

Título do capítulo	CAPÍTULO 16 TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: CONTROLE OU AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?
Autor(es)	Gustavo Andrey Fernandes Lopes Eduardo José Grin Marco Antônio Carvalho Teixeira Marcos Rehner
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap16

Título do livro	E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <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 do Planejamento e Orçamento.

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

TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: CONTROLE OU AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Gustavo Andrey Fernandes Lopes¹

Eduardo José Grin²

Marco Antônio Carvalho Teixeira³

Marcos Rehner⁴

Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia.

William Edwards Deming (citação utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí)

1 INTRODUÇÃO

Toda democracia plena e sólida necessita que a sociedade enxergue e compreenda o que fazem os governos. Por essa razão, instituições de controle são importantes para manter os ocupantes de cargos públicos sob constante escrutínio. Somente países com um sistema robusto de *accountability* (prestação de contas) horizontal e vertical se tornam democracias saudáveis (O'Donnell, 1998). A transparência dos assuntos governamentais é um mantra para melhorar a relação com a sociedade e a qualidade de vida nos países democráticos (Hollyer, Rosendorff e Vreeland, 2018). Diversos trabalhos afirmam que maiores níveis de informação e *accountability* produzem maiores níveis de investimento, bem como fortalecem a estabilidade democrática (OECD, 2012; 2016).

No Brasil, o desenho federativo instituído na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) encampou a estrutura de controle externo preexistente, fundamental para a *accountability* horizontal no contexto subnacional. Do ponto de vista formal, os tribunais de contas estaduais (TCEs) são instituições auxiliares das assembleias legislativas no exercício do controle da administração pública estadual. Na prática, contudo, são instituições que gozam de autonomia,

1. Professor do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV).

2. Professor do Departamento de Gestão Pública da EAESP/FGV.

3. Professor do Departamento de Gestão Pública da EAESP/FGV.

4. Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV.

possuem quadro funcional próprio e, apesar de serem órgãos auxiliares do Poder Legislativo, não estão submetidos a ele.

É bem verdade que a maior parte da evolução das instituições brasileiras em direção à consolidação democrática aconteceu no nível federal, destacando-se para isso o Tribunal de Contas da União (TCU). Uma das iniciativas do TCU foi a criação das auditorias operacionais. Nessa linha, buscando aperfeiçoar os controles no nível estadual, especialmente em face da necessidade de uma gestão pública direcionada para resultados de qualidade, que atenda às demandas sociais por meio da prestação de serviços públicos modernos, eficientes e efetivos, foi criado em 2017, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE). Este índice será o objeto de análise deste capítulo, visando avaliar se sua introdução modificou a forma de atuação das cortes de contas no tocante à avaliação dos governos estaduais. Frise-se que o capítulo não se propõe a analisar as contas dos governadores ou mesmo dos governos estaduais, mas sim a forma como o IEGE instrumentaliza este processo ao criar um mecanismo para avaliar as políticas públicas implementadas pelo gestor estadual.

O IEGE foi inspirado no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), cuja metodologia foi criada pelo TCESP, pioneiramente, em 2014. Segundo o *site* oficial do TCESP, esse índice tem como objetivo mensurar a infraestrutura e os processos das gestões municipais, com o intuito de avaliar os serviços prestados pelas prefeituras.⁵ O indicador, criado para avaliar os municípios, foi disponibilizado posteriormente para todos os demais tribunais de contas por meio do Instituto Rui Barbosa (IRB). Após essa experiência exitosa, foi criado o IEGE, que, de forma similar ao IEGM, foi disponibilizado a todos os órgãos de controle por meio de parcerias com o IRB.

Partindo do pressuposto de que uma gestão estadual efetiva é aquela que de fato exerce suas competências, visando agregar valor público (Moore, 2005), o indicador deve ser compreendido como “mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade” (TCESP, 2021a, p. 5). Com esta finalidade, o indicador apresentaria ferramentas para a atuação do próprio órgão de controle, como instrumento de prospecção para as suas equipes de fiscalização. Sobretudo, o indicador serviria para que, a partir da publicação dos seus resultados, a sociedade civil pudesse exercer o controle social ao questionar o desempenho dos governos. Ainda que apenas se cogite o seu uso nos pareceres, já se trata de um importante instrumento de *accountability* para a sociedade.

5. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-iege>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

De outro modo, a definição do conjunto de indicadores para monitoramento derivado do IEGE tem a capacidade de influenciar os rumos da política pública em nível estadual. Ao estabelecer eixos de avaliação, critérios e valores, o sistema de controle acaba por influenciar a própria construção da política pública. Assim, importa entender o quanto as cortes de contas estaduais são atores com influência e capacidade de constringer a produção e a avaliação das políticas públicas. Isso é importante para o aperfeiçoamento das responsabilidades federativas concernentes a esta esfera de governo e para o processo de *accountability* horizontal. Elas acompanham a descentralização entre os entes subnacionais na execução de políticas públicas, proporcionando uma variedade de abordagens de acordo com o estado em questão (Arretche, 2020; Abrúcio, 2005).

Considerando a importância que as cortes de contas vêm assumindo na experiência internacional e no caso brasileiro – por exemplo, no TCU (Grin, 2020a) –, o objetivo deste capítulo consiste em analisar o processo de implementação do IEGE enquanto instrumento de avaliação, sobretudo, da qualidade na adoção de mecanismos de governança pública nos governos estaduais. Busca-se também abordar as heterogeneidades na frequência de sua aplicação e nas variações metodológicas entre os estados. A atuação das cortes de contas no ciclo de políticas públicas e de ações governamentais vem crescendo de forma acentuada na administração pública brasileira. Para além de sua função precípua de analisar as contas públicas, estes órgãos de controle têm também intensificado suas atividades de avaliação.

Nesse sentido, este capítulo se insere no debate ainda recente na literatura nacional que visa descrever e compreender estas inflexões na maneira como as cortes de contas passaram a se relacionar com a gestão pública. Por esta razão, é importante definir qual tipo de efetividade a ser avaliada cabe nas atribuições dos tribunais de auditoria externa pública: trata-se da efetividade da governança pública, medida não só pelos seus resultados finalísticos, mas também pela qualidade da estrutura institucional dos governos estaduais relacionada ao seu processo de *accountability*. Como será discutido na quarta seção deste texto, ampliar o conceito de efetividade adotado pelas auditorias operacionais adquire uma dimensão institucional que aponta para a solução da controvérsia acerca do papel das cortes na formulação de políticas públicas. Desse modo, estes órgãos mantêm a sua função de fiscalização na prestação de contas da administração pública (Grin, 2020b), mas sem invadir o espaço dos atores políticos. Nesse sentido, não deixa de ser uma forma especial de auditoria de conformidade, no sentido de qualidade da governança.

Está-se adotando o conceito de governança pública multidimensional correntemente usado pelo Banco Mundial, em linha com os trabalhos de Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2011) e Cruz e Marques (2017). As dimensões trabalhadas

por estes autores são: i) força da lei; ii) voz e prestação de contas; iii) controle da corrupção; iv) estabilidade política; v) efetividade governamental; e vi) regulação econômica. Ainda que tratar destes critérios nominalmente extrapole o escopo deste capítulo, é interessante notar que eles atingem várias efetividades em suas dimensões institucionais, incluindo as finalísticas. Contudo, a utilização desta concepção pode orientar a compreensão da natureza de efetividade que orienta a atividade-fim dos tribunais de contas.

Partindo deste objetivo, esta investigação se insere na tradição do neoinstitucionalismo histórico (Hall e Taylor, 2003). Este enfoque explica a evolução das instituições a partir da interação ou do conflito entre os agentes envolvidos ao longo do tempo. No caso empírico, busca-se explicar como o histórico das relações interinstitucionais das cortes de contas reflete-se na implementação do IEGE enquanto projeto de política pública de avaliação da efetividade governativa dos estados. Esta opção metodológica satisfaz, inclusive, as mudanças contemporâneas na análise do ciclo de políticas públicas apontadas pela pós-Nova Gestão Pública (NGP) (Cavalcante, 2018). É a partir de uma análise desta natureza que será possível uma melhor organização dos dados na sequência deste trabalho.

