

Título do capítulo	CAPÍTULO 16 A ATUAÇÃO DO TCU NO <i>POLICY MAKING</i> DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: MODERNIZAÇÃO GERENCIAL OU EXPANSÃO DOS PAPÉIS DO CONTROLE EXTERNO?
Autor(es)	Eduardo José Grin
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap16

Título do livro	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
Organizadores(as)	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
Volume	1
Série	Reformas do Estado
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-012-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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

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

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

A ATUAÇÃO DO TCU NO *POLICY MAKING* DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: MODERNIZAÇÃO GERENCIAL OU EXPANSÃO DOS PAPÉIS DO CONTROLE EXTERNO?¹

Eduardo José Grin²

1 INTRODUÇÃO

A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no ciclo de políticas públicas governamentais é uma realidade, sobretudo por meio das chamadas auditorias operacionais – não é uma novidade na sua trajetória, pois desde a década de 1990 já vem se desenvolvendo. Em 2005, seu planejamento estratégico incorporou na sua missão e nas suas finalidades a tarefa de contribuir para melhorar o desempenho da administração pública. Desde 2013, intensificou-se essa forma de atuação em função de mudanças organizacionais que especializaram tematicamente as secretarias de controle externo. Este capítulo analisa as bases legais e institucionais utilizadas para justificar a expansão do controle exercido pelo TCU junto à gestão pública federal, bem como seus efeitos sobre avaliação de resultados e da implementação de políticas públicas no período de 2005 a 2019. Em outras palavras, como o controle de resultados, essencial na visão do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) para modernizar e flexibilizar a administração pública, foi assumido pelo TCU?

A atuação institucional da Corte de Contas não é uniforme no tocante à avaliação das ações governamentais. Na saúde, na educação, na assistência social, na habitação e no meio ambiente, por exemplo, as secretarias de controle externo têm buscado avaliar resultados e indicadores. Nos setores de infraestrutura, apesar do foco nas auditorias de conformidade, existem avaliações de desempenho, mas

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap16>

2. Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) e da Escola de Economia de São Paulo (EESP), ambas da Fundação Getúlio Vargas (FGV); e pesquisador do Centro de Administração Pública e Governo (CEAPEG) da FGV.

em menor escala. Descrever e discutir essa atuação do TCU no *policy making*³ da administração pública federal será o objeto de análise deste capítulo.

Este trabalho se insere na avaliação dos 25 anos do PDRAE, ainda que não existam referências ao papel do TCU e ao controle externo nos documentos produzidos à época. Defendia-se que a “lógica do leque de mecanismos de controles” englobava, além do sistema jurídico que antecede a todos, mercado, controle social, controle democrático representativo, controle hierárquico gerencial, controle hierárquico burocrático e controle hierárquico tradicional (Bresser-Pereira, 1997, p. 36-37). Controle visava avaliar resultados da administração pública *a posteriori* em vez do controle de meios considerado usual na administração burocrática.

Quanto ao controle externo, enfatizava-se seu exercício pela sociedade para ampliar a transparência na administração pública por meio de indicadores de resultados. Controle era sinônimo de um paradigma gerencial que permitisse qualificar a governança pública e a capacidade de governar (Brasil, 1995). Não havia referência às instituições externas de controle na proposta de modernização gerencial do Estado brasileiro, muito menos quanto à atuação do TCU no ciclo de políticas. O modelo proposto pelo PDRAE argumentava ser essa uma necessidade de modernização gerencial da própria administração pública para aumentar a governança do Estado e sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência.

Passados 25 anos de sua publicação, houve muitas mudanças na administração pública federal, mas três questões merecem destaque, considerando as finalidades desse projeto editorial, uma vez que dialogam com a atuação do TCU. Entre as dimensões de análise estão a gestão e controle, o controle social e a gestão por resultados. Nos termos do debate do PDRAE, a gestão e a avaliação de seus resultados deveriam ser incorporadas como instrumentos para qualificar o desempenho dos órgãos públicos. O controle interno, medido por indicadores de desempenho, associado ao controle social, era o meio de orientar a gestão pública para suas atividades-fim e, dessa forma, reduzir o peso da administração burocrática tradicional.

Um dos principais argumentos da reforma era a mudança do foco nos controles *a priori* (“burocráticos”) por outros *a posteriori* (gerencial ou por resultados), visando assim aumentar a flexibilidade da ação governamental. Menos controle e menos rigidez de normas em favor de maior autonomia de ação para orientar a ação estatal para e pela sociedade. Com efeito, essa agenda gerencial não se efetivou, salvo experiências setoriais, como é o caso da assistência social após 2005. Todavia,

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

se o tema da avaliação de resultados perdeu centralidade no Poder Executivo, ele foi assumido como uma agenda estratégica para aprimorar a gestão pública pelo TCU. Essa foi uma mudança de impacto, pois a Corte de Contas, por meio das auditorias operacionais, passou a aproximar gestão e controle por meio da expansão de sua ação no ciclo das políticas públicas.

A inflexão produzida pelo TCU com a crescente avaliação de resultados e de implementação das políticas públicas intensificou, na sua atuação, uma aproximação entre gestão e controle. Contudo, sendo o TCU um órgão de supervisão horizontal, um dos efeitos decorrentes da sua inserção no âmbito da apreciação de atividades-fim das agências estatais é inibir a flexibilidade propugnada pelo PDRAE. O controle, por definição, se não afeta a autonomia gerencial, no mínimo reduz seus estímulos. Portanto, passados 25 anos do PDRAE, o controle ampliou sua extensão ao inserir um novo *layer* que é pouco aderente ao propósito de flexibilizar a administração pública: o papel do TCU avaliando desempenho e implantação de programas públicos.

Quanto ao controle social defendido pelo PDRAE, houve notáveis avanços com a expansão de diversas arenas e instituições de cunho participativo, o que é fartamente analisado pela literatura. Porém, também nessa dimensão da reforma do Estado, o TCU vem pautando suas iniciativas com base em uma visão que sua ação representa a sociedade e, em nome dela, exerce o controle sobre a administração pública. Esta é uma questão clássica da ciência política: qual a legitimidade de agências técnicas para buscar representar a sociedade, já que não foram eleitas para definir prioridades de políticas em nome do interesse público?

Considerando esse problema teórico e empírico, o capítulo está organizado como se segue. A segunda seção resenha a literatura internacional e nacional sobre as instituições supremas de auditoria (SAIs) com sua crescente atuação no *policy making*. A terceira apresenta a estrutura salarial e os níveis de escolaridade dos servidores do TCU, comparando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A quarta seção analisa, de 2005 a 2019, apoiada em pesquisa documental (textos oficiais) e dados de auditorias operacionais (Auditoria de Natureza Operacional – ANOp), o papel do TCU no *policy making* da administração pública federal. A quinta seção discute a compreensão do TCU sobre sua atuação no âmbito das políticas públicas, com base em seis entrevistas realizadas com dirigentes de diferentes secretarias de controle externo:

- Carlos Augusto de Mello Ferraz – Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde);
- Felício Ribas Torres – Secretário-geral adjunto da Presidência do TCU (Segepres);
- Luiz Fernando Ururahy de Souza – Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação);

- Manoel Moreira de Souza Neto – Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica);
- Marcelo Almeida de Carvalho – Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana); e
- Vanessa Lopes de Lima – Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação).

