alta complexidade oferecidos pelo Sistema Único de Saúde – SUS | | JULGADO |
| 13438/2024 | Auditoria Operacional na SEAS (programa de alimentação popular) | | EM INSTRUÇÃO |
| 10619/2023 | Auditoria Operacional sobre a qualidade da merenda escolar, transporte seguro e adequado de alunos e professores, segurança física e patrimonial. | EDUCAÇÃO | EM INSTRUÇÃO |
| 16362/2022 | Auditoria Operacional na gestão escolar da rede municipal de ensino do município de Maués no período pós-pandemia. | | JULGADO |
| 14696/2022 | Auditoria Operacional relativa à gestão de merenda escolar no Município de Atalaia do Norte. | | JULGADO |
| 13485/2022 | Auditoria Operacional para o fim de avaliar a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental que apresentam indícios de deficiência estrutural mais crítica. | | JULGADO |
| 10527/2022 | Auditoria Operacional na alimentação escolar do município de Itamarati/AM | | EM INSTRUÇÃO |
| 12742/2021 | Auditoria Operacional coordenada pelo TCU, visando a avaliação dos programas "educação básica de qualidade" e "gestão e manutenção da educação básica", nas ações voltadas para o ensino médio do estado do Amazonas", sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação e Desporto - SEDUC. | EDUCAÇÃO | JULGADO |
| 12741/2021 | Auditoria Operacional do ensino médio da rede pública estadual de ensino, coordenada pelo TCU, que visa o monitoramento e verificação do cumprimento das recomendações e determinações propostas em Relatório de Auditoria. | | JULGADO |

| | | | |
|------------|---|----------|---------|
| 12337/2021 | Auditoria Operacional realizada nos estabelecimentos de ensino dos geridos pelos municípios e governo do estado do Amazonas, e coordenada pelo TCU, em âmbito nacional, com participação local do TCE/AM, com o fito de verificar as condições estruturais das escolas públicas e apontar as melhorias necessárias para plena qualidade do ensino. | | JULGADO |
| 12146/2021 | Auditoria Operacional realizada na Secretaria Municipal de Educação de Manaus – SEMED, referente à merenda escolar, objetivando aferir o regular e adequado funcionamento do sistema de gerenciamento de estoque, bem como, avaliar a qualidade da alimentação fornecida, examinando desde o processo licitatório até o recebimento das mercadorias, acondicionamento, distribuição e uso nas cozinhas e nos refeitórios das unidades escolares; e ainda, verificar se os recursos estaduais e federais estão sendo aplicados corretamente, em cumprimento à legislação pertinente à espécie. | | JULGADO |
| 16621/2020 | Auditoria Operacional realizada nos contratos de locação de veículos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, exercício financeiro de 2011. | EDUCAÇÃO | JULGADO |
| 16620/2020 | Auditoria Operacional realizada em contratos de locação de veículos por parte da Secretaria Municipal de Educação - SEMED, da Prefeitura de Manaus. | | JULGADO |
| 14491/2019 | Auditoria Operacional objetivando avaliar a prestação de serviços de fornecimento, distribuição e armazenamento e consumos dos alimentos voltados à merenda escolar dos alunos da rede pública municipal de ensino de Itamarati. | | JULGADO |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do sistema SPEDE-TCE/AM.

Embora o TCE/AM venha desenvolvendo de maneira ainda incipiente suas atividades no campo das políticas públicas, a Corte vem

envidando esforços crescentes para ampliar seu papel neste campo, sendo impulsionada pela ATRICON, por meio do Marco de Medição e Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil, que vem dando ênfase ao indicador de desempenho das auditorias operacionais, de modo a estimular a atuação das Cortes no âmbito das políticas públicas, trazendo essa sistemática como nova diretriz de operação das Cortes de Fiscalização, reforçando a importância dessa atividade no controle da gestão pública.

Isto é, o Tribunal de Contas do Amazonas tem demonstrado um crescente compromisso com a atuação no âmbito das políticas públicas, evidenciado pela inclusão, em seu Planejamento Estratégico 2022-2026, da intensificação e aprimoramento do controle externo operacional como parte central de sua Missão. Esse enfoque busca não apenas fortalecer o exercício do controle externo, mas também direcioná-lo para a avaliação de desempenho das políticas públicas, com o objetivo de garantir maior eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos recursos públicos e na implementação de programas governamentais, conforme se verifica abaixo:



Fonte: Planejamento Estratégico 2022-2026, extraído do Portal Institucional do TCE/AM.

Dessa forma, o TCE/AM vem buscando consolidar-se como uma instituição ainda mais eficiente e proativa na promoção do controle social, desempenhando papel fundamental na melhoria da gestão pública e no fortalecimento da governança no Estado do Amazonas.

Considerando a nova diretriz dada aos Tribunais de Contas no tocante ao exame das políticas públicas, com destaque ao processo de avaliação, bem como a necessidade imperiosa das Cortes de Contas se adequarem a essa nova perspectiva, é que se faz necessária a análise neste trabalho, para fins exclusivamente contributivo, acerca da maneira como o Tribunal de Contas do Amazonas vem realizando o exame dos programas governamentais.

Dentre as 28 (vinte e oito) auditorias operacionais realizadas pela Corte de Contas Estadual Amazonense, constata-se que 18 (dezoito) já se encontram apreciadas e concluídas. E com o intuito de promover uma análise mais detalhada e específica acerca do objeto do presente trabalho, foi eleita, dentro do universo de auditorias operacionais julgadas, a Auditoria Operacional que trata do *Programa de Transferência de Renda “Auxílio Estadual”*, como medida transversal no combate aos efeitos sanitários provocados pela pandemia da Covid-19 no Estado do Amazonas, autuada no sistema SPEDE - TCE/AM sob o nº 10.664/2022, levando-se em consideração para tal escolha, a completude do processo de auditoria (totalidade de dados e informações); unicidade da auditoria (um programa público específico); lapso temporal da realização da auditoria, uma vez que se encontra dentre as mais recentes já realizadas pelo TCE/AM nessa nova diretriz de atuação da Corte; as características e relevância do programa, tendo em vista que à época em que a política fora examinada, o Estado do Amazonas vivia um cenário de extrema delicadeza (período pandêmico), cuja atuação da Corte de Contas Estadual foi essencial para que se pudesse contribuir melhor para a gestão naquele momento; bem como as áreas de abrangência do programa: assistência social e saúde.