Para abordar este tema, este capítulo está organizado como segue. A próxima seção apresenta os argumentos centrais que a literatura internacional tem utilizado para analisar os novos papéis desempenhados pelas instituições superiores de auditoria (Supreme Audit Institutions – SAIs), em especial por meio de uma postura mais intensa nas definições e nas avaliações de política pública. A mesma seção descreve, em grandes linhas, a evolução histórica do processo de *accountability* no Brasil e as mudanças no papel das auditorias públicas pós-CF/1988. A terceira seção apresenta a metodologia utilizada na pesquisa empírica descritiva que, essencialmente, se baseou na consulta do IEGE nos sites dos TCEs, visando identificar se (e como) o índice se insere na rotina de auditoria dos tribunais focada em políticas públicas dos governos estaduais. A quarta seção apresenta o IEGE e sua metodologia de construção. A quinta seção aborda a forma como dez TCEs documentaram a aplicação do índice e, a sexta seção, como se valem deste índice para suas atividades de auditoria. A conclusão coteja o debate teórico com os dados obtidos na pesquisa empírica e indica tendências quanto à forma como os TCEs vêm alterando suas atividades de auditoria junto aos governos estaduais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção resenha a literatura sobre o papel das cortes de contas e a forma como sua crescente participação na gestão pública vem alterando o modo como estes órgãos atuam, assim como a própria maneira como as políticas públicas são formuladas e avaliadas. Inicia-se apresentando como o processo de prestação de contas

historicamente evoluiu no Brasil. A segunda parte resenha a literatura internacional e nacional que vem enfatizando as mudanças nos papéis das SAIs com sua crescente atuação na formulação de políticas. As principais correntes da literatura que analisa a atuação das cortes de contas destacam que essa atuação vem se consolidando nas democracias ocidentais, e a maior interferência desses órgãos de controle altera a forma como as políticas públicas são produzidas. A ênfase reside no expansionismo da atuação das SAIs no âmbito das atividades tradicionalmente inseridas na administração pública, o que apresenta consequências gerenciais, técnicas e políticas.

2.1 *Accountability* no Brasil: contexto geral

A construção do Estado no Brasil está diretamente relacionada ao reino português, cuja capital de 1808 a 1820 foi a cidade do Rio de Janeiro, acarretando a transposição das instituições governamentais de Lisboa para terras brasileiras. Como resultado, a maioria das instituições políticas básicas do país descendem da tradição europeia, mas sem as grandes reformas sociais que ocorreram no final dos séculos XIX e XX nos países do Atlântico Norte (Skidmore, 1999).

A Constituição de 1824, a primeira do país recém-independente, foi imposta pelo imperador brasileiro D. Pedro I, seguindo a tradição do Antigo Regime. Como resultado, tinha pouco a dizer sobre responsabilidade da ação governamental ou estatal, já que apenas o imperador tinha o direito de ser informado sobre o uso do dinheiro do Tesouro. A segunda Constituição brasileira, promulgada em 1891, dois anos após a Proclamação da República em 1889, teve importantes avanços institucionais. O novo regime introduziu elementos modernos de transparência governamental, embora os resultados desses arranjos não tenham sido tão efetivos, dados os inúmeros episódios de fraude eleitoral (Fausto, 1999).

Como parte da tentativa de modernizar as estruturas nacionais, a Constituição republicana estabeleceu, em 1891, o TCU, que foi a primeira instituição brasileira de controle externo. Não obstante, durante a República Velha (1889-1930), não houve avanços importantes. A Constituição de 1934 foi a que apresentou grandes mudanças no que se refere ao processo de prestação de contas. As reformas estabeleceram um sistema de freios e contrapesos, em que os governos subnacionais deveriam ter uma instituição de controle pensada como uma agência técnica. Esta instituição de supervisão prepararia uma avaliação das contas do chefe do Executivo, enquanto o Legislativo local o julgaria com base nesse relatório.

Esse é, em linhas gerais, o modelo ainda em uso no Brasil. Os Legislativos estaduais ficam a cargo de responsabilizar o chefe do Executivo, cabendo aos tribunais de contas o papel de auxiliar o Legislativo no processo de controle. A Constituição de 1934 também definiu que os membros das instituições de

fiscalização fossem escolhidos pelo presidente da República com a aprovação do Senado. No entanto, a Carta teve uma vida muito curta, pois em 1937 um novo golpe de Estado inaugurou o regime do Estado Novo, caracterizado pelo centralismo e por instituições de responsabilização enfraquecidas.

Em 1946, com a abertura política após o fim da ditadura de Getúlio Vargas (1937-1945), uma nova constituição reviveu as instituições criadas em 1934. Também reforçou o poder do Legislativo de examinar as contas do presidente, com o auxílio do TCU. Além disso, estabeleceu que as instituições de fiscalização subnacionais seriam concebidas pelas constituições estaduais em espelho ao modelo implantado em nível federal.

Duas décadas adiante, a Constituição de 1967, promulgada durante o regime militar, repetiu muitos aspectos das constituições anteriores, embora o contexto político tivesse mudado radicalmente. Uma série de mudanças na legislação ocorreu nos anos seguintes, sem consulta popular ou parlamentar. Os chamados Atos Institucionais aprofundaram o caráter autoritário do regime político brasileiro. No entanto, as reformas burocráticas neste período também aumentaram a preocupação com o cumprimento legal da utilização dos recursos públicos. Esta época fortaleceu os controles burocráticos, sem avançar, contudo, na análise das políticas públicas voltadas a atender às demandas sociais.

Finalmente, com o fim do regime militar, em 1988, uma nova constituição federal foi promulgada, com metas muito ambiciosas em relação a um Estado de bem-estar social, e com a institucionalização de mecanismos de participação. No que diz respeito à prestação de contas, a CF/1988 proibiu a criação de novas instituições de fiscalização, além das já estabelecidas. Só eram permitidos órgãos internos, como a Controladoria-Geral da União (CGU), criada apenas em 2003. No entanto, pouco foi acrescentado ao texto constitucional do regime militar, além da ênfase na fiscalização do orçamento e no funcionamento dos órgãos do governo. Por exemplo, as instituições de fiscalização devem revisar a legalidade dos atos de admissão de servidores públicos, mas não são responsabilizadas por sua produtividade. Com efeito, a eficiência passou a fazer parte do arcabouço jurídico brasileiro apenas com a Reforma Administrativa de 1998 (Cavalcante, 2020).

2.2 A Carta Democrática e os novos papéis das cortes de contas

Se as transformações do arcabouço constitucional brasileiro foram relativamente pequenas ao longo das diversas mudanças constitucionais, o mesmo não se observou no campo de estudo da administração pública. Desde a década de 1990, momento no qual se intensificou o debate em torno da chamada NGP, cresceu a discussão acerca do papel das SAIs como órgãos de controle no interior do aparelho de Estado. A modernização administrativa abrigada sob as premissas da NGP

buscou descentralizar a autoridade gerencial e governamental sobre políticas; ampliar *accountability*; racionalizar os processos; expandir a autonomia das organizações e de seus administradores; e mensurar, via indicadores, o desempenho organizacional, em geral apoiado em arranjos contratuais celebrados para avaliar a *performance* (Pollitt e Bouckaert, 2000). As reformas visaram incrementar a eficiência do gasto público, a qualidade e o desempenho dos serviços públicos, bem como a responsabilização por resultados (Power, 2005; Barzelay, 1997).

Segundo Behn (1998), são basilares, para a NGP, o desempenho das instituições públicas e a sua capacidade de gestão para implantar ações, o que a aproxima da gestão por resultados orientada por metas e demandas da sociedade. Outra premissa central: quando os governos prestam contas à sociedade e avaliam seu desempenho, a gestão pública se qualifica (Caiden e Caiden, 2001; Osborne e Gaebler, 1998). Nesse processo, a ênfase no valor público gerado pelo Estado para os cidadãos passou a ser um orientador para a avaliação de desempenho da atuação estatal, afora ser um incentivo para o surgimento e o estabelecimento do controle por resultados. Novas demandas de efetividade (auditorias de desempenho e resultados) conectadas com a NGP se integraram às tradicionais funções de avaliação de conformidade baseada nos meios administrativos (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Pereira, 2019).

Portanto, a gestão por resultados busca: i) ampliar a responsabilidade gerencial, ao vincular gestores com resultados; ii) integrar um aprimoramento institucional na gestão para otimizar seu funcionamento; e iii) implantar uma cultura gerencial orientada para resultados e não para atividades burocráticas (Clad, 1998, p. 13). Sendo o objetivo melhorar os resultados alcançados, é mais útil pensar em gestão do desempenho (Kettl, 1997). E isso, além de contribuir para a avaliação contínua dos governos, faz da mensuração um tema de comunicação e transparência com a sociedade. Cortes de contas passaram a adotar uma postura pautada pela compreensão de que sua missão consiste em exercer esse controle em nome da sociedade, o que justificaria seu expansionismo no âmbito do *policy making* governamental (Grin, 2020a).

A ampliação de responsabilidades dos gestores perante a sociedade é valorizada como forma de ajudar a administração pública gerencial a defender o patrimônio público e os princípios republicanos. A avaliação de resultados também é relevante na aprendizagem organizacional, pois a responsabilização por metas não cumpridas ajuda a rever o desempenho (Clad, 1998). Este processo pedagógico, ancorado em contratos de gestão, permitiria avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações, bem como ampliaria a transparência, ao divulgar de antemão os resultados almejados (Clad, 1998, p. 16). Por isso, para Bresser-Pereira (1998), indicadores e metas de desempenho devem ser coerentes com o interesse público.