2 O DEBATE NA LITERATURA SOBRE O CONTROLE EXERCIDO PELAS CORTES DE CONTAS

Desde a década de 1990, com a ascensão da nova gestão pública (NGP), cresceu a discussão sobre o papel das SAIs como órgãos de controle. As reformas gerenciais visaram incrementar a eficiência do gasto público, a *performance* dos serviços públicos e a responsabilização por resultados (Power, 2005; Pollitt e Bouckaert, 2000). Auditorias de *performance* foram adotadas por governos orientados pela NGP (Barzelay, 1997; Bawole e Ibrahim, 2016; Mendez e Bachtler, 2011; Pollitt *et al.*, 1999; Pollitt, 2003). A “explosão da auditoria” (Power, 2005) expandiu as avaliações de políticas em vez de apenas verificar a obediência a normas legais (Knill e Balint, 2008).

Esse processo reduziu o papel das elites burocráticas tradicionais, reforçou a ação das SAIs para garantir a oferta “adequada” de serviços públicos e incentivou a cultura de resultados focada nas demandas da sociedade. Exigências de efetividade e promoção de “boas práticas” gerenciais se integraram às tradicionais funções de controle (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Tillema e Bogt, 2010; Saint-Martin, 2000; Cini, 2008). No Canadá, SAIs passaram a incluir indicadores de *performance* e efetividade de custo, o que fez crescer sua autoridade e poder de *enforcement* (Everett, 2003; Ayres e Braithwaite, 1992). Na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália, auditorias se tornaram insumos para a formulação de política pública (Power, 2005).

As novas atribuições das SAIs também derivaram de fatores institucionais como a redefinição na atuação de corpos técnicos que assumiram novos papéis políticos, legais e gerenciais. Essa mudança adveio da inexistência, ação diminuta ou perda de importância da burocracia estatal na avaliação de desempenho (Ellinas e Suleiman, 2008). Contudo, essa orientação pode interferir na autonomia decisória da administração pública ao reforçar o papel do controlador, sobretudo porque SAIs não derivam sua ação de escolhas eleitorais realizadas pelos cidadãos.

A explosão da auditoria também é um efeito da queda de confiança social na administração pública (Power, 2005). Como efeito político-administrativo, geram-se custos organizacionais para o monitoramento das decisões das SAIs sobre a *performance* das políticas (Power, 1994; 2005; Mendez e Bachtler, 2011;

Cooper, 2003). Essa “patologia” decorrente da ação das SAIs (Power, 2005) sobrepõe decisões sobre prioridades de políticas adotadas pelos órgãos governamentais. Altera-se a hierarquia da administração pública quando as SAIs passam a definir temas com implicações políticas, e esse “reposicionamento de *expertise*” (Power, 2005, p. 335) amplia sua ação como *policy makers*. Assim, SAIs passam de *watchdogs* (supervisionam a obediência às leis) para *sheepdogs* (conselheiros que examinam políticas públicas, governança e capacidade para alcançar metas) (Morin, 2003; Bonollo, 2013). E essa não é uma alteração só na forma de atuação, pois influencia a redefinição de papéis entre a liderança política eleita e os corpos técnicos de apoio à tomada de decisão.

Tradicionalmente, auditorias mantêm a confiança entre o principal e o agente, o que requer independência para eliminar “risco moral” e “assimetria de informação” (Knill e Balint, 2008; Mendez e Bachtler, 2011). Contudo, essa separação entre formulação de políticas e auditoria já não é mais realidade. Quanto maior a autonomia das SAIs (autoridade técnica, financeira, qualidade profissional e informação), maior a probabilidade de adquirir saliência política e influenciar as decisões governamentais (Bach, 2012). Esse “expansionismo” pode transformá-las em órgãos cujas recomendações adquirem caráter mandatório, ainda que abrandado pelo discurso do “aperfeiçoamento” do controle.

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

Essa expansão de funções é criticamente analisada pela literatura que estuda a atuação do TCU, pois ainda que auditorias operacionais produzam recomendações, na prática, os acordos geram determinações que, na maioria dos casos, têm prazos para ser respondidas. O controle exercido, a rigor, não distingue essas auditorias do regime de inspeção da legalidade. Procedimentos desse tipo acabam por interferir na autonomia dos órgãos e derivam da interpretação que o TCU gerou do art. 70 da

Constituição Federal,⁴ e embasaram os arts. 230⁵ e 239 (inciso II)⁶ de seu regimento interno, que autorizam a emissão de comandos aos órgãos controlados quanto às suas atividades-fim (Marques Neto *et al.*, 2019).

SAIs podem desempenhar várias funções: “auditoria de conformidade” (avaliar como governos cumprem a legislação), “apoio à mudança” (monitorar o alcance da economia, eficiência e efetividade – três E’s – e a implementação de sistemas de controle interno (auditoria de desempenho) e “agente de mudança ou modernizador” (guiar órgãos auditados rumo aos três E’s para cumprir objetivos de políticas públicas) (English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013; Pollitt *et al.*, 1999). A última atividade induz administradores públicos a atuar como gestores orientados para resultados. Também por isso auditorias de *performance* são sinônimo de *value for money audits* (valor pelo dinheiro auditado), visando assegurar que os cidadãos recebam valor público agregado (Morin, 2003; Power, 2005; Skærbæk, 2009).

Assim, na ação das SAIs, a relação entre o agente e o principal não envolve apenas os Poderes Legislativo e Executivo, mas também a sociedade (Voigt e Blume, 2011). O escopo da auditoria se expande e assume um viés político quando visa garantir direitos para os cidadãos e definir o que é o “interesse público”. Portanto, ao avaliar resultados de políticas públicas, as SAIs tornaram-se mais sensíveis ao campo da política. A demarcação entre controle e avaliação ficou mais porosa e amplia seu envolvimento político em questões como aconselhamento, decisão sobre regras para a execução das políticas e interferência na definição de metas (Barzelay, 1997).

Com efeito, do ponto de vista da democracia representativa, sempre será questionável que setores da burocracia estatal que não foram eleitos, e cujos canais de interação com a sociedade são escassos, sejam capazes de definir o “interesse público”. Ademais, SAIs defendem que *accountability* e governança são essenciais para gerar confiança junto à administração pública, sendo as SAIs atores-chave para tanto (OECD, 2013; 2016). Todavia, essa proposição de natureza política confere protagonismo para esses órgãos definirem regras que incidem e impactam as ações governamentais.

4. “Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” Disponível em: <<https://tinyurl.com/y679v0qy>>.

5. “Art. 230: O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar, por iniciativa própria, fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos” (TCU, 2020).

6. “Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: (...) ii) avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados” (TCU, 2020).

Nessa linha, SAIs no Brasil, Canadá, Chile, França, Coreia, Holanda, Polônia, Portugal, África do Sul e Estados Unidos concordam sobre sua atuação no ciclo das políticas públicas e para qualificar a governança pública. Por exemplo, a OECD (2016) julga que SAIs fornecem *insights* para reduzir duplicação, fragmentação e sobreposição na administração pública, e avaliam a prontidão dos governos para lidar com desafios como mudanças climáticas e demográficas. Essa compreensão reforça sua autonomia técnica, o envolvimento na formulação de políticas e a utilização de instrumentos para a sua implementação, que servem para ampliar sua ascendência política junto à administração pública (Bach, 2012).