O referido programa fora criado no âmbito do Estado do Amazonas, por meio da Lei nº 5665/2021, com a finalidade de garantir segurança alimentar e proteção social à população carente, por meio de complementação de renda, cuja situação de vulnerabilidade social tenha sido agravada pela pandemia da Covid-19.

A supracitada auditoria operacional, que tratou do exame do Programa de Transferência de Renda “Auxílio Estadual”, foi realizada pelo Departamento de Auditoria em Saúde (DEAS), isto é, por especialistas (auditores) não pertencentes à estrutura do órgão criador e implementador da política pública, constituindo-se, portanto, em uma análise/avaliação externa. Destaca-se, ainda, que o momento de

atuação do TCE/AM sobre o mencionado programa se deu quando este já se encontrava em fase de execução, caracterizando-se, dessa forma, um exame/avaliação *ex post*.

Feitas essas considerações iniciais, passemos a descrever os procedimentos adotados na auditoria operacional para fins de constatar a ocorrência ou não de avaliação no programa escolhido.

Definição do objeto

Na auditoria operacional, realizada no Processo nº 10.664/2022, foi escolhido para ser objeto de análise o Programa de Transferência de Renda denominado “Auxílio Estadual”, criado pelo governo do Estado do Amazonas, na área da assistência social, por meio da Lei nº 5665, de 3 de novembro de 2021, tendo sido regulamentado pelo Decreto nº 44772, de 3 de novembro de 2021, em virtude do agravamento da vulnerabilidade social em decorrência da Covid-19.

A unidade gestora responsável pela implementação do mencionado programa é a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS/AM).

Dados gerais do programa

O Programa “Auxílio Estadual” tem como produto a concessão de 300.000 (trezentos mil) auxílios, no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) mensais, a 300.000 (trezentas mil) famílias carentes em situação de vulnerabilidade social agravada pela pandemia da Covid-19.

No que tange aos beneficiários, o programa tem como destinatários famílias cuja situação econômico-social esteja classificada em extrema pobreza, pobreza e baixa renda, sendo adotado os seguintes critérios de elegibilidade, preconizados no artigo 3º do Decreto nº 44772/2021, *in verbis*:

Art.3.º Considerar-se-á os seguintes critérios de elegibilidade:
I - Famílias com o Responsável pela Unidade Familiar (RF) com idade igual ou superior a 18 (dezoito) anos;
II - Famílias beneficiárias de programa de transferência de renda em situação econômica de renda de “extrema pobreza” e “pobreza”;

III - Famílias do Cadastro Único com a faixa de renda familiar per capita de até $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo, atendendo aos critérios de:

- a) Família com identificação de pessoa com deficiência - PCD;
- b) Família com Responsável Familiar idoso (idade igual ou superior a 60 anos); e
- c) Responsável pela Unidade Familiar do sexo feminino sendo a provedora da renda e sustento da família.

Destaca-se que o programa fora classificado como permanente, devendo perdurar enquanto os efeitos sociais impostos pela situação pandêmica persistirem. O “Auxílio Estadual” conta com o custeio de recursos oriundos do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e recursos do Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Estado do Amazonas.

Estabelecimento de critérios e indicadores

Para analisar o Programa “Auxílio Estadual”, o DEAS elaborou um Plano de Auditoria, estabelecendo o objetivo da auditoria (que consiste em propor medidas para aumentar a efetividade do programa), os critérios e os procedimentos metodológicos que seriam adotados no exame da política pública, bem como a Matriz dos *Stakeholders*, que permitiu à equipe de auditores identificar as partes interessadas na implementação do programa, o grau de seus interesse, os impactos em caso de não atendimento desses interesses e os seus papéis na questão da implementação da política.

No tocante aos critérios utilizados no processo de análise do programa, pode-se citar:

- a) Eficiência: utilizada para verificar o uso racional dos recursos públicos, com foco na melhor alocação possível para alcançar os resultados esperados;**
- b) Economicidade: empregado para analisar a implementação do programa dentro de um orçamento específico, buscando medidas para garantir o melhor uso dos recursos públicos disponíveis;**
- c) Efetividade: buscou-se investigar se o programa realmente cumpria o objetivo de mitigar os efeitos sociais e sanitários da pandemia no Estado do Amazonas, avaliando, portanto, o impacto da política na população vulnerável, através da**

análise das condicionalidades do programa, como a cobertura vacinal contra a Covid-19;

- d) Legitimidade: foi feita a análise de conformidade do programa com as leis e normas vigentes, bem como a avaliação da sua aceitação social, de modo a verificar se o programa estava sendo conduzido de maneira transparente, atendendo às necessidades da população e respeitando os direitos sociais. Também foi considerado o papel das instituições fiscalizadoras, como a Assembleia Legislativa e o Ministério Público na validação do programa.**

Observa-se que os critérios mencionados acima além de serem empregados nas auditorias operacionais também são comumente utilizados no processo de avaliação de políticas públicas.

Procedimentos metodológicos

A auditoria operacional foi conduzida com base em Normas Internacionais (ISSAI 3000), em Manuais de Auditoria do TCE/AM e na Resolução nº 04/2002 (Regimento Interno do Tribunal). Os principais procedimentos metodológicos empregados foram:

- a) Entrevistas com os gestores das Secretarias de Assistência Social e Saúde e da Fundação de Vigilância em Saúde;**
- b) Requisição e análise documental para verificar o processo de formulação do programa, condicionalidades e impacto (inclusive orçamentário) da política;**
- c) Comparação por Benchmark com outros programas de transferência de renda, como o “Bolsa Família”, para fins de avaliar as condicionalidades e medidas sanitárias;**
- d) Pesquisas em fontes secundárias, como livros, artigos e publicações técnicas, além de estudos relacionados ao impacto orçamentário e à cobertura vacinal da população.**

Análise dos dados

Como descrito no item anterior, no âmbito da auditoria operacional foram adotados alguns métodos com o escopo de coletar informações para melhor se analisar o Programa “Auxílio Estadual”.