De modo geral, auditorias de desempenho passaram a vincular-se à atuação dos órgãos públicos, visando obter e assegurar melhoras administrativas em países como o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia, a Noruega, a Holanda, a Suécia e a Finlândia (Bawole e Ibrahim, 2016; Pollitt *et al.*, 2008). Essas auditorias demarcaram a distinção entre, de um lado, a tradicional atividade de revisão governamental e, de outro, a avaliação de programas (Barros *et al.*, 2015). A “explosão da auditoria” expandiu as avaliações de políticas inspiradas na NGP, em vez de seguir se pautando pela lógica da obediência a normas legais tipicamente auditadas (Power, 2005; Knill e Balint, 2008). Auditorias para mensurar o desempenho se inseriram no processo como um instrumento na ação dos governos que implementaram reformas no setor público (Pollitt e Summa, 1999; Barzelay, 1997; Bawole e Ibrahim, 2016). Indicadores quantificáveis, oriundos da contabilidade financeira, passaram a ser complementados por indicadores de desempenho, de modo que o foco se deslocou de insumos para produtos das atividades governamentais (Mendez e Bachtler, 2011; Pollitt e Summa, 1999).

No caso brasileiro, como apontam estudos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OECD, 2012; 2016), esse debate traduziu-se na incorporação dessa visão pela administração pública, podendo ser identificados, ainda, dois marcos legais importantes para a inflexão nos papéis das cortes de contas com foco em resultados da gestão pública. O primeiro, a CF/1988, institucionalizou a participação social na gestão das políticas públicas como característica associada à democracia representativa. O objetivo era garantir a implantação de um desenho institucional capaz de proporcionar *accountability* e participação social também como um resultado fundamental a ser avaliado no exercício do Poder Executivo. Nessa medida, geraram-se incentivos para que o controle dos agentes públicos fosse valorizado como ação estratégica no modelo político-institucional de democracia instalado no país após 1988 (Avritzer, 2007; Pires e Vaz, 2012).

O segundo, a proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, pautou-se por um modelo gerencial da administração pública, isto é, por um modelo voltado para aspectos como desempenho e excelência na prestação de serviços públicos (Pinho e Sacramento, 2009; Cavalcante, 2020). Todavia, quanto ao controle externo, configurava-se ainda um enorme fosso entre o que era real – instituições pouco alteradas do período do regime militar – e o que se propunha – uma avaliação gerencial da administração pública.

Nesta nova proposta, enfatizava-se o exercício da avaliação pela sociedade como forma de ampliar a transparência na administração pública, por meio de indicadores de resultados capazes também de abarcar instâncias de transparência e participação. Controle era sinônimo de um paradigma gerencial que permitiria qualificar a governança pública e a capacidade de governar (Brasil, 1995).

Por isso, 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 institucional de governar com efetividade e eficiência (Grin, 2020b).

Esse contexto gerou incentivos legais e institucionais que, a partir da segunda metade da década de 1990, não mais permitem estudar controles da administração pública brasileiros sem tratar dos tribunais de contas. Ademais, a crise fiscal dos anos 1990 criou uma janela de oportunidade para o discurso de que o Estado precisava ser mais eficiente e efetivo, prestar serviços públicos de melhor qualidade e ser mais transparente e responsivo (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009). Com base nessa visão, e de modo alinhado com a experiência internacional, tribunais de contas podem desempenhar várias funções (English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013):

- auditor independente ou de conformidade: avalia como os governos cumprem a legislação;
- apoiador da mudança: realiza auditoria de desempenho, monitorando o alcance da economia, da eficiência e da efetividade (os três “Es”), e a implementação de sistemas de controle interno; e
- agente da mudança ou modernizador: guia órgãos auditados em direção aos três “Es” para cumprir objetivos de políticas públicas.

É neste contexto que as cortes de contas começam a colocar, entre as suas atribuições, uma mudança nos seus clássicos papéis como órgãos de controle. Essa função passou, de forma crescente, a ser complementada com a atuação no ciclo das políticas públicas, em especial nas fases de formulação e avaliação (Grin, 2020a). Esse processo começou a ganhar relevância no Brasil a partir da Reforma Administrativa de 1998 e da criação da CGU em 2003, cujo modelo era, desde o início, mais focado em resultados do que o modelo de auditoria praticado pelo TCU. Conforme explicam Fernandes e Teixeira (2020), a criação da CGU, embora como controle interno do Executivo federal, gerou um novo paradigma de atuação do sistema, mais voltado para a avaliação de resultado do que a avaliação meramente formal que predominava até então.

Na mesma linha, o TCU vem avançando para atuar no controle de resultados de políticas públicas. A leitura a respeito da imaturidade institucional da administração pública federal serve como justificativa para o TCU suprir essas deficiências avaliando políticas públicas. Induzir administradores públicos a orientar-se por resultados, visando assegurar que os cidadãos recebam valor

público agregado (Morin, 2003; Skærbæk, 2009), coloca em questão temas caros aos atores políticos envolvidos, como legitimidade, representação política e escopo de ação da corte de contas. Essa mesma forma de atuação vem inspirando mudanças na atuação de cortes de contas estaduais, que buscam dispor de instrumentos para o controle de resultados nas suas auditorias e nos demais procedimentos de avaliação da gestão pública. A criação e a adoção do IEGE seriam um exemplo nesta direção.

Nessa linha, a despeito das poucas alterações no arcabouço legal do sistema de controle, o desenvolvimento e o reforço institucional dos tribunais de contas geraram como efeito a ampliação de suas funções no ciclo das políticas públicas. Esta alteração de papéis foi justificada pela mudança do paradigma burocrático-weberiano para um modelo gerencial, visando avaliar resultados finalísticos. Nesses termos, o papel da corte de contas é visto como estratégico a fim de direcionar a administração pública para o interesse público, uma vez que o Estado e os governos vêm se mostrando aquém dessa tarefa. O debate da NGP e a devolução estrutural de competências para corpos burocráticos reforçam a ascendência da técnica sobre a política (Christensen e Læg Reid, 2005; Grin, 2020a).

Sobretudo, a apreciação da efetividade do aparato institucional na organização da gestão pública passou a abranger um amplo leque de questões, que vão dos resultados dos serviços até os mecanismos de acesso à informação e à participação. Esta concepção se traduziu, entre outras mudanças, na atribuição da competência de análise de desempenho às cortes de contas brasileiras.

Dito isso, o objetivo deste capítulo é justamente analisar a forma de atuação do controle externo na qualidade das políticas públicas em função da adoção do IEGE. Busca-se, assim, avaliar o quanto o centenário sistema de controle brasileiro avançou na avaliação das políticas públicas dos governos estaduais brasileiros graças à introdução de indicadores de qualidade da governança. Para isto, serão avaliadas as medidas adotadas em cada um dos tribunais de contas visando ao uso de indicadores de desempenho; a adesão ao IEGE; e a forma como vem sendo utilizado este indicador.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A seção anterior descreveu a evolução histórica da formação de um sistema nacional de auditoria externa pública; a forma como os seus agentes e as suas instituições foram integrados; as suas principais características; e as transformações recentes do seu objeto. Considerando este histórico, esta seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para o exame do aparato institucional da implementação do IEGE onde ela ocorreu. Uma vez que há grande heterogeneidade subnacional na operacionalização de políticas públicas, existem diferenças na avaliação de sua

utilização em cada estado, bem como na frequência com que os dados foram levantados. Além disso, o índice não foi implementado em todos os estados.

Para responder à pergunta de pesquisa, foi realizada, nos 27 TCEs, uma extensa análise de documentos existentes nos respectivos sítios eletrônicos. Em um primeiro momento, averiguaram-se as medidas tomadas para introduzir a avaliação por desempenho do governo estadual, verificando especialmente se houve ou não a adoção do indicador, estado por estado. Também foi consultado o sítio eletrônico do IRB, instituição acadêmica criada e mantida pelos TCEs, com o objetivo de promover o desenvolvimento institucional de tais órgãos.

Em seguida, já com a informação de quais estados adotaram em algum grau o indicador, identificaram-se todos os manuais metodológicos disponibilizados e os relatórios de resultados apresentados. Por fim, verificaram-se os manuais utilizados nos processos de prestação de contas do governador, principal documento produzido pelo sistema de controle externo no nível subnacional.

Para mensurar a existência de transparência, também foi utilizado, como critério mínimo, a existência de relatório de prestação de contas no *website* informativo. Por último, para analisar o impacto nas políticas públicas, foram adicionadas às etapas anteriores a análise das contas do governador dos estados que mais utilizaram o indicador no biênio 2018-2019. As chamadas contas do governador consistem no parecer produzido pelo Tribunal de Contas e encaminhado para a Assembleia Legislativa, que pode aprovar ou reprová-lo. Em caso de reprovação, o chefe do Executivo se torna inelegível, o que somente pode ser revertido por meio de maioria qualificada (dois terços) dos votos dos deputados no Legislativo estadual. Assim, avaliar se há a utilização do IEGE neste documento é um importante indicador da extensão de sua adoção efetiva.