Para assumir essas responsabilidades, as SAIs julgam que sua ação está apoiada em três condições: *i*) autoridade formalmente instituída para requerer mudanças nas políticas governamentais; *ii*) autonomia de atuação frente aos demais Poderes; e *iii*) conhecimento técnico e experiência administrativa. A ampliação do escopo das SAIs intensificou sua ação regulatória (Morin, 2003) em um processo que Hood *et al.* (2004) chamaram de *catch-up* (capturar). Para as SAIs, sua atuação é menos morosa que a fiscalização do parlamento e menos sujeita à barganha da política que enfraquece a transparência governamental e a qualidade das suas decisões (Bach, 2012; Funnell, 2003). Sobre essa questão, Gomes (2006) questiona a possibilidade de o TCU organizar equipes especializadas para realizar auditorias de desempenho por duas razões: *i*) essa capacidade sempre será menor do que aquela existente nos órgãos públicos; e *ii*) sempre haverá o risco de duplo comando – da Corte de Contas e do próprio órgão – e insegurança para a atuação das agências estatais.

Ademais, essa avaliação sobre a incapacidade de controle nos Poderes Executivo e Legislativo pode politizar a ação das SAIs ao assumir que sua capacidade técnica é mais habilitada a formular propostas do que as arenas de representação democrática. E esse tema traz à baila a discussão sobre controlador e controlado. No caso do TCU, órgão auxiliar do Congresso Nacional, responsável pela fiscalização do Poder Executivo, sua autonomia de ação é evidenciada pelas atividades que desenvolve. Além disso, a Corte de Contas possui dotação orçamentária própria, capacidade de autorregulação (lei orgânica e regimento interno) e canais diretos de interlocução com agentes políticos, outras esferas de poder e a sociedade. Com efeito, o controle da Corte de Contas sobre a administração só faz crescer sua efetividade frente ao exercido pelo parlamento (Arantes *et al.*, 2010).

Nessa linha, nos casos australiano, inglês, japonês e norte-americano, reconfiguraram-se os limites entre a gestão pública, tipicamente uma atividade de dirigentes políticos e técnicos, e a auditoria das políticas públicas. No caso inglês, a ampliação da regulação externa e da avaliação de *performance* tornou a auditoria um agente de mudança no ciclo das políticas públicas, não apenas um órgão verificador da conformidade legal. Incrementou-se a discricionariedade das SAIs ao mesclar

escolhas técnicas com políticas, o que fortaleceu ainda mais sua autonomia como órgão de controle e sua atuação no *policy making* (Funnell, 2003; Parker, 2003). As SAIs se assumirem como a única organização habilitada para essa atividade e converterem suas auditorias no meio central de prestação de contas para avaliar desempenho seria um efeito político (Funkhouser, 2011). Esse comportamento pode apresentar conotações políticas se for pautado por escolhas professadas pelas SAIs e em uma relação na qual a auditoria decide padrões de desempenho para o auditado com poder de *enforcement*.

Em resumo, a literatura tem identificado as mudanças nos papéis das SAIs em direção a um maior protagonismo no ciclo das políticas públicas, ainda que seja uma tarefa primordial da liderança política eleita e da burocracia estatal. Contudo, há duas questões que merecem destaque: *i*) a redução da autonomia e flexibilidade da gestão pública decorrente da atuação das SAIs como proponentes e/ou definidoras de metas para órgãos públicos, o que amplifica o dilema da relação entre gestão e controle, em termos weberianos, em face da ação de um órgão técnico sobre a atuação de representantes eleitos; e *ii*) o *enforcement* externo sobre o ciclo de políticas públicas, sobretudo nas etapas de avaliação e formulação. Considerando as contribuições da literatura, a próxima seção descreve a organização interna do TCU e duas premissas-chave de capacidade estatal: escolaridade e remuneração.

3 O TCU EM DOIS PARÂMETROS COMPARADOS: SALÁRIOS E ESCOLARIDADE DOS SERVIDORES

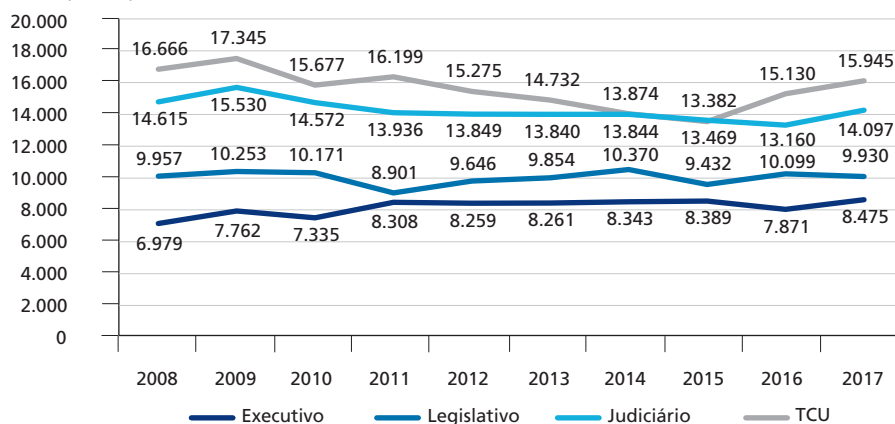
O TCU vem ampliando suas auditorias operacionais em um universo cada vez maior de políticas públicas. Como será visto, uma das razões alegadas pelas secretarias do controle externo para essa expansão da atuação do TCU no *policy making* é o seu maior conhecimento técnico ante a administração pública federal. A escolaridade de seus servidores é uma *proxy* importante. Quanto à escolaridade, é importante destacar a política de incentivos à formação e de capacitação de pessoal implementada pelo TCU. Assume destaque a oferta de cursos de especialização *lato sensu* pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC), órgão vinculado à Corte de Contas para apoiar esse tipo de iniciativa.

Considerando apenas os que possuem ensino superior incompleto/completo, em 2017, o TCU (57%) só ficou atrás do Poder Judiciário com 79,3%. No Poder Executivo, esses eram 49,5%, e no Legislativo, 36,2%. Todavia, quando se consideram os servidores com mestrado e doutorado (11,2%), o TCU está muito à frente do Executivo (6%), do Judiciário (1,9%) e do Legislativo (1%). Se ainda forem considerados os 23% de portadores de cursos de especialização *lato sensu* e aperfeiçoamento, a realidade da escolaridade dos servidores do TCU é bastante superior aos demais Poderes. Em outras palavras, servidores do TCU

com ensino superior são, em tese, mais bem preparados em face de manterem seu processo de capacitação profissional de forma continuada. Assim, em 2013, o percentual de ensino superior + especialização/aperfeiçoamento foi de 78% e chegou em 2017 a 80% dos servidores.

Outro parâmetro é a evolução salarial, conforme o gráfico 1. Vê-se que os vencimentos médios dos servidores estáveis do TCU são superiores aos auferidos pelos demais Poderes. Os valores sobem de forma mais rápida em 2016, possivelmente como efeito da Lei nº 13.320, que recompôs em 31,32%, escalonado até 2019, os salários. Mesmo em comparação com o Poder Judiciário, historicamente o mais aquinhoado em termos salariais, o TCU apresenta vencimentos de valor significativo.

GRÁFICO 1
Evolução salarial dos servidores de carreira do TCU em comparação com os demais Poderes em nível federal (2008-2017)
(Em R\$)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro e relatórios de gestão do TCU. Disponíveis em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/116>> e <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>>.