Sendo assim, foram realizadas entrevistas com os gestores governamentais envolvidos no processo de formulação e implementação da política pública, bem como foram solicitados documentos. Em que pese os esforços do TCE/AM em obter o máximo de dados e informações da Administração, verificou-se a carência de documentos, dificultando o processo de análise do programa (essa é uma das dificuldades de se realizar exame/avaliação *externa* de uma política, haja vista o difícil acesso à totalidade dos dados, caracterizando uma provável posição defensiva por parte daquele que tem o programa avaliado).

Ao analisar o teor das respostas das entrevistas dos gestores e os documentos encaminhados pela Secretaria de Assistência Social do Amazonas, verificou-se, de pronto, que o Programa “Auxílio Estadual” não foi formalizado por meio de processo administrativo, inexistindo Atas referentes às reuniões em que foram discutidas sua criação. Em outras palavras, foi constatado que não houve sistematização da formulação da política pública com base em métodos.

O que se constatou foi a existência de uma Nota Técnica que fornecia informações geográficas e demográficas do Estado do Amazonas; dados referentes ao Cadastro Único; apresentação do objetivo do Programa “Auxílio Estadual”, que seria a complementação de renda às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, agravados pela crise sanitária; e a delimitação do público-alvo. Contudo, não foram apresentados detalhamentos do desenho da política pública, de modo a esmiuçar os insumos, processos, produtos, resultados e impactos, bem como a determinação de fatores internos e externos que poderiam influenciar no alcance do objetivo.

Foi possível também observar que foi definido como problema para o estabelecimento da política pública em análise “o agravamento das vulnerabilidades sociais *em decorrência da Covid-19*”, apontando-se como alternativa para a mitigação do problema a transferência imediata de recursos para segurança alimentar. Todavia, muito embora a Covid-19 tenha sido apontada como causa agravante, no escopo do programa não se apresentaram medidas/alternativas com fito de fazer frente ao combate à pandemia. Ou seja, a Covid-19 foi tratada como causa de agravamento, mas não recebeu atenção específica no âmbito da política.

Atrelado a isso, considerando a ausência de abordagem no programa acerca da Covid-19 e dos meios que poderiam ser utilizados para a sua mitigação, foi possível constatar, através dos documentos disponibilizados pela SEAS/AM, que não houve participação de atores da saúde, especificamente os atores sanitários, na formulação do Programa “Auxílio Estadual”.

Percebe-se, dessa forma, que houve uma visão concentrada sobre o problema público. Ou seja, ao defini-lo, não se levou em consideração ou, ao menos, não se implementou outras funções de governo em seu escopo, como a saúde, o que poderia tornar a política mais eficiente. A consequência do exposto é que, embora o programa apresente expressiva dotação orçamentária (R\$540.000.000,00), esse recurso é utilizado exclusivamente visando à complementação de renda. Assim, a não participação de atores sanitários na formulação da política pública tem o potencial de tornar o programa subutilizado.

A Corte de Contas Estadual também analisou a política pública quanto ao aspecto de seus beneficiários (público-alvo). Neste ponto, foi feito um exame sobre as condicionalidades do programa.

As condicionalidades podem ser definidas como compromissos firmados entre os beneficiários de um programa de transferência de renda e o Poder Público, como condição para continuidade do recebimento do benefício.

O DEAS, ao analisar a Lei nº 5665/2021, bem como o Decreto nº 44772/2021, não identificou a existência de condicionalidades no escopo do Programa “Auxílio Estadual”, concluindo, portanto, que a referida política se trata de programa de transferência de renda incondicionado, haja vista que os critérios estabelecidos no Decreto Regulamentar apenas delimitam, dentro do público alvo, a população elegível e estabelece critérios de inelegibilidade, ou seja, situação de incompatibilidade com a condição de público alvo. Esclarece-se que a situação socioeconômica não se confunde com condicionalidade, sendo, sim, forma de delimitação por critério de elegibilidade e forma de priorização da população que será atendida.

No que se refere a políticas de transferência de renda incondicionada, os autores Nazareno & Vasconcelos (2015) observam que as políticas puramente assistencialistas focam somente no curto prazo; tendem a ser impopulares entre a população não beneficiária da política pública; além de apresentarem ausência de coordenação da

rede de proteção, fato que eleva o custo desta forma de atuação. Ademais, complementam que a adoção de condicionalidade é mais popular entre o público não beneficiário por exigir dos beneficiários contrapartidas, ou seja, o programa é visto como um termo de corresponsabilidades.

Nessa toada, foi possível constatar que a ausência de condicionalidades no Programa “Auxílio Estadual” pode apresentar como decorrência o enfoque puramente no curto prazo, o que tem potencial de ocasionar a inefetividade do programa, tendo em vista que os efeitos econômicos da Covid-19 devem perdurar no longo prazo, por até 2045, conforme apresenta estudo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (BRASIL, 2021).

Além disso, cite-se o fato de não haver estímulo, no escopo do programa, para que o público-alvo adote o possível comportamento desejável, que no contexto da pandemia Covid-19 seria a vacinação, respeitado o direito à escusa de consciência. Isso porque a vacinação é apontada pela Sociedade Brasileira de Imunizações como forma eficaz de prevenir a Covid-19, controlar a pandemia e recuperar o convívio social.

O objetivo do DEAS neste ponto de avaliação foi demonstrar a importância das condicionalidades em programas de transferência de renda, como é o caso do “Auxílio Estadual”, pois de acordo com o autor Moraes et. al. (2018, p.377), “a existência de condicionalidade incentivaria mudanças no comportamento dos beneficiários”.