4 IEGE

O IEGE foi criado em 2017, pelo TCESP, para avaliar a qualidade da gestão estadual. Simultaneamente à sua criação, houve a elaboração de um indicador pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), em parceria com a Fundação João Pinheiro, que acabou gerando uma proposta única, idealizada para a aplicação em todo o país, e capitaneada pelo IRB. O indicador teve a sua primeira coleta de dados realizada em 2017 e, a partir deste ano, por meio do IRB, passou a ser adotado por outros estados brasileiros. Esta coordenação nacional foi feita pela Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede Indicon), braço do IRB que orienta a elaboração, a coleta e a análise dos indicadores usados em nível nacional pelos tribunais de contas – sobretudo, o IEGM e o IEGE.

Em linhas gerais, a metodologia do indicador surge com base no IEGM, que havia sido criado pelo próprio TCESP em 2014 (Silva, 2020). O indicador

municipal foi, por sua vez, o desdobramento do Índice de Governança (I-GOV), criado pela mesma instituição, visando garantir a qualidade das informações prestadas ao seu sistema de monitoramento das atividades dos governos locais, o Sistema de Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos (Audesp), que vem sendo desenvolvido desde 2006. Na própria origem, esta linhagem de indicadores públicos prioriza uma avaliação dos mecanismos de transparência dos dados públicos cada vez mais acessível para a participação social.

O IEGE, conforme seu manual metodológico, intenciona aferir o grau de implementação de um conjunto de processos e controles, por parte dos governos estaduais, nas seguintes dimensões temáticas: educação, saúde, segurança pública, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente e desenvolvimento econômico (TCESP, 2021a). Essas dimensões são consolidadas em um único índice, por meio de um conjunto de pesos arbitrariamente definidos. As dimensões foram selecionadas com base na sua importância definida pelo órgão de controle no tocante à provisão de serviços e políticas públicas.

No quadro 1, apresenta-se o modelo proposto pelo IRB, que é a base seguida pelos tribunais de contas. Em seguida, comenta-se o modelo do TCESP, por ter sido o primeiro a ser proposto, o que justifica a escolha deste caso. As sete dimensões básicas propostas pelo IRB e suas divisões são apresentadas detalhadamente no quadro 1.

QUADRO 1
Dimensões e temas do IEGE

Descrição dimensão	Índice	Matéria
Planejamento	i-Planej	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planejamento e orçamento. 2. Plano Plurianual (PPA). 3. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). 4. Lei Orçamentária Anual (LOA). 5. Execução orçamentária. 6. Participação social. 7. Institucional.
Fiscal	i-Fiscal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Metas fiscais. 2. Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e gestão fiscal. 3. Resultado fiscal. 4. Execução da receita. 5. Execução da despesa. 6. Execução de investimentos. 7. Despesa com pessoal e terceiros. 8. Previdência. 9. Dívida ativa. 10. Dívida pública. 11. Restos a pagar (dívida fluante). 12. Operações de crédito. 13. Precatórios. 14. Alienação de bens e direitos.

(Continua)

(Continuação)

Descrição dimensão	Índice	Matéria
Educação	i-Educ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organização escolar. 2. Infraestrutura escolar. 3. Alimentação escolar. 4. Transporte escolar. 5. Corpo docente. 6. Políticas educacionais. 7. Conselhos e colegiados escolares. 8. Indicadores educacionais. 9. Índice constitucional/legal. 10. Governança.
Saúde	i-Saúde	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoção e vigilância em saúde. 2. Saúde materno-infantil. 3. Atenção primária. 4. Assistência ambulatorial e hospitalar. 5. Média e alta complexidade. 6. Urgência e emergência. 7. Assistência farmacêutica. 8. Transplante de órgãos. 9. Banco de sangue e células-tronco. 10. Controle social. 11. Conselho Estadual de Saúde. 12. Índice constitucional. 13. Gestão e governança.
Segurança pública	i-Segp	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas de segurança pública. 2. Sistema prisional. 3. Sistema socioeducativo. 4. Sistema de informação de segurança pública. 5. Controle social. 6. Guarda municipal. 7. Defesa civil. 8. Institucional. 9. Governança.
Meio ambiente	i-Amb	<ol style="list-style-type: none"> 1. Água. 2. Solo. 3. Ar. 4. Biodiversidade. 5. Saneamento e resíduos. 6. Mudanças climáticas. 7. Educação ambiental. 8. Institucional. 9. Governança.
Desenvolvimento econômico	i-Des	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolvimento econômico. 2. Desenvolvimento econômico regionalizado. 3. Parcerias estratégicas. 4. Trabalho e renda. 5. Turismo. 6. Inovação. 7. Pesquisa e desenvolvimento (P&D). 8. Atração de investimentos privados. 9. Economia criativa. 10. Economia solidária. 11. Arranjos produtivos locais (APLs). 12. Tratamento diferenciado e favorecido às empresas de pequeno porte (EPPs), microempresas (MES) e microempreendedor individual (MEI). 13. Empreendedorismo. 14. Institucional.

Fonte: IRB (2018).

Como pode ser observado no indicador, as dimensões fiscal e de planejamento são relacionadas às áreas-meio. Os demais indicadores buscam avaliar áreas finalísticas da administração pública estadual, não apenas na qualidade da prestação de serviços, mas, principalmente, no aprimoramento normativo e governativo da organização da administração para que se atinjam estes objetivos. De acordo com a versão disponibilizada pelo IRB, baseada no modelo do TCEMG, o indicador de planejamento é composto por quarenta questões que abordam a realização do ciclo do planejamento, previsto na CF/1988. Por sua vez, o eixo fiscal também é composto por quarenta quesitos, abordando basicamente o cumprimento de determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a sustentabilidade fiscal. Neste aspecto, trata-se predominantemente de uma auditoria legal-contábil tradicional, sem analisar aspectos de gestão propriamente dita.

As dimensões seguintes, contudo, já entram em aspectos mais gerenciais. A dimensão de educação, por exemplo, possui 38 questões que abordam diversas áreas do ensino. Destacam-se, contudo, indicadores de processo ou de produto. Para ilustrar, avalia-se a quantidade de professores com formação adequada, os salários pagos e a quantidade de merendas servidas. Não há, porém, qualquer menção à nota obtida no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) ou qualquer outro indicador de resultado. Na saúde, por sua vez, repete-se o mesmo padrão nas suas cinquenta questões. Há indicadores de insumo, processo e produto, mas sem qualquer menção a impacto. Não há, por exemplo, avaliação de desempenho relacionada à redução da mortalidade infantil. Na segurança pública, com 37 questões, no meio ambiente, com 43, e no desenvolvimento, com 46, predominam indicadores de insumo, processo e produto, sendo praticamente ausentes os indicadores de resultado.

A versão paulista do indicador, a primeira a ser desenhada, em comparação com a adotada nacionalmente, caracteriza-se por ser mais longa, com um número superior de questões para cada dimensão. Contudo, os eixos de meio ambiente e desenvolvimento econômico não são considerados. A ausência de indicadores de resultado é, porém, também verificada. A implementação do IEGE ocorre por meio da aplicação de questionário eletrônico em sete dimensões, que são preenchidas eletronicamente pelos respectivos governos estaduais de forma declaratória. Além disso, os dados são oriundos das prestações de contas anuais do governo do estado e provenientes de eventuais sistemas corporativos. Após esta fase de coleta, ocorre a validação dos dados e das informações, com auditorias, e pesquisas em bancos de dados oficiais, em documentos de prestação de contas e em outras fontes, para que assim seja possível consolidar e publicar os resultados esperados.

Se, por um lado, a versão paulista mostra-se menos abrangente quanto a aspectos finalísticos, e a ausência de um indicador de desenvolvimento exemplifica esta característica, por outro, pode-se dizer que ela apresenta um escopo mais específico, restringindo as possibilidades de análise a aspectos voltados à qualidade das instituições e da governança. Se, conceitualmente, a efetividade consiste nos impactos sobre os ambientes social, político e econômico (Draibe, 2001), no caso da avaliação feita pelos tribunais de contas é compreensível o protagonismo de causas e consequências institucionais e de mecanismos de reavaliação das políticas. Essa prioridade sobre o aparato normativo é diretamente ligada à inspiração do IEGM, que também não avalia o desenvolvimento econômico, e merece uma reflexão para o aprimoramento do IEGE nacional. A definição de efetividade vai além da eficiência, quanto aos gastos, e da eficácia, quanto aos resultados, mas abrange aspectos multidimensionais da governança pública, conforme foi salientado na introdução.