- Obs.: 1. Os valores mensais médios de salários do TCU foram calculados considerando todos os servidores de carreira, excetuados membros do Poder e agentes políticos (ministros da corte e procuradores do Ministério Público de Contas) tomando os valores de gastos anuais com pessoal divididos pelo número de servidores efetivos e, finalmente, por 13,3 para chegar-se ao salário mensal médio.
2. Foram considerados apenas os valores nas rubricas vencimentos e vantagens fixas para os servidores de carreira do TCU, assumindo que incluem, no mínimo, salários, 13º salário e abono de férias, e que os valores reportados na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) ao menos consideram os mesmos parâmetros para fins de comparação.
3. Os valores mensais de salário foram corrigidos até 31/1/2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para adotar o mesmo critério do Atlas do Estado Brasileiro.

Em 2016 e 2017, como os relatórios de gestão alteraram a forma de apresentação dos valores de vencimentos e vantagens fixas, aplicou-se, sobre os valores de 2015, os reajustes concedidos pela Lei nº 13.320/2016, respectivamente de 12,98% em 2016 e 5,39% em 2017. Nesta seção, observou-se que os números da escolaridade e da realidade salarial do TCU são, em comparação com os demais Poderes, bastante elevados. Será visto mais adiante que o tópico da qualidade técnica

dos servidores é uma das razões que, de acordo com secretarias especializadas que exercem a função de controle externo, legitimam a expansão da atuação na avaliação de políticas públicas.

4 O TCU NO *POLICY MAKING* DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Sobretudo desde 2005, o TCU ampliou sua atuação na avaliação de políticas públicas ao defini-la como uma de suas finalidades institucionais. Essa orientação é uma constante desde o planejamento estratégico 2005-2010. Esta seção discute e analisa esse processo apoiada na base de dados e documentos disponíveis no *site* do TCU.⁷

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

Para analisar como o TCU fundamenta sua intervenção no ciclo das políticas públicas, sobretudo na avaliação de eficácia e impacto, é preciso compreender os porquês de induzir, aprimorar, colaborar e fomentar a governança pública.

Governança refere-se aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento de resultados à luz de metas definidas, como as decisões são tomadas e as responsabilidades são exercidas (TCU, 2014). Ênfase em efetividade e promoção de “boas práticas” gerenciais somaram-se às funções de controle (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Tillema e Bogt, 2010; Saint-Martin, 2000; Cini, 2008). Esses procedimentos visam essencialmente responder a uma questão: os resultados esperados foram alcançados? Para isso, o TCU identifica que seu papel é essencial para promover a governança pública, e que gerar valor agregado consiste em restabelecer a

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

O TCU é um ator institucional inserido no ciclo das políticas públicas, em especial na avaliação de resultados, definição de metas e ampliação de seu papel na definição de regras para a execução das políticas (Barzelay, 1997). A promoção, a indução e o fomento de modelos gerenciais pautados pela mensuração de eficácia e efetividade servem para justificar suas ANOps. A leitura do órgão é que a administração pública não está preparada e organizada para implantar esse modelo, que é assumido como vital para agregar valor público à sociedade (Morin, 2003; Power, 2005; Skærbaek, 2009). O TCU definiu que deve exercer esse papel em favor dos interesses do cidadão e da sociedade (Voigt e Blume, 2011).

7. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/inicio/>>.

Nessa linha, no sistema de governança pública, o controle externo é responsável por fiscalizar, controlar e regular junto à administração pública, sendo a avaliação de políticas públicas um braço estratégico. Contudo, conforme a discussão da literatura, essa visão é passível de críticas, uma vez que Cortes de Contas não detêm mandato eletivo, de forma que o argumento do conhecimento técnico pode representar uma fronteira tênue quanto às interferências no *policy making*.

O guia se organiza em oito componentes: *i*) institucionalização com previsão de recursos e competências para obter resultados; *ii*) planos, objetivos e resultados com “marco zero” para sua avaliação; *iii*) participação; *iv*) capacidade organizacional e recursos para monitorar políticas públicas e seus resultados; *v*) coordenação; *vi*) monitoramento e avaliação com definição de indicadores-chave; *vii*) gestão de riscos e controle interno; e *viii*) *accountability* com base em resultados (TCU, 2014). Segundo o regimento do TCU (2020, art. 239), deve-se avaliar o desempenho dos órgãos públicos, assim como sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Com efeito, assume o papel de “agente de mudança” para que os órgãos públicos cumpram seus objetivos de políticas públicas (English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013; Pollitt *et al.*, 1999).

O TCU desenvolveu uma abordagem para avaliar o ciclo de produção das políticas públicas e suas condições de implementação e relacionamento com a sociedade por meio das ANOps. A avaliação e o monitoramento dos resultados, embora não seja algo novo, foram intensificados desde 2013, quando o TCU passou a operar com secretarias de controle externo temáticas. Essa mudança organizacional permitiu uma crescente especialização sobre políticas públicas em diversas áreas.

5 O PAPEL DO TCU NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção discute os instrumentos utilizados pelo TCU para, sobretudo, avaliar políticas públicas. A pesquisa identificou três principais recursos distintos, mas complementares, que se referenciam mutuamente (ANOps, relatórios sistêmicos de avaliação de políticas e programas e relatórios de políticas e programas de governo). As ANOps são as mais representativas pelo seu poder de *enforcement* (Everett, 2003; Ayres e Braithwaite, 1992), tempo de existência – iniciaram na década de 1990 –, amplitude orçamentária e escopo da avaliação. Como são a fonte central de informação para os outros instrumentos, justifica-se sua utilização como eixo da análise empírica.

A base de dados valeu-se de duas fontes: ANOps de 2005 a 2019,⁸ com busca por palavras-chave – eficácia, efetividade, indicadores, desempenho, *performance* e avaliação –,

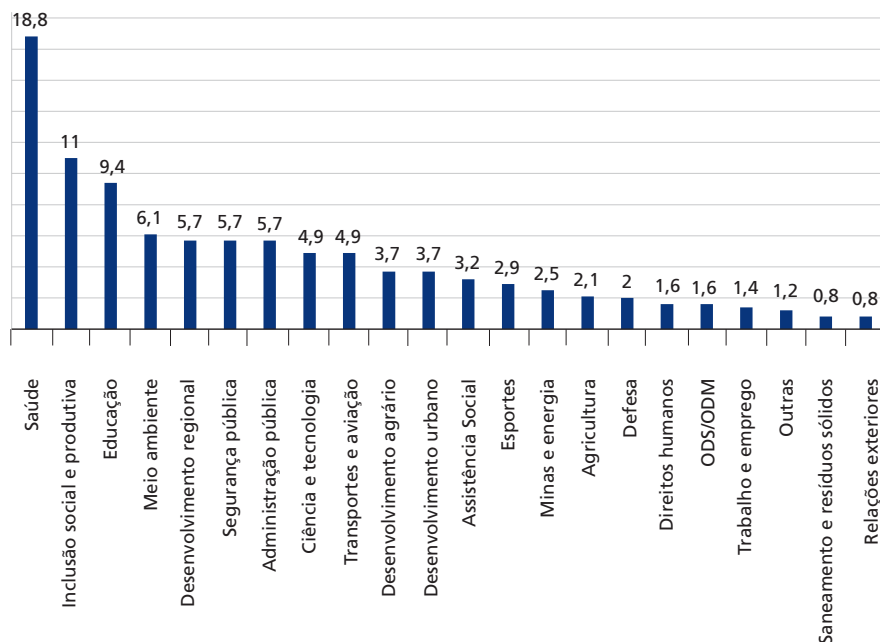
8. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/auditorias%2520operacionais/%2520/%2520>>.

e relatórios de atividades de 2005 a 2019.⁹ Chegou-se ao montante de 11.890 fiscalizações, sendo 41,9% (4.983) formados por auditorias das quais se selecionaram aquelas voltadas para a avaliação de resultados e de implementação de políticas públicas. Na lógica dos três E's, eficiência e economicidade não foram avaliadas, pois são mais orientadas à gestão e governança. Foram identificadas 245 auditorias (4,92% do total), considerando o ano de produção dos acórdãos, distribuídas setorialmente conforme o gráfico 2. Essas auditorias geram recomendações e/ou determinações embasadas na avaliação sobre o que julgam ser inconsistências ou falhas das políticas públicas. A seleção das ANOps foi organizada como descrito a seguir.