E para reforçar essa importância e demonstrar que a sua inclusão no escopo dos programas de transferência de renda traz impactos significativos no tocante à efetividade da política, foi-se utilizado como referência o antigo Programa Bolsa Família, atual programa Auxílio Brasil, cuja finalidade é promover o acesso aos direitos sociais básicos e romper com o ciclo intergeracional da pobreza. A transferência de renda vincula-se ao cumprimento de compromissos na saúde, educação e assistência social.

Na presente situação, o DEAS utilizou como **benchmark**¹⁷ o Programa Bolsa Família por este também se referir à política pública de

¹⁷ O Programa Bolsa Família foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil. Não obstante, foi utilizado como benchmark o Programa Bolsa Família em virtude de sua consolidação e riqueza de informações disponíveis para análise, uma vez que foi instituído no mês de outubro de 2003 e substituído apenas em agosto de 2021.

transferência de renda e apresentar em seu escopo condicionalidades em várias funções de governo, inclusive na saúde, conforme se verifica na tabela abaixo:

| PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA BOLSA FAMÍLIA | | | |
|---|--------------------|---|--|
| OBJETIVOS | CONDICIONALIDADES | | |
| Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, da saúde, educação e assistência social | Educação | Crianças e adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos | a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal |
| Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza | | Adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ | a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal |
| Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público | Saúde | Para as gestantes e nutrizes, o <u>comparecimento às consultas de pré-natal e a assistência ao puerpério</u> , visando à promoção do aleitamento materno e dos cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança | |
| Promover segurança alimentar e nutricional; | | para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil | |
| Combater a pobreza | Assistência Social | para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil | a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCEV |
| Combater a fome | | | |

Fonte: Elaborado pelo DEAS com base nos normativos regentes do Programa Bolsa Família

Após a comparação entre programas, pôde-se verificar que a existência de condicionalidades possibilita a atuação intersetorial; a complementariedade, de modo a minimizar as lacunas de atenção e proporcionar a sinergia das ações do Poder Público.

Assim, a existência de condicionalidades no Programa “Auxílio Estadual” incrementaria o potencial de efetividade e economicidade da política pública, tanto em seu objetivo proposto, quanto em efeitos de longo prazo.

Portanto, o DEAS concluiu que se faz necessária a criação de condicionalidades no Programa “Auxílio Estadual”, devendo estas abrangerem não somente a área da assistência social, mas também da saúde (condicionalidades sanitárias), dado o contexto pandêmico que ocasionou a criação do programa, pois dessa forma seria aglutinado em

um mesmo programa a atuação intersetorial, fato que corrobora os preceitos de economicidade decorrentes da escassez de recursos.

E em se tratando de condicionalidades sanitárias, o DEAS, com base no critério de efetividade, uma vez que se analisou o potencial de amplificação do impacto do programa na realidade da população, sugeriu a inserção da condicionalidade de vacinação contra Covid-19 no Programa “Auxílio Estadual”. Tal proposta foi feita após ser constatado um número expressivo de pessoas abrangidas pelo Programa “Auxílio Estadual” que não se encontravam imunizadas contra a Covid-19 e tiveram maiores índices de hospitalização e de óbito.

No processo de análise da política, verificou-se, através do parecer técnico emitido pela Fundação de Vigilância em Saúde (FVS), que, na época, foram cadastradas 300.000 (trezentas mil) famílias no Programa “Auxílio Estadual”. Essa quantidade de famílias resultava em 1.157.521 (um milhão, cento e cinquenta e sete mil, quinhentos e vinte um) de pessoas amparadas pelo programa, das quais 300.000 (trezentos mil) eram beneficiários e 857.521 (oitocentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e vinte e um) eram dependentes.

É importante observar que dos dependentes, 257.646 (duzentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e quarenta e seis) não possuíam informação de CPF, fato que inviabilizou a realização de análise sobre esse quantitativo. Dentre os 599.875 (quinhentos e noventa e nove mil, oitocentos e setenta e cinco) dependentes restantes, 60.839 (sessenta mil, oitocentos e trinta e nove) possuíam idade inferior a 5 (cinco) anos e, por isso estavam inaptos à vacinação para Covid-19. Assim, a análise foi realizada sobre 839.036 (oitocentos e trinta e nove mil e trinta e seis) cadastros do Programa “Auxílio Estadual”.

Pois bem, do total de 839.036 pessoas abrangidas pelo programa, o montante de 505.150 (quinhentos e cinco mil, cento e cinquenta) estavam imunizados, enquanto 333.888 (trezentos e trinta e três mil, oitocentos e oitenta e oito) não se encontravam imunizados, de acordo com o registro no Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunizações (SI-PNI).

Daqueles que estão imunizados, 32.408 (trinta e dois mil, quatrocentos e oito) contraíram Covid-19 e foram notificados com registro no eSUS, enquanto entre os não imunizados 6.006 (seis mil e seis) contraíram Covid-19 e foram notificados com registro no eSUS.

Dentre aqueles que contraíram Covid-19 e não estavam imunizados, 6,69% foram hospitalizados. Já entre aqueles que estavam imunizados e contraíram Covid-19, apenas 3,3% foram hospitalizados.

Com relação ao número de óbitos, verificou-se que foram 151 os óbitos em decorrência da Covid-19 dentre as pessoas abrangidas pelo programa, dentre beneficiários e dependentes, discriminados em imunizados e não imunizados.

Dentre aqueles não imunizados, o número de óbitos foi de 124 pessoas, enquanto entre os imunizados foi de 27 óbitos. Ou seja, do quantitativo total de óbitos do público abrangido pelo Programa “Auxílio Estadual”, 82% dos óbitos ocorreram entre aqueles não imunizados, enquanto aproximadamente 18% ocorreram entre aqueles que se encontravam imunizados.

Portanto, com base nos dados e informações acima, observou-se que o maior quantitativo de pessoas hospitalizadas e que chegaram a óbito se encontravam no universo daquelas que não foram imunizadas.

Assim sendo, o DEAS concluiu que o risco de o alto quantitativo de pessoas abrangidas pelo Programa “Auxílio Estadual” permanecerem não imunizadas é a manutenção do agravamento da vulnerabilidade social que sobre elas incide, especialmente em seu direito social à saúde, quer seja pelo reduzido acesso à imunização, risco de hospitalização em caso de contração da Covid-19 e desta enfermidade se agravar evoluindo à óbito.