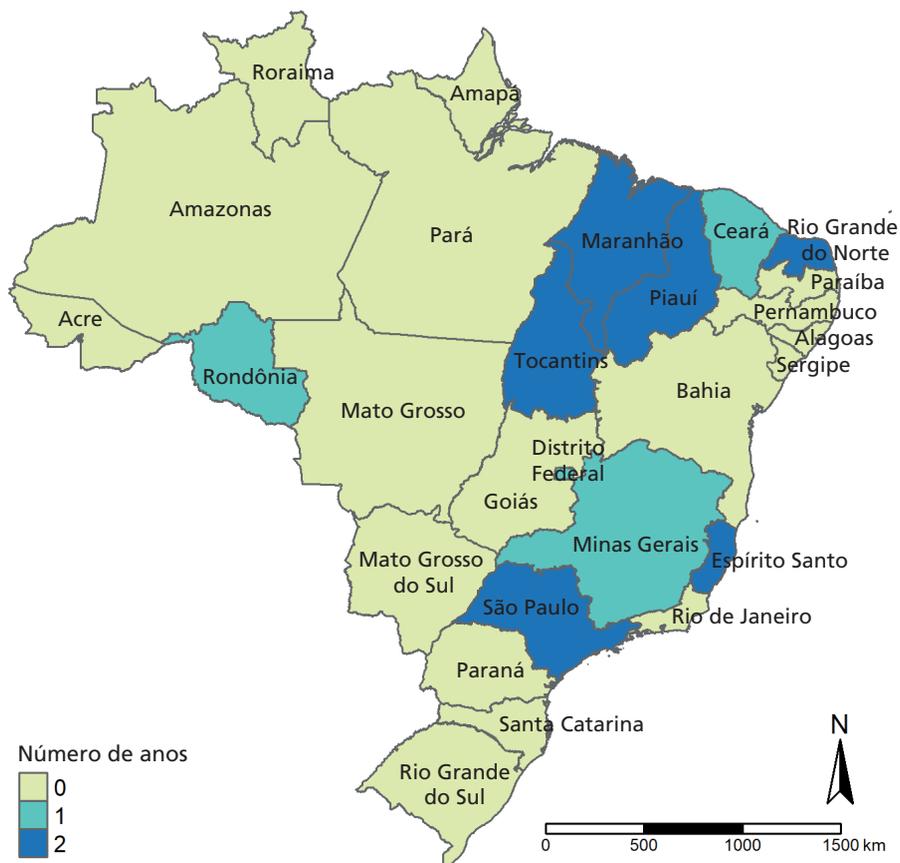
Os TCEs que utilizaram o IEGE, em 2018, foram os do estado do Ceará, do Espírito Santo, do Maranhão, de Minas Gerais, do Piauí, do Rio Grande do Norte, de Rondônia, de São Paulo e do Tocantins, além do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Em 2019, alguns desses órgãos de controle não replicaram o novo índice, pois sua continuidade ocorreu apenas nas cortes de contas dos estados do Espírito Santo, do Maranhão, do Piauí, do Rio Grande do Norte, de São Paulo e do Tocantins. O mapa 1 mostra os estados cujos TCEs adotaram o IEGE, bem como se o índice foi utilizado em 2018, 2019 ou em nenhum dos anos.

Por seu turno, quanto à disponibilização de resultados apresentados pelos tribunais de contas, verificou-se que as instituições que disponibilizam documentos explícitos sobre o IEGE foram as de Minas Gerais, do Espírito Santo, de São Paulo, do Piauí e do Tocantins. Curiosamente, o TCESP, embora tenha apresentado o modelo, ainda não divulgou os resultados.

É importante destacar que esses relatórios não foram englobados na prestação de contas anuais dos governadores, que é o principal parecer emitido pelos tribunais de contas enviado para a Assembleia Legislativa. De modo geral, os resultados foram dispostos em um relatório distinto, abrangendo somente assuntos referentes ao novo indicador para o estado em questão, sem ter qualquer desdobramento legal imediato.

MAPA 1

Adoção do IEGE pelos TCEs, por número de anos de utilização (2018-2019)



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. O ano 1 é 2018, e o ano 2, 2019.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Além disso, a análise da divulgação dos resultados mostra que somente os TCEs do Espírito Santo e do Piauí disponibilizaram relatórios de resultados sobre o IEGE para ambos os exercícios (2018 e 2019). Minas Gerais divulgou o relatório sobre o IEGE para o ano de 2018, e o Tocantins, para 2019. Assim, em apenas quatro dos dez estados que adotaram o IEGE houve efetivamente divulgação de resultados, como se mostra no mapa 2.

MAPA 2

Disponibilidade anual do IEGE, por número de anos em que houve divulgação (2018-2019)



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Minas Gerais divulgou o relatório sobre o IEGE para 2018, e o Tocantins, para 2019.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Como se pode observar, além de uma heterogeneidade metodológica que incide diretamente sobre o escopo do IEGE, há uma variedade na frequência com que o indicador é levantado. Igualmente, seguem existindo desafios para torná-lo acessível, de forma que a sociedade possa exercer seu papel de *accountability* vertical, que está entre os mais importantes papéis incorporados recentemente como atribuição dos órgãos de auditoria pública externa. Na medida em que os resultados não são utilizados no julgamento das contas dos governadores, a transparência é fundamental para que esta política pública de *accountability* cumpra ao menos o papel de oferecer aos cidadãos subsídios para o julgamento político dos agentes públicos.

Entre os seis critérios de análise da governança pública apontados na introdução do capítulo e tidos aqui como fatores multidimensionais de avaliação da efetividade, apenas um refere-se à eficiência dos resultados diretos: *efetividade governamental*. Os demais critérios estão direcionados para o fornecimento de informações, a participação e a avaliação de conformidade. São eles: *força da lei; voz e prestação de contas; controle da corrupção; estabilidade política; e regulação econômica*. Esta questão da transparência será melhor descrita na próxima seção.

5 ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO IEGE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Nesta seção, são apresentados os resultados obtidos a partir da análise das informações disponibilizadas pelos dez tribunais de contas que adotaram o indicador sob coordenação do IRB, a saber, os dos estados do Ceará, do Espírito Santo, do Maranhão, de Minas Gerais, do Piauí, de São Paulo, do Rio Grande do Norte, de Rondônia e do Tocantins, mais o do Distrito Federal. Ressalte-se que São Paulo usou um modelo próprio, desenvolvido de forma independente dos demais Tribunais de Contas. Em sua abordagem, o TCESP não possui seis eixos (áreas de atuação pública), uma vez que não há um indicador específico para desenvolvimento (TCESP, 2021b). Com base nos dados disponibilizados nos sites dos órgãos de controle, buscou-se analisar a divulgação de informações e a documentação produzida, a fim de se inferir a relevância do indicador para as atividades de auditoria junto aos governos estaduais. Apenas como síntese da aplicação do IEGE pelo Brasil, a tabela 1 faz um comparativo entre os estados que de alguma forma usaram o índice.

TABELA 1

Utilização e divulgação do IEGE pelos estados (2018-2019)

(Em número de anos em que houve utilização ou divulgação)

Unidade da Federação	Anos de utilização	Anos de divulgação
Ceará	1	0
Distrito Federal	1	0
Espírito Santo	2	2
Maranhão	2	0
Minas Gerais	1	1
Piauí	2	2
São Paulo	2	0
Rio Grande do Norte	2	0
Rondônia	1	0
Tocantins	2	1

Elaboração dos autores.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE Ceará) utilizou o IEGE no exercício de 2018, contudo os resultados do indicador não constam no relatório anual de prestação de contas do governo deste ano, além de não terem produzido efeitos diretos na gestão pública. Na análise do Ministério Público de Contas junto ao TCE Ceará, houve menção que não resultou em mudanças no parecer final. O caráter do uso foi informativo. Além disso, buscando-se no *site* da instituição, não se encontram mais informações sobre sua utilização.⁶

No caso do TCDF, o IEGE foi utilizado apenas em 2018, optando-se por descontinuar-lo. Alegou-se, para esta decisão, a falta de pessoal na área-fim do tribunal, assim como a incompatibilidade do calendário combinado entre o órgão e o IRB para a apresentação dos resultados. Vale lembrar que o Distrito Federal se constitui em ente político *sui generis*, com características de estado e de município. Assim, a instituição acabou por adotar o IEGM, que considera a mensuração de desempenho de realidades municipais.

De toda maneira, não é demais registrar que, sem a aplicação dos procedimentos de validação, não existem garantias de que as notas apresentadas espelhem a realidade do Distrito Federal, o que impacta negativamente a fidedignidade e a comparabilidade dos indicadores apurados. Em razão dessas lacunas, a apuração do IEGM no Distrito Federal pouco tem contribuído para o controle social e para os processos de trabalho desta corte, de forma a subsidiar fiscalizações afetas aos temas de cada dimensão que compõe o referido índice. Diante da escassez de recursos organizacionais, e não sendo possível aprimorar as práticas atuais utilizadas para a validação dos dados e a apuração dos indicadores, a principal consequência é que os resultados obtidos agrem pouco valor às atividades do controle externo.

Em Minas Gerais, o TCEMG fez a apuração do IEGE em 2017 e a divulgação em 2018. O órgão apresentou relatório no qual, embora o objetivo do IEGE seja de aferir a efetividade da gestão governamental, o resultado do índice mostrou com mais ênfase aspectos sobre a existência e a qualidade dos processos implementados pela instituição. O relatório indica as especificidades do novo índice, bem como a posição na qual o estado de Minas Gerais se enquadra. A nota final do IEGE foi de 74,30, sendo a sua discriminação por dimensão apresentada na tabela 2. A escala do IEGE vai de 0 a 100, dividida nas faixas A, B+, B, C+ e C. No entanto, em nova consulta ao *site* da instituição, não há mais notícias sobre a utilização do indicador.⁷

6. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/component/search/?searchword=IEGE&searchphrase=all&Itemid=533>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

7. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

TABELA 2
Resultados do IEGE em Minas Gerais (2017)

Dimensão	Número de quesitos	Peso da dimensão (%)	Pontuação no IEGE ¹	Resultado para o cálculo do IEGE ²	Faixas de resultado ³
i-Planej	40	10	86	8,6	B+: Muito efetiva
i-Fiscal	40	10	69	6,8	B: Efetiva
i-Educ	38	20	79	15,8	B+: Muito efetiva
i-Saúde	50	20	66	13,2	B: Efetiva
i-Segp	37	20	66	13,2	B: Efetiva
i-Amb	43	10	74	7,4	B: Efetiva
i-Des	46	10	93	9,3	A: Altamente efetiva
Pontuação global do IEGE				74,30	

Fonte: TCEMG. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Numa escala de 0 a 100.

² Após ponderação pelo peso da dimensão, que são os seguintes: 20% para as dimensões *i-Educ*, *i-Saúde* e *i-Segp*; e 10% para o *i-Amb*, *i-Des*, *i-Planej* e *i-Fiscal*.

³ As faixas de resultado são: a nota é A, caso a nota final do IEGE ≥ 90 e ao menos quatro índices componentes tenham nota A individualmente, incluindo os índices *i-Saúde* e *i-Educ*. A nota é B+ quando o IEGE $\geq 75 < 90$; B quando o IEGE $\geq 60 < 75$; C+ quando o IEGE $\geq 50 < 60$; e, por fim, C quando IEGE < 50 .

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) não disponibilizou em seu *site* nenhum relatório sobre a aplicação do IEGE.⁸ Entretanto, há uma página direcionada somente a este tópico, o que parece indicar que haverá conteúdo no futuro. É possível encontrar versões dos manuais de aplicação do IEGE, bem como a Instrução Normativa nº 66/2019/TCE-RO, a qual afirma que o governo estadual deverá responder aos questionários do IEGE anualmente, visando avaliar e fomentar o aperfeiçoamento das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, além de contribuir com o aperfeiçoamento do controle social. Não há, contudo, qualquer manifestação de realização e muito menos de divulgação de resultados.

Estes quatro tribunais de contas (TCE Ceará, TCDF, TCEMG e TCE-RO) realizaram a mensuração do indicador apenas uma vez. Os demais tribunais o utilizaram duas vezes, mas não necessariamente divulgaram resultados (tabela 1).

O Tribunal de Contas do Estado de Espírito Santo (TCE-ES) realiza a aplicação do IEGE anualmente por meio da aplicação de questionários eletrônicos (Sistema LimeSurvey). A coleta abrange as dimensões avaliadas e formuladas no âmbito da Rede Indicon, sob coordenação do IRB. O relatório produzido por este tribunal apresenta indicadores do IEGE buscando avaliar o desempenho da gestão estadual e identificar as melhores práticas. Assim, o TCE-ES e o Tribunal de Contas do Estado de Piauí (TCE-PI) são os dois únicos que utilizam o IEGE

8. Disponível em: <<https://tceroc.br/?s=IEGE>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

e disponibilizam relatórios completos acerca do novo índice e suas dimensões para os exercícios de 2018 e 2019. O estado do Espírito Santo, por exemplo, obteve nota *B+* no IEGE, o que caracteriza sua administração como muito efetiva, conforme os critérios utilizados pelo próprio índice para fins de mensuração de resultados. Não há *website* ou outra forma mais direta de disponibilização.⁹

No TCE do Piauí, o IEGE foi aplicado em 2018 e 2019. Em se tratando de acesso ao cidadão, o TCE-PI disponibilizou em seu *site* o *Relatório de Levantamento* do IEGE de 2019, o qual abarca o resultado do novo índice tanto para o exercício de 2018 quanto para o de 2017. O tribunal, inclusive, possui um sítio para a divulgação do indicador.¹⁰

Na experiência do Tribunal de Contas do Estado de Rio Grande do Norte (TCE-RN), em 2018 e 2019, a informação que consta de seu *site* é que a adoção do IEGE foi integralmente concretizada. Contudo, não foi possível encontrar nenhum relatório com os resultados acerca desse índice disponível no sítio, de modo que não se torna possível realizar análises acerca da efetividade da gestão estadual por meio do IEGE. Há, entretanto, um sítio explicando o indicador, detalhando o manual etc., mas sem referência de data.¹¹

Em São Paulo, o TCESP informou que inúmeros órgãos e entidades da administração pública estadual não indicaram respondentes para o preenchimento do questionário em 2018. Diante disso, apesar de o estado possuir um excelente manual atualizado do IEGE em seu sítio, não foi disponibilizado nenhum relatório com os resultados do novo índice, para qualquer ano de exercício, já que centenas de instituições ainda não responderam ao formulário. Vale ressaltar que o IEGE de São Paulo não adota as variáveis de meio ambiente e desenvolvimento econômico em sua métrica, e analisa apenas as demais cinco dimensões do índice.¹²

O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO) utilizou o IEGE tanto no exercício de 2018 quanto no de 2019, mas só disponibilizou relatório sobre este último ano. Além disso, o IEGE adotado só analisa cinco dimensões, não englobando meio ambiente e desenvolvimento econômico. Por meio do relatório, é afirmado que essas dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas. A título de ilustração, o resultado alcançado pelo estado do Tocantins foi *C+* (57%), o que significa uma gestão pública em fase de adequação. O tribunal possui um sítio sobre o indicador, com

9. Disponível em: <<https://paineldecontrole.tcees.tc.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

10. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/control-externo/iege/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

11. Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br/IEGE/Index>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

12. As sete dimensões que compõem o índice estão descritas no quadro 1, na seção 4.

informações sobre a metodologia empregada, a realização da medição e os resultados obtidos até 2019.¹³

Por fim, há estados onde inexistem relatórios. No Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA), não há nenhum relatório em que conste o IEGE referente aos anos de 2019 e 2018 em seu site. Além disso, este tribunal prorrogou até 1º de junho de 2021 o prazo para a apresentação ao órgão de controle externo das prestações e das tomadas de contas referentes ao exercício financeiro de 2020.¹⁴

6 O ENFORCEMENT DO IEGE

Nesta seção, analisamos o uso do IEGE pelos tribunais de contas nos quatro estados brasileiros que o aplicaram em 2018 e 2019, bem como examinamos se o indicador possui *enforcement* sobre a avaliação das contas dos governos estaduais. Conforme determina a CF/1988, todo governador deve ter suas contas revisadas pelo tribunal de contas. Os procedimentos são geralmente definidos de forma ampla pela legislação estadual e detalhados no regimento interno do tribunal. Como foi visto na quarta seção, apesar de a maioria adotar um questionário-padrão, não há uniformidade na frequência com que este foi aplicado nem na transparência dos dados. Desse modo, não existe uma base comparativa e, na maior parte dos estados, avaliam-se questões que não dizem respeito às atividades-fim dos órgãos públicos de auditoria.

Na maioria dos estados, o gabinete do governador deve enviar um relatório sessenta dias após a abertura da legislatura, que geralmente ocorre no início de fevereiro. O relatório consiste em uma avaliação geral, comparável à mensagem do Estado da Nação (State of the Union) na tradição dos Estados Unidos, embora no caso brasileiro nenhum discurso seja feito pelos chefes dos Executivos estaduais. A cada ano, um conselheiro é escolhido – geralmente, por rodízio, ou, em alguns estados, por atribuição aleatória – para ser o relator que fará a avaliação das contas. Todo o processo deve ser concluído normalmente após sessenta dias da chegada do relatório ao tribunal.