- Após a busca por palavras-chave em todas as 4.487 auditorias e organizada uma base inicial, os acórdãos foram analisados individualmente para validar seu foco na avaliação de resultados – a maioria – ou apreciação quanto à implementação da política pública, o que resultou em descartes na seleção prévia.
- Leitura dos relatórios de gestão (2005-2019) complementou a pesquisa, pois fazem referências a ANOps não identificadas na base disponível no sítio do TCU.
- O foco foram as auditorias operacionais de políticas, embora em poucos casos esse critério tenha sido aplicado à avaliação de órgãos públicos nos quais programas governamentais foram objeto de escrutínio.
- Considerou-se o ano dos acórdãos (onde há acórdãos de monitoramento que remetem à auditoria inicial considerou-se essa como o ano de realização).
- Conforme seu conteúdo, e os órgãos indicados nos acórdãos, as auditorias foram classificadas por área de política pública.
- Poucas auditorias operacionais referem-se a levantamento, mas foram incluídas, pois avaliam e recomendam medidas.
- Foram consideradas as auditorias que, total ou parcialmente, voltam-se para avaliar resultados e a implementação de políticas.
- Só foram avaliadas as auditorias de políticas derivadas do Poder Executivo.
- Como o ano inicial dessa pesquisa é 2005, os relatórios de monitoramento de auditorias de exercícios anteriores foram assumidos, apenas nesse caso, como sendo realizados nesse ano.

9. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>.

GRÁFICO 2
Auditorias de avaliação de políticas públicas (2005-2019)
(Em %)



Elaboração do autor.

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

A grande maioria das ANOps segue sendo de eficiência e economicidade. Porém, o número menor daquelas orientadas para eficácia e efetividade, se adotado como um indicador de relevância, pode ser enganoso, pois seu escopo, sua amplitude e sua abrangência nacional costumam ser significativos. Como se vê, 40% das ANOps estão concentradas em três áreas (saúde, inclusão social e produtiva e educação) focadas em políticas de bem-estar social.

Na saúde, foram auditadas políticas de atenção básica, assistência oncológica e vigilância sanitária, além do Programa Mais Médicos. Na área da inclusão social e produtiva, em vários estados foram realizadas auditorias voltadas a avaliar: *i*) se a atuação do Sistema Nacional de Emprego (Sine) contribuiu para a inclusão socioeconômica das pessoas em situação de vulnerabilidade; e *ii*) se as condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família são eficazes na manutenção dos alunos em sala de aula, contribuindo para inclusão socioeconômica. Na educação, foram avaliadas qualidade da oferta do ensino médio, implantação do Plano Nacional de Educação (PNE), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância).

Em ciência e tecnologia, auditaram-se a Lei de Informática, o Programa Cidades Digitais e Política de Banda Larga em Regiões Remotas. Na segurança pública, os programas nacionais como o Apoio ao Sistema Prisional e o de Redução de Homicídio, e o Sistema Nacional de Defesa e Proteção Civil (SINPDEC). No esporte, os programas Segundo Tempo e Apoio a Atletas de Alto Rendimento.

No meio ambiente, as auditorias atuaram em ações para reduzir o desmatamento, combater as queimadas e a emissão de gases de efeito estufa na Amazônia, adaptação da zona costeira ao aquecimento global e Programa Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos (PNRS). Na agricultura, atuaram nos programas Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários e Fortalecimento da Agricultura Familiar. Na infraestrutura, foram auditados: *i*) minas e energia: Programa Luz para Todos e Conta de Desenvolvimento Energético; *ii*) desenvolvimento urbano e habitação: Programa Minha Casa Minha Vida; e *iii*) transporte: controle eletrônico de velocidade nas rodovias federais.

Chama atenção a abrangência nacional das políticas públicas, o que torna a realização dessas auditorias complexas na sua logística, e a diversidade de temas avaliados, em linha com o processo que Hood *et al.* (2004) chamaram de *catch-up*. Mais ainda, a relevância das políticas auditadas em termos de seu impacto social e seus volumes orçamentários é altíssima, o que confere uma potência ainda maior para essas ações. Assim, a interferência do TCU na gestão política, por meio das ANOps, se materializa com as recomendações e determinações publicadas nos acórdãos e que afetam a avaliação e a implementação das políticas públicas.

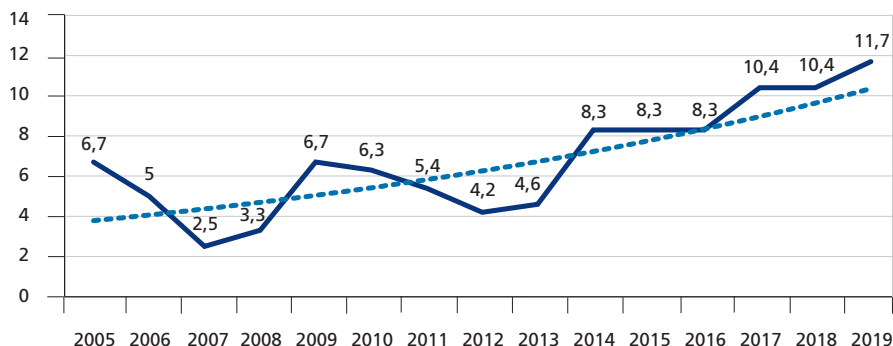
Ademais, ANOps são mais demoradas em comparação às de conformidade, pois precisam levantar informações, cotejá-las com as metas das políticas e avaliar fatores relacionados aos resultados alcançados. Em média, equivalem a quase dez auditorias de conformidade e são realizadas conjuntamente com os gestores. Demandam aprendizagem, inserção organizacional e conhecimento da política, sendo necessária uma equipe para estudá-la e propor soluções, o que as tornam mais custosas e longas (entrevistas 1; 2). Esses são os novos papéis que redefinem a atuação do TCU na avaliação de desempenho (Ellinas e Suleiman, 2008), apesar de ser difícil não interferir na autonomia decisória da administração pública.

Normalmente requerem adesão e colaboração do gestor para aplicar e anuir as recomendações (entrevistas 3; 4). Porém, esse processo foi fortemente influenciado pela especialização do controle externo do TCU e pelas novas concepções sobre o seu papel na avaliação de políticas públicas. Portanto, além da autoridade formal do controle externo e da autonomia de ação, o TCU passou a ampliar seu conhecimento técnico e sua experiência administrativa sobre a gestão pública.

O gráfico 3 mostra que há uma tendência de crescimento desse modelo de atuação. Mantidas a trajetória e as características da atuação do controle externo

especializado do TCU, espera-se a expansão de auditorias abrangentes em seu escopo, com grandes volumes orçamentários, e intensivas em avaliação de eficácia e efetividade.