Caso houvesse a condicionalidade sanitária de vacinação contra Covid-19, considerando que a condicionalidade configura compromisso bilateral, estaria diante do Estado a obrigação de identificar os motivos de não imunização desse público, promovendo conscientização sobre aqueles que não estão vacinados por questões de desinformação e garantir o acesso ao direito de saúde em relação à imunização sobre aqueles que apresentam dificuldade de acesso.

Percebe-se, portanto, que a adoção de condicionalidade de vacinação contra Covid-19 teria potencial de apresentar efeitos positivos sobre a cobertura vacinal do Estado, de modo que a existência de pessoas que invoquem a não vacinação por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, inicialmente, não seria motivo razoável para rechaçar a possibilidade de adicionar condicionalidade de vacinação contra Covid-19 no programa.

Elaboração de recomendações

Após a análise dos dados, o DEAS elaborou o Relatório Final da Auditoria Operacional sobre o Programa “Auxílio Estadual”, contendo **recomendações** aos gestores responsáveis pela implementação da política visando a melhoria do programa e do seu processo de gestão. As recomendações foram as seguintes:

- 1. A instituição de Manual ou Nota Técnica de procedimento de formulação de políticas públicas, de modo que possa haver uma sistematização do processo de formulação de programas;**
- 2. Adoção de medidas para solução multidisciplinar dos problemas públicos relacionados à Assistência Social;**
- 3. Realização de estudo sobre a viabilidade de adoção de condicionalidades relacionadas aos objetivos pretendidos no Programa “Auxílio Estadual”;**
- 4. No aspecto sanitário, implementação de condicionalidade de vacinação contra Covid-19 no Programa de Transferência de Renda “Auxílio Estadual”, respeitado o direito previsto no art. 5º, VIII, da Constituição Federal de 1988.**

Divulgação dos resultados

As supracitadas recomendações foram divulgadas ao Governador do Estado do Amazonas, à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, ao Ministério Público do Estado do Amazonas, à Secretaria de Estado de Assistência Social e à Secretaria de Estado de Saúde.

Pois bem, com base em tudo que fora exposto, analisando a atuação do TCE/AM no exame do Programa “Auxílio Estadual”, através da auditoria operacional, pode-se concluir, considerando os diversos tipos de avaliação existentes na literatura, bem como os critérios e procedimentos metodológicos de avaliação, que *a Corte de Contas Estadual realizou a avaliação da referida política.*

O TCE/AM ao avaliar o Programa “Auxílio Estadual” utilizou-se dos critérios de avaliação, tais como eficiência, economicidade,

efetividade e legitimidade, conforme já exposto anteriormente, além de ser valer de métodos quantitativos (pesquisas, análises de dados) e qualitativos (entrevistas), de comparações de programas (Benchmarking).

No tocante aos tipos de avaliações realizadas no âmbito da auditoria operacional pelo TCE/AM, identificou-se as seguintes:

- 1. Avaliação externa.** A avaliação do Programa “Auxílio Estadual” fora realizada por especialistas (auditores) não pertencentes à estrutura do órgão criador e implementador da política pública.
- 2. Avaliação *ex post*.** A atuação do TCE/AM sobre a referida política se deu quando esta já se encontrava em fase de execução;
- 3. Avaliação de desenho.** Aqui se concentrou uma grande parte da análise da política. A Corte de Contas Estadual avaliou o desenho do programa, constatando algumas falhas que poderiam colocar em risco o alcance dos objetivos da política e a racionalização dos recursos, mas que uma vez corrigidas, terão o condão de melhorar a efetividade do programa. Seriam elas: i) a ausência de sistematização de métodos na formulação da política; ii) ausência de contemplação no problema público do viés da saúde (sanitário), uma vez que o agravamento das vulnerabilidades sociais se deram em decorrência da pandemia (essa fora apontada como causa agravante, não tendo sido apontada nenhuma alternativa para fazer frente ao combate da Covid-19); iii) por consequência, ausência de participação dos atores da saúde no processo de formulação da política; iv) ausência do estabelecimento de condicionalidades no escopo do programa, inclusive no aspecto sanitário;
- 4. Avaliação de desempenho e impacto.** O TCE/AM, ao analisar o número de beneficiários (público-alvo) do programa, bem com as condicionalidades, avaliou o impacto que a ausência da condicionalidade sanitária de vacinação pode acarretar nos beneficiários da política, bem como o significativo e positivo impacto que ocorrerá caso a referida condicionalidade seja implementada, ao ponto de verificar que a adoção de estímulos à vacinação, especialmente no âmbito do Programa “Auxílio Estadual”,

haja vista o estado de vulnerabilidade social do público-alvo, tem o potencial de aumentar a economicidade das ações de assistência à saúde, uma vez que a vacinação pode ajudar a reduzir as hospitalizações (que são bastante custosas aos cofres públicos do Estado) e óbitos em caso de contração da doença, conforme foi constatado entre o público alvo do programa.

Por fim, impende destacar que os tipos de avaliação a serem realizadas numa política pública, bem como a escolha dos critérios que serão adotados no referido processo avaliativo, dependem também do objetivo da instituição avaliadora com a análise de determinado programa público. No caso em questão, foi-se utilizada as supracitadas avaliações e critérios pois o intuito da avaliação foi propor medidas que pudessem aumentar a efetividade do programa e otimizar a alocação dos recursos, garantindo que os objetivos, como a mitigação da vulnerabilidade social das pessoas, fossem eficazmente atingidos.

Nesse sentido, é importante destacar a atuação ainda incipiente do Tribunal de Contas do Amazonas nesse campo avaliativo. As técnicas de avaliação utilizadas pela Corte de Contas Estadual podem ser aprimoradas, de forma a dar maior ênfase aos resultados obtidos, possibilitando uma análise mais aprofundada e eficiente das políticas públicas.