Nesse período, é formada uma comissão técnica composta por membros da Secretaria de Controle Externo ou órgão equivalente para auxiliar o relator na formulação de outro relatório técnico. Esta comissão costuma analisar toda a documentação apresentada pelo governador, bem como dados e informações sobre o cumprimento das metas previstas em lei. Havendo indícios de irregularidade, o governador poderá apresentar defesa em trinta dias. Com o relatório técnico pronto, o relator encaminha todos os documentos ao Ministério Público de Contas,

13. Disponível em: <<https://www.tce.to.gov.br/sistemas/iege>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

14. Disponível em: <<https://www.tcema.tc.br/index.php/noticias/2022-iege-diagnostico-da-gestao-estadual-passar-impacto-na-apreciacao-das-contas-do-governo-do-estado-a-partir-deste-ano>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

que deve emitir parecer favorável ou desfavorável. Em alguns estados, a Secretaria de Controle Externo também emite parecer após o Ministério Público de Contas.

Por fim, é convocada uma sessão em plenário para que os demais conselheiros possam emitir seus pareceres com base no relatório apresentado pelo relator. O relatório final e o parecer – favorável ou desfavorável – são encaminhados à Assembleia Legislativa, que só pode alterá-lo se houver maioria qualificada de dois terços dos deputados estaduais. Uma decisão negativa suspende os direitos políticos do governador e pode levar a um processo de *impeachment*. Todavia, a decisão final do Poder Legislativo, que é soberana em relação às dos TCEs, pode ser alvo de contestação judicial.

No Maranhão, o julgamento de contas mais recente pelo Legislativo ocorreu em 2017, antes da realização do indicador.¹⁵ Situação similar foi encontrada no Piauí, onde em 2019 se analisavam as contas de 2015, não tendo sido encontrada qualquer informação sobre julgamento posterior,¹⁶ assim como no Rio Grande do Norte, em que em 2019 se julgavam as contas de 2017.¹⁷ No Espírito Santo, nas contas de 2019, que abrigariam dois anos de resultados, não há qualquer menção ao IEGE.¹⁸ O mesmo ocorre com o Tocantins.¹⁹ Por fim, em São Paulo, no julgamento das contas de 2019, há uma única menção ao IEGE no relatório que, contudo, não é levada ao parecer final.

No indicador de qualidade do Controle Interno no IEGE – Índice de Efetividade da Gestão Estadual –, parte dos quesitos retratou inadequações, destacadamente nas: estruturação do sistema; observância às normas de auditoria interna e legislação; falta de transparência ativa; formalização de avaliações para o cumprimento de metas das peças orçamentárias e controle de operações de crédito (TCESP, 2020, p. 159).

É, evidente, portanto, que o *enforcement* do indicador é baixo, e que as suas consequências para a administração pública são muito diminutas, virtualmente inexistentes. Isto confirma que, apesar de as avaliações de efetividade terem começado a ser utilizadas na avaliação da gestão pública, ainda não contam como critério de aprovação ou rejeição das contas, algo que também se repete no julgamento das contas municipais. Isto pode ser devido à heterogeneidade na aplicação do IEGM, e também ao fato de – exceto no TCESP – ele não se restringir às informações concernentes às atividades-fim dos TCEs. Um maior alinhamento metodológico entre os estados e em relação à natureza do trabalho

15. Disponível em: <<https://www.tcema.tc.br/index.php/noticias/2478-parecer-previo-do-tce-propoe-aprovacao-das-contas-de-2020-do-ex-governador-flavio-dino>>.

16. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/sessao-plenaria-extraordinaria-09-05-2019-contas-do-executivo-do-estado-do-piaui/>>.

17. Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/3762#gsc.tab=0>>.

18. Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/consultas/contas-do-governador/>>.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/3XDlm7C>>.

dos órgãos de auditoria pública externa poderia abrir caminho para o uso dos índices no julgamento das contas dos governos estaduais. Nesse sentido, além de a utilização do IEGE ser reduzida para a avaliação das contas governamentais, seus indicadores têm baixo *enforcement* sobre a gestão e os resultados dos governos estaduais. Desse modo, as consequências legais para a administração pública estadual seguem valendo-se, sobretudo, de seus procedimentos usuais, focados na avaliação de contas *stricto sensu*, para, inclusive, poder exercer seu papel punitivo, se julgado necessário.

7 CONCLUSÃO

Esta pesquisa mostra que a atuação dos TCEs no ciclo das políticas públicas gerenciadas pelos governos estaduais, especialmente na fase da avaliação institucional, é uma realidade desigual. Ressalte-se que existem dezessete TCEs que ainda não ingressaram no processo de adoção do IEGE. Este capítulo buscou analisar a forma de atuação do controle externo no ciclo de políticas públicas, com base na proposta do IEGE para avaliar a qualidade da governança. A análise empírica evidenciou que esta prática ainda precisa se expandir e apresentar continuidade, pois houve um decréscimo quando comparamos o segundo ano da aplicação do indicador com o primeiro. Mesmo que se expanda o uso do IEGE, segue não sendo claro com que abrangência, profundidade e prioridade ele será utilizado, diante das atribuições centrais voltadas a analisar as contas governamentais como eixo de atuação. Contudo, tendo por base as dimensões e os indicadores propostos no modelo utilizado pelo TCESP, é possível inferir que o alcance potencial das auditorias no âmbito das políticas públicas é bastante amplo, em face da diversidade de dimensões e variáveis que compõem o IEGE. A discussão empírica baseada na análise documental mostrou que este tipo de prática está alinhado às iniciativas adotadas pelo TCU, que, por sua vez, segue modelos similares aos adotados em vários países (Grin, 2020a).

A lógica multidimensional do IEGE e as várias frentes de avaliação que são propostas também são justificadas como mecanismos para incrementar a eficiência do gasto público, a qualidade das políticas públicas e a responsabilização por resultados (Power, 2005; Barzelay, 1997), sobretudo no que tange ao aprimoramento institucional voltado para a *accountability* vertical, seguindo os critérios de governança pública. Nessa linha, conforme a experiência internacional, as cortes de contas vêm assumindo atribuições que as colocam em uma posição para avaliar o quanto os governos se organizam para gerar valor público por meio de suas atividades, conforme uma compreensão de que as SAIs representam o interesse social e coletivo. Este é o mesmo debate que, no bojo da NGP, conecta as tradicionais funções de avaliação de conformidade às exigências de avaliação dos resultados das políticas públicas (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Pereira, 2019; Caiden e

Caiden, 2001; Osborne e Gaebler, 1998). Esta concepção também evoluiu para dar conta de uma dimensão institucional e organizacional, pensando o ciclo de políticas públicas como imerso numa complexa teia de relações entre os atores envolvidos (Cavalcante, 2018).

O diálogo dessa visão que sustenta serem as SAIs órgãos com responsabilidades sobre as entregas da gestão pública, e não apenas sobre seus processos financeiros e administrativos, está em linha com o debate sobre modelos de gestão capazes de atingir resultados em vez de orientados apenas por atividades burocráticas (Clad, 1998; Kettl, 1997). O IEGE apoia-se nesta compreensão, visando gerar elementos que subsidiem a avaliação do aparato institucional de implementação das políticas públicas. O índice estimula os TCEs a expandirem suas atividades no âmbito do *policy making* governamental a fim de contribuir para ampliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações, e para melhorar a transparência, ao tornarem públicos os resultados das políticas públicas (Clad, 1998, p. 16). Por esta perspectiva, o IEGE se constitui como instrumento de auditoria para mensurar a *performance institucional* na ação dos governos (Pollitt e Summa, 1999; Barzelay, 1997; Bawole e Ibrahim, 2016). E este processo tanto busca indicadores oriundos da contabilidade financeira como aqueles associados com o desempenho das atividades governamentais (Mendez e Bachtler, 2011; Pollitt e Summa, 1999).

A iniciativa do IEGE, além de reproduzir práticas similares do TCU e de outros países, também foi incentivada pelas medidas voltadas a modernizar o Estado brasileiro, em especial uma gestão mais focada em resultados (Fernandes e Teixeira, 2020). Afora isso, a CF/1988 também criou incentivos para que o controle social dos agentes públicos fosse valorizado (Avritzer, 2007; Pires e Vaz, 2012). Esta tarefa foi assumida pelas cortes de contas com o argumento de que seu papel é representar a sociedade para que esta exerça controle sobre a administração pública. O IEGE é um exemplo de instrumento alinhado com esta visão que destaca a necessidade de ampliar a transparência na administração pública por meio de indicadores de resultados. Cortes de contas foram assumindo um discurso pautado pela modernização gerencial da administração pública, voltada para aumentar a governança do Estado e sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, e para prestar serviços públicos de melhor qualidade e ser mais transparente, participativa e responsável (Grin, 2020b; Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009; English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013). O IEGE analisado neste capítulo é uma iniciativa que representa essa concepção sobre o papel que as cortes de contas esperam exercer no âmbito da gestão pública, razão pela qual justifica-se descrever a realidade de sua implantação nos estados brasileiros.

Vale destacar várias iniciativas das SAIs preocupadas com a questão do desenvolvimento sustentável, desde a *Declaração de Moscou*, carta elaborada a partir dos debates no XXIII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Incosai, 2019), até manifestações realizadas no Brasil, como a *Carta do VII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas* (ENTC, 2020) e a *Carta de Foz do Iguaçu* (I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas) (CITC, 2019). Em todas elas, o foco é uma interface entre a qualidade institucional avaliada pelas SAIs e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Entre os TCEs, destaca-se o fórum Observatório do Futuro, do TCESP, voltado para investigar como avaliar a sustentabilidade via IEGM. Como foi sugerido na primeira publicação do IEGM nacional (IRB, 2016), em vez de adicionarem-se indicadores socioeconômicos entre os que formam o índice para a avaliação do capital humano (Sen, 2000), uma alternativa que preserva a especificidade de medição do capital social (ou institucional) do IEGM e do IEGE é trabalhar a correlação entre estes índices e outros, como o Índice de Desenvolvimento Estadual. Construir um índice específico para a qualidade institucional preenche uma lacuna deficitária para outras avaliações que não as dos tribunais de contas, fatores cada vez mais reconhecidos como fundamentais para a análise do desenvolvimento (Acemoglu e Gallego, 2014). O campo de estudos sobre *accountability* na gestão pública, e no seu interior o papel das cortes de contas, vem avançando de forma desigual no país. A experiência do IEGE mostra que tais pesquisas precisam expandir-se na direção de mensurar o desempenho organizacional, sobretudo em âmbito subnacional. O presente trabalho busca contribuir com este debate, ainda que limitado a uma pesquisa documental.

No entanto, a análise do IEGE e da sua aplicação em dez tribunais de contas mostra que, dada sua descontinuidade, não é possível afirmar que se trate de um indicador efetivo para responder aos desafios de contribuir para qualificar a transparência e a *accountability* da gestão pública estadual. Ademais, a não aplicação regular do IEGE também dificulta que a sociedade se aproprie das informações para poder exercer, como previsto, seu papel de controle social vertical sobre as ações governamentais.

Futuras investigações podem ampliar esta incipiente agenda de pesquisa, por exemplo, entrevistando os profissionais dos TCEs responsáveis pela realização das auditorias nas políticas públicas, bem como representantes da sociedade civil que interagem com a avaliação de desempenho e mais especificamente com o IEGE. Da mesma forma, convém conhecer como os gestores públicos avaliam este tipo de atuação das cortes de contas em um universo que diz respeito à ação governamental não quanto à sua legalidade, mas quanto à eficácia e à efetividade

de suas iniciativas. Outro tema importante na agenda de pesquisa é analisar a própria construção do IEGE, uma vez que, dado seu baixo poder de *enforcement*, sua descontinuidade e sua composição baseada em muitos indicadores de insumos, processos e produtos, geram-se dúvidas sobre se ainda persiste nas cortes de contas um foco na análise de procedimentos e não na gestão e seus resultados.

Neste capítulo, não há espaço para abrir uma adicional e relevante frente de análise sobre a composição do IEGE em suas dimensões e indicadores constitutivos nos aspectos de gestão, insumos e resultados. Contudo, a discussão realizada indica que há lacunas e fragilidades na abordagem dos tribunais de contas, por meio do IEGE, não apenas porque sua lógica institucional ainda pode ser influenciada por avaliações de contas *stricto sensu*, mas também pelo fato de o índice gerar menos recursos que o necessário para uma efetiva avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, considerando-se o objetivo deste capítulo, a forma como o IEGE está estruturado contribui pouco para a atuação do controle externo, visando ampliar a qualidade das políticas públicas. De todo modo, não ter avançado nessa análise é uma limitação desta pesquisa, dada sua relevância para a melhor compreensão do índice.

Observa-se que a agenda de pesquisa sobre essa temática é bastante ampla, mas aponta para uma mesma direção em todas as possibilidades de investigação: a atuação e o efeito da presença cada vez maior dos TCEs na avaliação das políticas públicas, que vem ampliando suas atividades no âmbito da atuação dos órgãos conformadores do sistema de controle externo sobre a administração pública no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ACEMOGLU, D; GALLEGO, F. A.; ROBINSON, J. A. Institutions, human capital and development. **Annual Review of Economics**, v. 6, p. 875-12, 2014.
- ARRETCHE, M. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, 2020.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BARROS, C. C. *et al.* Avaliações de programas públicos realizadas pelo TCU na área de saúde. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 14, n. 41, p. 20-32, 2015.

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.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 4, p. 5-45, 1998.

BONOLLO, E. National audit courts in a public sector under stress: from “watchdog” to “sheepdog” function. *In*: INTERNATIONAL BUSINESS RESEARCH CONFERENCE, 22., 2013, Madrid. **Proceedings...** 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. Reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. **Revista do Serviço Público**, ano 52, n. 1, p. 78-102, 2001.

CAVALCANTE, P. Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 17-23, dez. 2018.

_____. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. *In*: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. (Org.). **Reformas do estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 39-54.

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.

CITC – CONGRESSO INTERNACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Carta de Foz do Iguaçu**. Brasília: CITC, 2019. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wpfd_file/doc07-carta-de-foz-do-iguacu-i-citc/>.

CLAD – CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **Una nueva gestión pública para América Latina**. Caracas: Clad, 1998. Disponível em: <<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>>.

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

CRUZ, N. F. da; MARQUES, R. C. Structuring composite local governance indicators. **Policy Studies**, v. 38, n. 2, p. 109-129, 2017.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, M.; CARVALHO, M. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

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.

ENTC – ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Carta do VII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas**. [s.l.]: ENTC, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Carta-do-VII-Encontro-Nacional-dos-TC_v_final.pdf>.

FAUSTO, B. **A concise history of Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FERNANDES, G. A. A.; TEIXEIRA, M. A. Accountability ou prestação de contas, CGU ou tribunais de contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. **Base: Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, v. 17, n. 3, p. 456-482, 2020.

GRIN, E. J. **Controle externo e policy making?** Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal. Brasília: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2595).

_____. A atuação do TCU no *policy making* da administração pública federal: modernização gerencial ou expansão dos papéis do controle externo? *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Ed.). **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília: Ipea, 2020b. p. 415-441.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HOLLYER, J. R.; ROSENDORFF, B. P.; VREELAND, J. R. **Transparency, democracy, and autocracy: economic transparency and political (in) stability**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

INCOSAI – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Declaração de Moscou**. Curitiba: IRB, 2019. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Moscou_2019_-_tradu%C3%A7%C3%A3o_livre.pdf>.

IRB – INSITUTO RUI BARBOSA. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM Brasil)**. Curitiba: IRB, 2016.

_____. **Utilização do IEGE na análise das contas do governador**. Curitiba: IRB, 2018. (Texto de Discussão, n. 04/2018). Disponível em: <<https://redeindicon.wordpress.com/2018/06/05/iege-contas-do-governador/>>.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 3, p. 220-246, 2011.

KETTL, D. F. The global revolution in public management: driving themes, missing links. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 16, n. 3, p. 446-462, 1997.

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.

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.

MOORE, M. H. Creating public value through private/public partnerships. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. **Proceedings...** Santiago: Clad, 2005.

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. **Revista Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Brazil's supreme audit institution: the audit of the consolidated year-end government report**. Paris: OECD, 2012.

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

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1998.

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

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PIRES, R. C. C.; VAZ, A. C. N. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatiais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

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

POLLITT, C.; SUMMA, H. Performance audit and public management reform. *In*: POLLIT, C.; GIIRE, X.; LODSDALE, J. *et al.* (Ed.). **Performance or compliance?** Performance audit and public management in five countries. New York: Oxford University Press, 1999.

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

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

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

SILVA, G. O. da. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal com indutor do aperfeiçoamento da gestão pública nos municípios paulistas. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP**, v. 1, n. 5, p. 65-81, 2020.

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

SKIDMORE, T. E. **Brazil**: five centuries of change. 2. ed. New York: Oxford University Press, 1999.

TCESP – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Contas anuais do governo do estado de São Paulo**: exercício de 2019. São Paulo: TCESP, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3QPrf4>>.

_____. **Manual do IEGM 2022**: dados do exercício 2021. São Paulo: TCESP, dez. 2021a. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2022>>.

_____. **Índice de Efetividade da Gestão Estadual**. São Paulo: TCESP, 2021b. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-iege>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FERNANDES, G. A. A. *et al.* The failures of horizontal accountability at the subnational level: a perspective from the Global South. **Development in Practice**, v. 30, n. 5, p. 687-693, 2020.