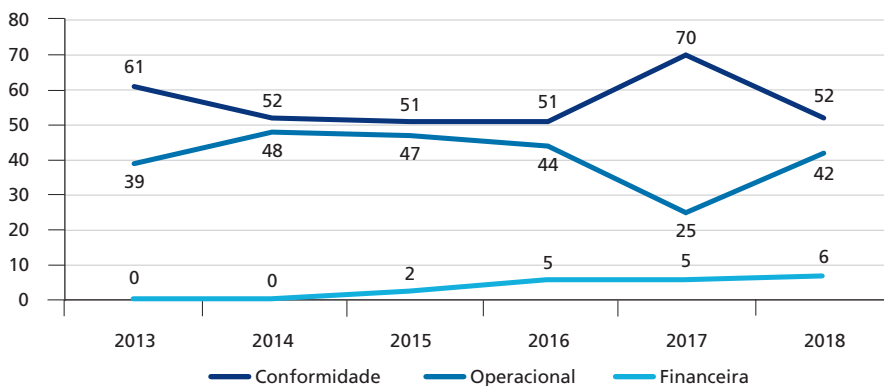
GRÁFICO 3
Dispersão das auditorias com tendência exponencial de crescimento (2005-2018)
 (Em %)



Elaboração do autor.

Os números dos relatórios de gestão do TCU são ainda mais evidentes dessa direção (gráfico 4). As ANOps (eficiência, economicidade, gestão, eficácia e efetividade) ocupam um lugar significativo nas ações do TCU, o que só faz ampliar sua função regulatória (Morin, 2003), além de indicarem uma tendência de equilíbrio de esforços institucionais.

GRÁFICO 4
Homens/dia (HDs) alocados em auditorias realizadas, por modalidade e por exercício
 (Em %)



Fonte: TCU (2019).

Ainda que desse número não se identifiquem as auditorias de resultados de políticas públicas, os dados do Relatório de Gestão 2018 são ainda mais

representativos do que aqueles mostrados nos gráficos 1 e 2. A tabela 1 apresenta os *policy instruments* de controle externo que apoiam a ascendência do TCU sobre a administração pública, conforme Bach (2012).

TABELA 1
Ações de controle externo e HDs alocados por diretriz do plano de controle externo

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

Fonte: TCU (2019).

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

Conforme Bach (2012), as ANOps não permitem mais separar controle *stricto sensu* do ciclo de produção de políticas, sobretudo da fase de avaliação. A análise da atuação do TCU exemplifica essa postura que, pelas evidências reunidas, deverá se consolidar e assumir um protagonismo cada vez maior junto à administração pública. A próxima seção aborda a visão do TCU sobre essa forma de atuação.

6 O PAPEL DO TCU NO *POLICY MAKING* VISTO POR SUAS PRÓPRIAS LENTES

Esta seção discute as opiniões de dirigentes de cinco secretarias de controle externo (educação, saúde, rodovia e aviação, infraestrutura urbana e energia) e da Secretaria-Geral da Presidência nas ANOps.¹⁰ São abordadas seis questões: *i*) o que embasa o papel do TCU no *policy making* em termos constitucionais, legais e organizacionais?; *ii*) por que atuar no *policy making*?; *iii*) como se define a atuação do TCU nesse processo?; *iv*) quais os resultados esperados?; *v*) quais os limitadores das ANOps?; e *vi*) quais as perspectivas quanto ao papel do TCU nesse modelo de auditoria?¹¹

10. ANOps avaliam o resultado ou a implementação de políticas públicas conforme critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Na atuação do TCU no *policy making*, o capítulo discute as duas últimas.

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

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

Há também um embasamento pragmático: auditorias de conformidade, por serem pontuais, formais e posteriores aos eventos, dificultam encontrar as causas que impeçam sua recorrência. Repetição de achados pede avaliações mais estruturantes, e correções no desenho das políticas têm maior efetividade e escala do que fiscalizar contratos e retificar problemas (entrevistas 2; 3; 4), o que fez o TCU exercer suas prerrogativas constitucionais (entrevista 6).

O terceiro fator foi a especialização temática iniciada em 1996 para fiscalizar obras públicas, que demandou aprofundar o conhecimento em engenharia. Em 2013, o controle externo passou a organizar-se por área temática (saúde, educação etc.), o que incrementou as ANOps mais intensivas no conhecimento setorial, visando agregar mais valor e resultados à sociedade (entrevistas 1; 3; 5), tal como definem Morin (2003), Power (2005) e Skærbæk (2009).

Em 2019, o TCU centralizou a gestão temática do controle externo em Brasília, visando obter mais eficiência, padronização e compatibilização nos encaminhamentos das auditorias (entrevistas 2; 3). Nesse processo, áreas como educação e energia cresceram em número de auditores. Também vale frisar as melhores práticas internacionais oriundas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) quanto à triagem dos indicadores utilizados em outros países, que servem para analisar as políticas adotadas no Brasil (entrevistas 1; 4; 6).

O envolvimento do TCU no *policy making* justifica-se por várias razões. Inicialmente, a especialização de conhecimento que permite contribuir com os gestores. “Comparando o TCU com a administração pública, a gente tem uma diferença de qualificação técnica [de maneira que conseguimos] ajudar de alguma forma” (entrevista 1). O hiato que cresce entre administração pública e a *expertise* adquirida pelo controle externo induz essa forma de atuação (entrevista 1; 3). Power (2005) enfatiza que o “reposicionamento de *expertise*” amplia a ação das SAIs como *policy makers*.

A segunda razão para esse tipo de atuação seria o objetivo de suprir lacunas identificadas de capacidade de gestão, formulação de políticas e construção de metas e indicadores (entrevista 4; 6). A terceira é a compreensão de que não há sobreposição ou redução da discricionariedade da gestão pública (entrevista 5), em sintonia com OECD (2016) e sem gerar a “patologia” referida por Power (2005) na ação das SAIs.

A quarta justificativa é que, como o grau de maturidade institucional da gestão pública é, em geral, muito baixo, o TCU compreende que deve suprir o papel que deveria ser do controle social (entrevista 5), tal como proposto originalmente pelo PDRAE. Por essa via, o TCU busca respaldo no que entende ser sua capacidade técnica e gerencial que, ao fim e ao cabo, gera incentivos para ampliar as auditorias que avaliam o desempenho governamental (Funkhouser, 2011).

Quanto ao processo que conduz a realização das ANOps, a missão do TCU começou a ser mais orientada para “situações-problema” identificadas na sociedade, incluindo a administração pública. Esses diagnósticos geram planos de auditoria pautados em critérios de materialidade, risco e relevância quanto ao impacto das políticas públicas. Com efeito, como o Brasil não busca medir desempenho e resultado, a entrevista 6 alinha-se ao que Bonollo (2013), Cooper (2003), Tillema e Bogt (2010), Saint-Martin (2000) e Cini (2008) argumentam ser as novas funções das SAIs:

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

Qual é o resultado que se espera e que impacto terá para as contas públicas e a sociedade? Conforme a avaliação de materialidade, risco e relevância, o TCU define os problemas e áreas com uma maior pontuação (entrevista 1). O TCU entende que assim se afasta da posição de espectador e se aproxima da administração, visando dialogar e se acercar da decisão do gestor, passando de uma visão mais punitiva e controladora para outra mais orientadora e pedagógica, buscando entender as dificuldades do gestor e contribuindo com a melhora das políticas públicas. Trata-se da visão do “agente de mudança ou modernizador” (English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013; Pollitt *et al.*, 1999).

O *feedback* do TCU que inibe a atuação do gestor (“o apagão das canetas”) incentivou uma atuação mais preventiva. As ANOps visam gerar parcerias com os órgãos governamentais, para aprimorar a administração pública, e resultado para a sociedade (entrevistas 1; 2; 4; 6). Contudo, esse processo amplia a regulação externa e faz crescer o papel da auditoria como agente de mudança nas políticas públicas (Funnell, 2003; Parker, 2003).

O TCU é um ator externo que avalia e monitora, mas não atua para mudar objetivos e indicadores das políticas, papel que é do gestor público (entrevistas 1; 4). A orientação defendida é adotar a política pública e seu resultado pretendido para avaliar sua efetividade por meio de indicadores. Analisa-se o desempenho

para identificar problemas e entender as falhas de governança que geraram resultados negativos (entrevista 1; 2). Se o órgão não tem indicador, trata-se de um achado de auditoria que costuma resultar numa determinação para que sejam definidos (entrevista 1).

Ademais, é fundamental o monitoramento das ações para verificar se as recomendações produziram resultados, pois interessa ao TCU avaliar se os recursos públicos agregaram valor à sociedade (entrevista 3). O TCU vale-se de seu “poder de pautar” com a pretensão de os órgãos públicos assimilarem esse modelo de gestão (entrevista 6). Assim, reforça-se sua ação visando aprimorar *accountability* e governança, tal como a OECD (2013; 2016) destaca como ações essenciais das SAIs.

O TCU deve mostrar as consequências das políticas públicas para os gestores públicos; caso contrário, o controle se restringe aos meios e não avalia se as ações governamentais cumprem suas finalidades com qualidade e sustentabilidade. Para tanto, “ter debaixo do seu braço a Bíblia da política pública que o setor deve satisfazer” (entrevista 5) é essencial, isto é, busca-se reforçar a importância de os auditores conhecerem os objetivos e ações das políticas públicas que serão avaliadas. Não significa controle de mérito da política, mas saber como a política pública está sendo implantada e jogar luzes sobre sua eficiência e eficácia. Não se trata de falar “mude a política, faça dessa forma”, mas sim “está funcionando? O foco é recomendar e/ou determinar ações corretivas baseadas na avaliação dos problemas identificados” (entrevistas 5; 6). Por isso, planos de ações precisam de acompanhamento quanto à sua implementação, pois seria ineficaz propor melhorias, não monitorar seu progresso, e posteriormente punir o gestor (entrevista 4). Porém, essa atuação dificilmente deixa de reforçar sua autonomia técnica e seu envolvimento na formulação de políticas (Bach, 2012).

Em muitos casos, a postura é avaliar desempenho e capacidade de atingir as metas definidas. Em regra, as ANOps ficam no campo das recomendações, mas se há determinações para, por exemplo, apresentar planos de ação, caso descumpridas, podem gerar punições (entrevista 4). Em síntese, busca-se, cada vez mais, “olhar o resultado da política, se atingiu metas e analisar indicadores. Quais os gatilhos para reavaliação dessas políticas? Então, várias questões estão remetendo [para] a questão de desempenho das políticas” (entrevista 5). Todavia, essa visão amplia a regulação externa e incrementa a discricionariedade ao mesclar escolhas técnicas e políticas (Funnell, 2003; Parker, 2003).

Quanto aos limitadores, a quinta questão analisada, o fundamental para as auditorias é o grau de maturidade institucional dos órgãos públicos: quanto maior, melhores os seus resultados (entrevistas 3; 4; 6). “Paramos de ser o órgão que chega e diz não tem avaliação, não tem controle nenhum, não tem indicador,

não tem meta. Se está mais bem estruturado, e mais maduro, você atua menos no meio e mais no fim” (entrevista 5). Ausência de indicadores de políticas e do plano plurianual são exemplos reiterados de imaturidade institucional, pois não permitem avaliar as ações governamentais.

Como “a administração pública tem um nível de maturidade e de avaliação e desempenho que é baixo” (entrevista 6), o TCU é um ator-chave para o seu aprimoramento (entrevista 1). Alinhado ao que a literatura e a experiência internacional têm mostrado, o TCU assume que deve atuar para garantir a oferta “adequada” de serviços públicos e incentiva a cultura de resultados focada nas demandas da sociedade (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Tillema e Bogt, 2010; Saint-Martin, 2000; Cini, 2008; Power, 2005).

Quanto às perspectivas, cabe ao TCU induzir que os órgãos públicos adotem indicadores que avaliem “situações-problema” e a sustentabilidade das políticas públicas. O papel atribuído é provocar os órgãos públicos: se não são capazes de medir suas iniciativas, ou

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

Avalia-se que as ANOps estão consolidadas e que contribuem para o aperfeiçoamento das políticas. O TCU precisa investir nesse tipo de trabalho, pois o uso de dados traz celeridade, qualifica o controle e gera benefícios à sociedade (entrevista 4). O TCU precisa crescer nessa área, porque é uma vocação natural e institucional, sobretudo porque há um problema de avaliação de políticas públicas no Brasil (entrevista 6). Porém, esse “expansionismo” pode fazer com que suas recomendações adquiram caráter mandatário, apesar do discurso do aprimoramento do controle. Por fim, para o TCU, essa atuação é vista como positiva pelos gestores públicos, pois as recomendações contribuem para reforçar seus pleitos junto aos seus superiores (entrevistas 2; 4).

As entrevistas mostram que há um alinhamento institucional consolidado sobre a atuação do TCU no ciclo de políticas públicas. Ainda que nem todas as áreas de controle externo atuem com a mesma intensidade em ANOps, há concordância sobre a importância de sua ampliação, dada sua contribuição para ampliar sua intervenção junto à administração pública. De forma muito precisa, Morin (2003) e Bonollo (2013) expressaram esse processo ao afirmar que as SAIs passaram de *watchdogs* para *sheepdogs*.

7 CONCLUSÃO

Como foi apontado no início deste capítulo, a expansão do controle externo em direção à sua maior interferência no ciclo das políticas públicas nunca esteve no radar das reformas gerenciais propostas no PDRAE. Essa nova forma de atuação passou a ser intensificada na atuação do TCU desde 2005 e, como visto, incrementada sobremaneira desde 2013. O objetivo da modernização da administração pública para flexibilizar o modelo burocrático tradicional em favor da gestão por resultados como forma de controle foi assumido pela Corte de Contas como instrumento de avaliação de políticas.

Paradoxalmente, o efeito desejado pela reforma – maior autonomia da gestão pública – passou a ser confrontado, de forma crescente, como visto, não mais pela existência das normas burocráticas, mas sim pelo controle externo. Com efeito, um novo *layer* de controle de resultados vem sendo assumido pela Corte de Contas, o que contraria o espírito dos objetivos do PDRAE. Ainda que a “explosão das auditorias” e a avaliação de políticas (Power, 2005; Knill e Balint, 2008) dialoguem com as finalidades da reforma gerencial, sua assunção pela Corte de Contas não deixa de incidir sobre os papéis que devem ser exercidos pela burocracia estatal.

O controle social proposto pelo PDRAE também se insere nesse processo de expansão, pois o TCU assume que é necessário agregar valor público, avaliado por indicadores de *performance*, focado nas demandas da sociedade. A busca da representação do interesse público para garantir efetividade na ação governamental não deixa de ampliar o poder de *enforcement* da Corte de Contas sobre a administração pública (Everett, 2003; Ayres e Braithwaite, 1992; Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Tillema e Bogt, 2010; Saint-Martin, 2000; Cini, 2008).

A qualidade técnica dos servidores do TCU, quando comparada com aquela dos demais Poderes, entra nessa equação, pois o “reposicionamento de *expertise*” (Power, 2005, p. 335) amplia sua ação como no *policy making*. A assimetria dessas capacidades entre o controle (agente) e a gestão (principal) é significativa, de forma que a tendência é que sua atuação como *sheepdogs* (Morin, 2003; Bonollo, 2013) se amplie. E essa não é apenas uma redefinição de papéis, pois remete ao debate sobre as fronteiras políticas das SAIs, considerando que, nas democracias representativas, a responsabilidade por definir e avaliar políticas incide sobre líderes eleitos, cabendo às agências estatais o suporte técnico.

A flexibilidade gerencial defendida pelo PDRAE em diálogo com as propostas no âmbito da NGP (Pollitt e Bouckaert, 2000) pode gerar o efeito oposto: mais autonomia na ação do TCU e mais rigidez e controle na atuação dos órgãos públicos. Esse expansionismo agrega mais uma camada ao processo de *accountability* horizontal (O’Donnell, 1998). Essa é uma decorrência das auditorias de *performance* que avaliam políticas públicas (Gomes, 2006), e suas recomendações

acabam, na prática, por serem determinações (Azevedo *et al.*, 2019). Sendo essas propostas oriundas de um órgão de controle externo, mesmo que atenuadas pelo discurso de agregar valor público, amplia-se a probabilidade de adquirir saliência política e influenciar as decisões governamentais (Bach, 2012).

Essa questão importa, pois, lembrando Weber, o desafio das democracias modernas, diante do crescimento das burocracias estatais, é saber como a lógica representativa pode ser qualificada. O debate da NGP e a devolução estrutural de competências para corpos burocráticos reforçam a ascendência da técnica sobre a política (Christensen e Lægreid, 2005). Nessa linha, a maior morosidade da fiscalização do parlamento pode enfraquecer a transparência governamental e a qualidade das suas decisões (Bach, 2012; Funnell, 2003). Essa visão sobre a reforma gerencial da administração pública parece ser muito influente nos papéis assumidos pelo TCU na avaliação de políticas públicas.

Nesse caso, o regimento do TCU permite autonomia de ação ao facultar a realização de auditorias por iniciativa própria, o que é proporcional à pouca capacidade que o Congresso Nacional possui para fiscalizar o Executivo (Arantes *et al.*, 2010). Nos últimos treze anos, na média, 74% das auditorias foram realizadas dessa forma, o que não deixa de ser um indicador do expansionismo da Corte de Contas que pode ser analisado sob o prisma do *deficit* democrático. O entendimento de que essa atuação dialoga diretamente com a sociedade e como intermediária entre essa e a administração pública para garantir transparência, *accountability* e resultados é questionável. O principal é o governo eleito, e o agente é o TCU, na condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional. Todavia, dada essa autonomia operacional e a ênfase na interlocução direta com a sociedade, a questão sobre a relação entre controlador e controlado assume conotações políticas, não apenas técnicas.

A leitura sobre a imaturidade institucional da administração pública federal serve como justificativa para o TCU suprir essas deficiências avaliando políticas públicas. Induzir administradores públicos a orientar-se para resultados, visando assegurar que os cidadãos recebam valor público agregado (Morin, 2003; Skærbæk, 2009), coloca em questão temas caros como legitimidade e representação política e o escopo de ação da Corte de Contas. A avaliação de que o TCU possui capacidade técnica e conhecimento superiores àqueles da administração pública,¹² respaldada institucionalmente,¹³ suscita essa reflexão sobre a relação entre gestão técnica e a lógica da representação política democrática. Essa relação entre controle e avaliação de políticas ficou mais porosa (Barzelay, 1997), tal como visto na ação do TCU.

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

13. Nessa linha, o planejamento estratégico 2021-2025 afirma que “a realidade de nossa governança pública é visível para a população brasileira. (...) [e] o TCU iniciou, desde 2012, grande movimento em prol da melhoria da governança pública” (TCU, 2015, p. 39).

A possibilidade de autorregulação que o TCU possui reforça sua autonomia técnica, mas também seu envolvimento no ciclo das políticas e a utilização de *policy instruments*, que servem para ampliar sua ascendência política junto à administração pública (Bach, 2012). A especialização temática das secretarias de controle externo impactou profundamente as auditorias operacionais. Ampliou-se a intervenção no conteúdo e nas metas das ações governamentais e sobre o *policy making* via recomendações e determinações. Cabe ainda levantar o tema da penalização dos gestores, pois se as ANOps se apoiam em recomendações e determinações, podem existir punições relativas a questões de desempenho e *performance*. Novamente, essa via conduz na direção oposta da flexibilização gerencial proposta pelo PDRAE, pois o temor da punição pelo não atingimento de resultados pode resultar em redução de autonomia e maior ascendência do controle externo.

Considerando as ANOps realizadas pelo TCU, essa nova cara do controle externo no Brasil caminha na direção contrária da concepção do PDRAE sobre flexibilização administrativa e da avaliação por resultados como prática intrínseca à gestão pública. Não houve avanço dessa agenda de reforma gerencial. Embora em política pública seja difícil asseverar que existem rotas lineares, a tendência é o aprofundamento do expansionismo na ação do TCU no *policy making* da administração pública. Nesse sentido, há muitos desafios de pesquisa e para a administração pública, como se vê a seguir.

- Efeitos sobre a autonomia e flexibilidade da gestão pública decorrente desse processo.
- Escopo do que compete ou não ao TCU na apreciação de políticas e até onde pode chegar o *enforcement* do controle externo sobre *policy making*.
- Conhecer a avaliação dos órgãos auditados sobre essa atuação do TCU.
- Como alinhar sua atuação institucional com os Poderes Executivo e Legislativo, já que o TCU rotinizou as ANOps quanto ao *policy making* governamental.
- Analisar as diferentes formas de ação do TCU e suas eventuais contradições internas, pois algumas avaliam governança e gestão e outras priorizam avaliação de políticas públicas.
- Avaliar se e como o TCU incide sobre a formulação de políticas: por exemplo, os manuais do TCU sobre gestão de risco e governança do centro de governo pautam recomendações e determinações dos acórdãos.
- Analisar a questão do *deficit* democrático e a defesa do interesse público que embasa a interferência do TCU no *policy making* da ação governamental.

A agenda de pesquisa é ampla, mas a direção de todas as possibilidades de investigação é a mesma: a atuação do TCU na avaliação das políticas públicas da administração pública veio para ficar. Essa já é a nova cara do controle externo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation: transcending the regulation debate**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

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

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

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

BONOLLO, E. National audit courts in a public sector under stress: from “watchdog” to “sheepdog” function. *In*: INTERNATIONAL BUSINESS RESEARCH CONFERENCE, 22., 2013, Madrid, Spain. **Anais...** Madrid: WBI, 2013. p. 9-10.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, n. 1).

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

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

COOPER, D. Special issue on performance audit in public sector. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 14, n. 1-2, 2003.

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

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

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

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

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

GOMES, E. G. M. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 615-30, 2006.

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

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

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

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

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

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

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-52, 1998.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Brazil's Supreme audit institution: the audit of the consolidated year-end government report**. Paris: OECD, 2013.

_____. **Supreme audit institutions and good governance: oversight, insight and foresight**. Paris: OECD, 2016.

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

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

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

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

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

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

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

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

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

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

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

_____. **Relatório de gestão: 2018**. Brasília: TCU, 2019.

_____. Regimento interno do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, ano 39, n. 1, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

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

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, p. 49-95, 1998.

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