Porém, um grande avanço foi dado, pois o TCE/AM, ao examinar o Programa “Auxílio Estadual” demonstrou a implantação da nova cultura de fiscalização que vem sendo incentivada e reforçada pelas grandes instituições nacionais de controle (ATRICON e IRB), principalmente ao incorporar em sua missão tal perspectiva, fortalecendo, assim, o compromisso com a avaliação e o aprimoramento contínuo da atuação nesse campo.



5

CONCLUSÃO

Ao longo de toda a dissertação, buscou-se destacar a importância das políticas públicas para a sociedade e seu processo avaliativo. Como já enfaticamente apontado neste trabalho, a avaliação de políticas públicas é um tema essencial para o aprimoramento da gestão pública, uma vez que possibilita a identificação de áreas que necessitam de melhorias e a otimização do uso dos recursos públicos, sobretudo em um cenário de crescente demanda por eficiência, eficácia e transparência na Administração Pública. Esse processo não apenas garante a aplicação adequada dos recursos públicos, mas também assegura que as políticas implementadas realmente atendam às necessidades da sociedade e aos princípios constitucionais. Neste contexto, a contribuição desta pesquisa é significativa ao abordar a relevância do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas no processo de avaliação das políticas públicas, enfatizando que, embora a atuação da Corte seja incipiente e enfrente alguns desafios, há sinais claros de avanços e progressos que já foram alcançados.

Ao fornecer um estudo técnico, imparcial e independente, os Tribunais de Contas possibilitam que os formuladores e executores de políticas públicas tomem decisões com base em evidências e não apenas em simples intuição. E, com a necessária divulgação do estudo, colabora com o debate público, permitindo que os cidadãos formem suas próprias opiniões sobre as ações da Administração. Essas avaliações, como também já explanado neste trabalho, podem ser realizadas por outras instituições, além dos Tribunais de Contas. Mas as Cortes de Contas são atores naturais na avaliação de políticas públicas, pois têm acesso a uma gama enorme de informações e possuem a capacidade técnica necessária. Além disso, não precisam demonstrar sua independência e imparcialidade em relação aos governos e aos interesses privados.

O TCE/AM tem se esforçado para consolidar sua atuação no campo da avaliação de políticas públicas, especialmente por meio das auditorias operacionais, que se destacam como um dos principais instrumentos desse processo avaliativo. Essas auditorias têm o potencial de identificar ineficiências, sugerir correções e propor melhorias que visem a uma maior efetividade das políticas



implementadas. Embora ainda haja um número limitado de auditorias operacionais realizadas pela Corte, como bem apontado ao longo dessa dissertação, é notável a crescente inserção do TCE/AM na cultura de avaliação de políticas públicas.

Ainda que o Tribunal de Contas do Amazonas enfrente limitações em sua atuação, suas atividades na área de avaliação estão alinhadas com as diretrizes nacionais promovidas por entidades como a ATRICON e o Instituto Rui Barbosa, que têm incentivado a atuação das Cortes de Contas no processo de avaliação de políticas públicas. O Marco de Medição e Desempenho dos Tribunais de Contas tem sido um fator motivador para que o TCE/AM adote critérios mais robustos de avaliação, com foco não apenas na legalidade, mas também na eficiência e economicidade das ações governamentais.

O estudo de caso da auditoria operacional realizada no Programa "Auxílio Estadual", analisado ao longo da pesquisa, exemplifica o papel contributivo do TCE/AM na melhoria das políticas públicas, bem como um exemplo dessa nova perspectiva adotada pelo Tribunal, onde foram identificadas oportunidades de aprimoramento no desenho e na implementação do programa. A auditoria examinou aspectos críticos da formulação e execução do programa, como a ausência de condicionalidades sanitárias durante a pandemia de Covid-19 e a falta de integração entre os setores de saúde e assistência social. As recomendações emitidas pela Corte, como a adoção de medidas de estímulo à vacinação, ilustram o impacto positivo que o trabalho do TCE/AM pode ter na efetividade das políticas públicas voltadas às populações vulneráveis.

No entanto, a pesquisa também aponta que a atuação do TCE/AM, embora significativa, ainda carece de um maior aprofundamento e sistematização. As avaliações realizadas, em sua maioria, concentram-se em aspectos quantitativos, como o número de beneficiários de um programa, mas há espaço para uma análise mais abrangente, que considere também os impactos a longo prazo e a qualidade dos serviços prestados. A introdução de técnicas mais sofisticadas de avaliação, como a análise de custo-benefício e a avaliação de impacto, poderá garantir que o TCE/AM tenha uma compreensão mais completa dos efeitos das políticas públicas implementadas no Estado.

Além disso, ressalta-se que a contribuição do TCE/AM também poderá vir do fortalecimento de sua atuação preventiva, ou seja, do acompanhamento de políticas públicas desde sua formulação, não apenas após sua implementação. Tal mudança de enfoque poderia assegurar que as políticas sejam mais bem desenhadas desde o início, evitando-se a correção de falhas posteriormente, quando estas já tiverem causado prejuízos financeiros ou sociais.

O trabalho realizado pelo TCE/AM representa um passo importante no caminho da avaliação eficiente das políticas públicas no Estado do Amazonas. Contudo, conforme evidenciado na dissertação, há ainda um longo caminho a percorrer. A Corte de Contas deve continuar a aprimorar seus métodos de avaliação e expandir o número de auditorias operacionais realizadas para garantir que suas avaliações não se limitem a um diagnóstico formal das ações governamentais, mas contribuam de forma significativa para a efetividade e o aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas. É fundamental, portanto, investir na profundidade da avaliação, de forma que realmente agregue valor, não se limitando a apontar questões superficiais, que não são implementadas apenas por questões financeiras ou dificuldades políticas. Daí a necessidade de investir em capacidades, em explorar os dados, de modo a fornecer evidências que sejam úteis para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

A presente dissertação, portanto, oferece uma contribuição prática e teórica relevante, ao lançar luz sobre os desafios e oportunidades que o TCE/AM enfrenta em sua missão de avaliar políticas públicas. Ao identificar as áreas onde é necessário avançar, a pesquisa oferece subsídios valiosos não apenas para o aprimoramento da atuação da Corte Amazonense, mas também para outras Cortes de Contas que busquem desempenhar um papel mais ativo no âmbito das políticas públicas. O caminho traçado pelo TCE/AM, apesar de inicial, é promissor, e com os devidos investimentos e ajustes, poderá servir de modelo para outras instituições que compartilham o mesmo objetivo: garantir a boa governança e o uso responsável dos recursos públicos.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

- ABMA, Tineke A. Responsive evaluation: the meaning and special contribution to public administration. *Public Administration*, v. 82, n. 4, p. 777/1058, 2004.
- ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v.265, p.13/23, jan/abr. 2014.
- ALMEIDA, Rafael Alves de. *Governança colaborativa em políticas públicas*. Rio de Janeiro. Editora Tamanduá, 1ª edição, 2015.
- ALVES, Thiago & PASSADOR, Cláudia Souza. *Educação Pública no Brasil: Condições de oferta, nível socioeconômico dos alunos e avaliação*. 1. ed. São Paulo-SP: Annablume/ Capes/Inep, 2011.
- APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas*. Curitiba. Editora Juruá, 2012.
- ARAÚJO, L., & RODRIGUES, M. (2017). Modelos de Análise das Políticas Públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83, 11/35.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001. p. 29/39.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista diálogo jurídico*, nº 15, jan./fev./mar., Bahia, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43620/44697>>
- BELLONI, I. & MAGALHÃES, H. & SOUSA, L. C. *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Ed. Unijuí. 2007.
- BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas MMD-TC - Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil – QATC. Brasília. 2022. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/mmd_tc/manual-de-procedimentos-do-mmd-tc-2/>

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Nota Recomendatória Conjunta ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON nº 01/2022. Brasília. 2022. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Nota-Recomendatoria-Conjunta-no-01-2022-Retorno-as-aulas-1-1.pdf>>

BRASIL. Constituição de 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

BRASIL. Decreto nº44772, de 03 de novembro de 2021. Dispõe sobre a implementação do Cartão Auxílio. Amazonas, 2021. Disponível em: <https://rhnet.sead.am.gov.br/legislacao-estadual/?type=consulta&xsl_file=exibe_ato.xsl&xsl_nota=2&xsl_base=13&proc_name=pkg_textual.ExibeDocumento&ora_psQueryID=AABOeaAAIAABrPfAAG&ora_piltem=1&ora_piTotalItem=1&ora_piID=88568&ora_piTipo=1&ora_psSigla=&ora_psNumero=44772&ora_psAno=2021&ora_psOrgao=&ora_psTexto=&action=send_for>

BRASIL. Instituto Rui Barbosa. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público: NBASP 9020: Avaliação de Políticas Públicas. Resolução IRB nº 03/2020. Disponível em: <<https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>>

BRASIL. Instituto Rui Barbosa. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público. NBASP3000: Norma Para Auditoria Operacional. Disponível em: <<https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/norma-para-auditoria-operacional/>>

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Senado Federal. Brasília – DF, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>

BRASIL. Lei Estadual nº5665, de 03 de novembro de 2021. Institui o Auxílio Estadual no âmbito do Estado do Amazonas e dá outras

providências. Amazonas, 2021. Disponível em: <
https://rhnet.sead.am.gov.br/legislacao-estadual/?type=consulta&xsl_file=exibe_ato.xsl&xsl_nota=2&xsl_base=13&proc_name=pkg_textual.ExibeDocumento&ora_psQueryID=AABOeaAAHAABzmoAAB&ora_piltem=1&ora_piTotalItem=1&ora_piID=88561&ora_piTipo=1&ora_psSigla=&ora_psNumero=5665&ora_psAno=2021&ora_psOrgao=&ora_psTexto=&action=send_for>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.418. O Tribunal de Contas goza de autogoverno, autonomia e iniciativa reservada quanto à instauração de processo legislativo que pretenda alterar a sua organização e funcionamento. Brasília-DF. Disponível em: <
<https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=&numeroProcesso=4418>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo 787. Controle Externo. Requisição pelo Tribunal de Contas da União de Informações Alusivas a Operações Financeiras realizadas pelas Impetrantes. 1ª Turma. MS 33340/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 26/5/2015. Brasília-DF. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br> >

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. 4.ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <
https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores. ISSAI 400: Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade. Brasília: TCU. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/data/files/33/04/2C/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_400_principios%20fundamentais_auditoria_conformidade.pdf>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores. ISSAI 300: Norma para Auditoria Operacional. Brasília: TCU. Disponível em: <
<https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/norma-para-auditoria-operacional-issai-3000.htm>>

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Portal Institucional. Portal da SECEX. Manual de Auditoria do TCE/AM. Amazonas. 2024. Disponível em: < https://www2.tce.am.gov.br/?page_id=71764>

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Portal Institucional. Organograma Atualizado do TCE/AM – 2024. Amazonas. 2024. Disponível em: < <https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2024/08/Organograma-2024.pdf>>

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Portal Institucional. Planejamento Estratégico 2022-2026. Amazonas. 2024. Disponível em: < <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/plano2022/>>

CHADID, Ronaldo. A função social do Tribunal de Contas no Brasil / Ronaldo Chadid. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2019.

COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Vozes, 2004.

COSTA, Frederico L. da & CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

CUNHA, Carla da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 30ª edição. Editora Saraiva. 2011. ISBN 978-85-02-10375-2.

DIAS, Reinaldo & MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

FARIA, Regina. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1999. p. 41-49.

FARIA, D. C. V. As dificuldades político-burocráticas da auditoria externa na estrutura dos Tribunais de Contas em face de lacuna na Constituição Federal de 1988. 2014

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

_____. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2ª Ed., 1ª reimp. Belo Horizonte. Editora: Fórum, 2008.

FIGUEIREDO, Marcus F. & FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, 1986.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas Avaliação de políticas públicas: por onde começar? Um guia prático da metodologia do marco lógico / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Políticas Públicas. – Belo Horizonte: FJP, 2021

HOWLETT, Michael & RAMESH, M. & PERL, Anthony. (2013). Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IOKEN, Sabrina Nunes. Políticas Públicas: o controle do Tribunal de Contas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

JANINI, Tiago Cappi & CELEGATTO, Mário Augusto Quinteiro. A atuação do Tribunal de Contas na implementação de políticas públicas. Revista Juris Poiesis, volume 21, nº27, p.71-86. ISSN 2448-0517. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <<
<https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurispoiesis/article/view/6160/47965312>>

JANNUZZI, Paulo de Martino. Métodos de pesquisa social aplicados à Avaliação de Programas. In: Monitoramento e Avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, São Paulo. Editora Alínea, 2016.

KAYANO, Jorge & CALDAS, Eduardo de L. Indicadores para o diálogo. São Paulo: Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania; Easp/FGV, 2002.

LEAL, Márcia Pimentel Aparecida Leal. A auditoria operacional e sua contribuição para a melhoria da gestão pública: Um estudo de caso da auditoria operacional da agência estadual de meio ambiente e recursos

hídricos em Pernambuco. Dissertação de mestrado em Administração – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2006.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Curso de Finanças Públicas: Uma abordagem Contemporânea. Editora Atlas, 2015.

_____. Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público. Ano 1, volume II. São Paulo. Revista IBEDAFT, 2020. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/04/REVISTA-IBEDAFT-VOL-II-jul-dez-20201-p.311-327.pdf>>

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum. 2023. 588p. ISBN 978-65-5518-596-6 (Coleção Fórum IRB, v. 5).

LIMA, Edilberto Carlos Pontes & DINIZ, Gleison Mendonça (2018). Avaliação de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. Em Sachsida, Adolfo (org.). “Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos.” IPEA

LIMA FILHO, Luzinon Valle. A auditoria operacional e a Constituição: um enfoque teórico e algumas sugestões de ordem prática. Revista do TCU, n. 43. Brasília: 1990.

LOUREIRO, Roberto Debacco. A avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum. 2023

MACHADO, Aquidaban F. Políticas Públicas no Estado do bem-estar social e no neoliberalismo: alguns aspectos. Direito em Debate, v. 11, p. 20, 2003.

MARINHO, A & FAÇANHA, L. O. Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Texto para discussão, n. 787. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0787.pdf>

MEDAUAR, Odete. O Direito Administrativo em evolução. 2ª Edição. São Paulo. Editora: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Yuri Lopes de. Reserva Legal: Fundamento Constitucional e Políticas Públicas. Revista dos Tribunais Online: Doutrinas Essenciais de

Direito Ambiental, volume 2, p. 677-700, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a00000160339c08cc92db28c9&docguid=118fe29403e5f11e09ce30000855dd350&hitguid=118fe29403e5f11e09ce30000855dd350&spos=1&epos=1&td=1&context=240&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>

MENEGUIN, Fernando B. & SILVA, Rafael Silveira e (Orgs.). Avaliação de Impacto Legislativo. Brasília: Senado Federal, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de et al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3ª Edição. Revista ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MOORE, Mark. Criando valor público. Uniletras. Brasília: DF. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. 2002.

MOTTA, P. R. Avaliação da administração pública: eficiência, eficácia e efetividade. In: Projeto "um novo Estado para São Paulo". São Paulo: FUNDAP, 1992. p. 172/212.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). Value for money: Handbook. London: NAO, 1997.

NAZARENO, Luísa de Azevedo & VASCONCELOS, Ana Maria Nogales. Transferências Condicionadas de Renda: Origens, Fundamentos e Tendências na África Subsaariana. Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 19 | Jan./Abr. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5199/1/BEPI_n19_Transfer%C3%AAncias.pdf>

NUNES, Marcela Cristina Arruda. O Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de contribuição dos Tribunais de Contas, na efetivação de políticas públicas de competência das gestões municipais: aplicação ao TCE/SP. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2021. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/921cd7ff-77aa-4ee2-87ae-0bdac1ab12c0/content>>

PETER, Maria da Glória Arrais & MACHADO, Marcus Vinicius Veras. Manual de Auditoria Governamental. São Paulo: Editora Atlas: 2007.

RAMOS, Marília Patta & SCHABBACH, Letícia Maria. O Estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Revista Adm. Pública. Rio de Janeiro. 2012.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Função da Auditoria Operacional na Avaliação e no Controle de Entidades Governamentais. Disponível em: <<http://www.betatreinamento.com.br/visita/Funcao%20da%20Audit%2000p.htm>>

SACHSIDA, Adolfo (org.). (2018). Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. IPEA

SEBRAE. Políticas Públicas: conceitos e práticas. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral. Coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte. Sebrae/MG. Volume 7. 2008. Disponível em: <[https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/\\$File/NT00040D52.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/$File/NT00040D52.pdf)>

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª edição. São Paulo. Cengage Learning. 2013.

_____. Análise de Políticas Públicas – Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. 2ª edição. São Paulo. Cengage Learning. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2013, p. 36.

SPECK, Bruno Wilhemlm. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SPINK, Peter. Avaliação democrática: propostas e práticas. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, 2001. (Coleção Abia, Fundamentos de Avaliação no 3). Disponível em: <http://www.abiaids.org.br/_img/media/colecao%20fundamentos%20a%20valiacao%20N3.pdf>

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 194, p. 31/45, abr. 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45894>>.

UNICEF. Guide for Monitoring and Evaluation. New York: Unicef, 1990. Disponível em: <<http://preval.org/documentos/00473.pdf>>

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. RAP, Rio de Janeiro, 30 (2): 543. mar./abr. 1996

VIEITEZ, Diego Losada. Controle de Políticas Públicas por Tribunais de Contas e Govtechs. Dissertação de Mestrado - Área de Concentração em Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado. Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/13802/1/000491717-Texto%2BCompleto-0.pdf>>

WU, Xun & RAMESH, M & HOWLETT, Michael & FRITZEN, Scott. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília. Fundação Escola Nacional de Administração Pública - Enap. 2014.



idp

Bo
pro
cit
ref
Ness
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO