

A INFLUÊNCIA DOS ENTES DO CONTROLE NO PROCESSO DE ABSORÇÃO DE CONHECIMENTO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Natália Massaco Koga²

Isabella de Araujo Goellner³

Bernardo de Abreu Medeiros⁴

SINOPSE

O artigo aborda a influência dos entes de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), no processo de absorção de conhecimento para políticas públicas. Analisa-se a dinâmica de absorção de evidências, destacando a variedade de percepções entre burocratas e controladores em seis contextos de políticas públicas. A metodologia envolveu 38 entrevistas, explorando a interação e a influência desses entes. Os resultados revelam uma heterogeneidade nas relações, incluindo parcerias colaborativas, conflitos e demandas excessivas. O estudo propõe uma reflexão sobre o papel intermediador dos entes de controle, indicando a necessidade de equilíbrio nas relações para fortalecer a governança de evidências e sugere uma agenda de pesquisa exploratória sobre o papel dos intermediários do conhecimento (*knowledge brokers*) nesse contexto.

Palavras-chave: órgãos de controle; Tribunal de Contas da União; Controladoria-Geral da União; absorção de conhecimento; políticas públicas; governança de evidências; *knowledge brokers*.

1 INTRODUÇÃO

Trabalhos recentes têm investigado a ampliação da atuação dos órgãos de controle no processo de produção de políticas públicas, atribuindo esse fenômeno a fatores como a diminuição da confiança nas instituições representativas, o aumento da demanda por *accountability* (Filgueiras, 2018), mudanças institucionais (Cavalcante e Silva, 2020) e transformações nas relações entre controladores e produtores de políticas (Grin, 2020; Medeiros, Goellner e Koga, 2023). Este estudo⁵ visa analisar uma dimensão pouco explorada: a influência dos órgãos de controle – em especial, do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU) – no processo de absorção de conhecimento para a tomada de decisão em políticas públicas.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art7>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e professora da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).
E-mail: natalia.koga@ipea.gov.br.

3. Doutoranda em educação – políticas públicas e gestão da educação (Poge) – pela Universidade de Brasília (UnB); mestra em sociologia pela UnB; e consultora no âmbito do Programa de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Ipea.
E-mail: isabella.goellner@gmail.com.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail:* bernardo.medeiros@ipea.gov.br.

5. Neste trabalho utilizamos a ferramenta de inteligência artificial generativa ChatGPT para ajuda com a elaboração do resumo, revisão das referências bibliográficas e diminuição do número de palavras totais do artigo, que possuía 5.078 e, ao final, foi reduzido para 3.983 palavras. Declaramos que todas as informações foram elaboradas pelos próprios autores e a ferramenta somente foi utilizada na conclusão do artigo, para aprimoramento deste e nunca como fonte de informação.

Pesquisas anteriores indicam que as recomendações dos órgãos de controle são fontes significativas de informação para burocratas envolvidos na execução de políticas, afetando sua função analítica e decisória (Enap, 2018; Koga *et al.*, 2020). No entanto, o mecanismo e a razão dessa influência ainda carecem de esclarecimento, sendo a principal questão abordada por este artigo.

O processo de absorção de recursos informacionais, segundo Ouitmet *et al.* (2009), passa por quatro estágios: reconhecimento de valor, aquisição, uso em conjunto com outras informações e aplicação na resolução de situações específicas. A literatura destaca que intermediários do conhecimento, chamados de *knowledge brokers*, desempenham um papel crucial nesse processo.

Os estudos mencionados anteriormente levantam a hipótese de que os órgãos de controle e suas recomendações podem impactar as etapas de absorção de conhecimento nas organizações produtoras de políticas, pois têm o poder de produzir evidências próprias e validar ou rejeitar outras fontes.

Para compreender essa dinâmica e as motivações por trás da aplicação dos subsídios informacionais do controle no *policymaking*, este estudo analisa seis contextos de política pública, por meio de entrevistas realizadas em 2022 com burocratas envolvidos no aconselhamento de políticas. O artigo está estruturado em quatro partes, incluindo esta introdução, além de detalhes da estratégia metodológica, análise de resultados e considerações finais.

2 METODOLOGIA

A seleção dos contextos de políticas baseou-se em um *survey* conduzido pelo Ipea em 2019, abrangendo 2.180 servidores civis da administração federal direta. Tal levantamento visou refletir a diversidade de fontes informacionais em diferentes áreas de políticas públicas, embasando a escolha de seis casos específicos para 38 entrevistas realizadas entre março e setembro de 2022. O roteiro da entrevista se encontra no apêndice da apresentação dos organizadores desta publicação⁶ e os contextos das políticas foram estes a seguir descritos.

- 1) Programa Auxílio Emergencial, do Ministério da Cidadania: seis entrevistas realizadas com a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e a Secretaria Nacional do Cadastro Único.
- 2) Programa Nacional de Enfrentamento de Homicídios e Roubos, do Ministério da Justiça e Segurança Pública: sete entrevistas realizadas com a Secretaria Nacional de Segurança Pública.
- 3) Política Nacional de Assistência Farmacêutica, do Ministério da Saúde: cinco entrevistas realizadas com a Secretaria Executiva da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec).
- 4) Programa de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos e Gestão Ambiental Territorial, do Ministério do Meio Ambiente: sete entrevistas realizadas com a Secretaria de Qualidade Ambiental.
- 5) Política Nacional de Recursos Hídricos, do Ministério do Desenvolvimento Regional: sete entrevistas realizadas com a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos.
- 6) Política de Gestão de Pessoas – criação dos Cargos Comissionados Executivos (CCE) e das Funções Comissionadas Executivas (FCE), de níveis 1 a 17, para substituir Grupo – Direção e Assessoramento Superiores (DAS), Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), Funções Comissionadas Técnicas (FCT), Funções Gratificadas (FG), Gratificações Temporárias pelo exercício na Advocacia-Geral da União (GT-AGU) e gratificações de representação dos órgãos integrantes da Presidência da República (GR da Presidência), do Ministério da Economia: seis entrevistas realizadas com a Secretaria de Gestão.

6. Embora todo o teor das entrevistas tenha sido observado, neste artigo foram examinadas fundamentalmente as respostas para a seguinte questão do roteiro: "Como são utilizadas as decisões judiciais ou pareceres dos órgãos de controle (TCU, Ministério Público)? São usados como fundamento dos documentos? Influenciam a análise?"

A metodologia de análise de conteúdo, fundamentada em Laurence Bardin e adaptada por Sampaio e Lycarião (2021), guiou a criação da base de dados a partir das entrevistas realizadas. Essa abordagem destaca a necessidade de uma descrição minuciosa dos critérios e regras utilizados na avaliação. A coleta de dados ocorreu por meio de transcrições, com mineração manual das informações referentes aos órgãos de controle, utilizando descritores como TCU, CGU, órgão, tribunal e controle.

QUADRO 1
Categorias de análise de conteúdo

Nome da categoria	Critério para mineração e descrição
Grupo	Divididos a partir das categorias: gestão de pessoas, meio ambiente; segurança hídrica; segurança pública, auxílio e Conitec.
Número de citações do TCU	Quantidade de vezes que foi encontrado o termo TCU: total de 199 citações. Foram observadas até 31 citações em uma entrevista.
Número de citações da CGU	Quantidade de vezes que foram encontrados os termos CGU ou controladoria: total de 129 citações. Foram observadas até 14 citações em uma entrevista.
Relação com TCU	Trechos das entrevistas que citavam o TCU: dezoito documentos contendo citações sobre relações entre o tribunal e o entrevistado ou o órgão em que estava lotado o entrevistado.
Relação com TCU e CGU	Trechos das entrevistas que citavam os termos TCU e CGU no mesmo contexto ou frase: treze documentos contendo citações sobre a relação com TCU e CGU.
Relação com CGU	Trechos das entrevistas que citavam a CGU: dezenove documentos contendo citações sobre relações com a controladoria e o entrevistado ou o órgão em que o entrevistado estava lotado.
Órgãos de controle	Trechos das entrevistas que citavam órgãos de controle, entendidos como as instituições do sistema de <i>accountability</i> , voltados à fiscalização, ao controle, à correção e à punição dos atos ilícitos cometidos por autoridade pública, com os fins de preservar o interesse público (em geral, TCU, CGU, Ministério Público, Polícia Federal e órgãos do Poder Judiciário). Catorze documentos contendo citações de órgãos de controle.
Resumo das citações dos órgãos de controle	Resumos os contextos das relações em palavras-chave. Por exemplo: falta de apoio; alta demanda de informações; medo; e desânimo.
Citação de evidências de controle	Trechos das entrevistas que citavam os usos de evidências. Para essa análise adotamos o tesouro de conceitos de utilização de evidências e, assim, a partir da leitura dos trechos, identificamos os que relacionavam o uso de evidências e os órgãos de controle.

Elaboração dos autores.

A base de dados foi organizada em uma planilha do Excel, sistematizando as citações e referências aos órgãos de controle. Posteriormente, foi elaborada uma metodologia para recuperar informações por meio de um tesouro, baseado no modelo da Justiça Eleitoral (Brasil, 2010). Este tesouro, formado por termos semanticamente relacionados, foi adaptado às citações e falas das entrevistas, com validação por especialistas do Ipea.

QUADRO 2
Tesouro criado para a busca de termos

Termo geral	Nota de escopo	Termo específico	Termo relacionado	Termos de buscas
Conceito ampliado em relação ao descritor	Amplia a compreensão do termo; pode também indicar a forma de adoção do termo.	Representa um conceito mais restrito em relação ao descritor.	Possui alguma associação semântica com o descritor.	Utilizado para fazer as buscas.
Tribunal	Órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país. ¹	Tribunal de Contas da União		Tribuna e TCU.

(Continua)

(Continuação)

Termo geral	Nota de escopo	Termo específico	Termo relacionado	Termos de buscas
Controle	Trata-se dos órgãos que fiscalizam recursos públicos.	Órgão de controle e órgãos de controle.		Controla e órgão.
Controladoria	É o órgão do governo federal responsável pela defesa do patrimônio público por meio de ações de controle interno. ²	Controladoria-Geral da União		Controladoria e CGU.
Evidência	Informação obtida por meio de fonte científica (estudo, pesquisa, relatório, análise, entre outros, produzidos por meio de método científico).	Evidência científica	Artigo científico; bibliografia; dados científicos; dissertação de mestrado; indicadores; índices; informações científicas; literatura científica; revisão de literatura; tese de doutorado; e texto científico.	Artigo; bibliográf; dado; dissertação; evid; indic; informa; literatura; tese; e texto.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/#:~:text=Institucional,-Portal%20TCU&text=0%20TCU%20%20C3%A9%20o%20%20C3%B3rg%20C3%A3o,P%20C3%BAblica%20em%20benef%20C3%ADcio%20da%20sociedade.>² Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/#:~:text=A%20Controladoria%20Geral%20da%20Uni%20C3%A3o,preven%20C3%A7%20e%20combate%20C3%A0%20corrup%20C3%A7%20C3%A3o.>

Obs.: Conceitos dos termos e descritores a partir do TJE, 2010.

Os termos recuperados foram classificados visualmente em cores, indicando relações positivas (azul-claro), negativas (cinza) e neutras (azul-escuro). A análise dos conteúdos destacados gerou uma categoria de resumo, agrupando palavras-chave similares e semanticamente correlatas para criar unidades de contexto.

QUADRO 3

Categorias de análise de conteúdo criadas a partir dos relatos

Aspecto	Relação com órgãos de controle
Positivo	Relações em que as interações entre controle-controlado são consideradas construtivas, saudáveis e com boa troca de informações.
Negativo	Relações em que as trocas controle-controlado são consideradas impositivas e geradoras de efeitos negativos, como medo, receio, falta de confiança e sentimento de cobrança excessiva, desnecessária e injusta.
Nem positivo, nem negativo	Entre as entrevistas realizadas, algumas citações mostraram conflito de visões sobre a relação com o controle, ora sendo citada como negativa por um entrevistado do mesmo grupo, ora sendo citada como positiva por outro entrevistado.

Elaboração dos autores.

3 RESULTADOS

O exame da base de dados para identificar a percepção da influência dos órgãos de controle no processo de absorção de evidências ocorreu por meio de termos descritores semanticamente relacionados ao tesouro do termo central *evidência*. Das 38 entrevistas, metade não apresentou informações relevantes sobre o papel dos órgãos de controle na produção e uso de evidências. Na outra metade, observou-se variação no *tipo* e *qualidade* da interação e influência do controle, abrangendo tanto fontes produzidas por eles quanto a interferência dos atores do controle na absorção de conhecimento.

A avaliação da *qualidade da interação*, apresentada no quadro 4, revela a diversidade de percepções dos produtores de políticas. Destaca-se a variação dos papéis assumidos pelos atores do controle – por vezes, avaliados pelos entrevistados como parceiros, contribuindo para soluções; por outras, estabelecendo relações conflituosas e ameaçando inverter funções com os produtores de políticas.

Uma análise mais aprofundada sobre a associação entre a duração da interação e sua qualidade poderia ser explorada em pesquisas futuras. Há entrevistas que indicam que relações mais duradouras entre as equipes de controladores e produtores de políticas podem gerar confiança, acúmulo comum de conhecimento e criação de áreas de *expertise* que proporcionem coesão e coerência de conceitos e entendimentos sobre as soluções de políticas públicas adotadas.

QUADRO 4
Política e resumo da relação com os órgãos de controle

Política	Resumo da relação	Falas exemplificativas
Política Nacional de Segurança Pública e Programa Nacional de Enfrentamento de Homicídios e Roubos	Sugestão de melhorias; acordo; bom relacionamento; relação construtiva; preparação; sugestão de melhorias; e acordo.	<p><i>"Os órgãos de controle estão à frente na utilização desses instrumentos de integridade, controle, risco, planejamento, gestão. E o Executivo, ele tem mais dificuldades, então, eu vejo os órgãos de controle como um parceiro fundamental e necessário."</i> (entrevistado 1)</p> <p><i>"O TCU tem sido um parceiro nosso muito recorrente do ponto de vista do monitoramento e avaliação das políticas públicas que são conduzidas pelo ministério."</i> (entrevistado 2)</p>
Política Nacional de Assistência Farmacêutica	Sugestão de melhorias; transparência; bom relacionamento; e auditoria interna ao órgão.	<i>"Teve auditoria da CGU (...) foi uma auditoria mais assim de melhoria de processos, foi bom porque a gente mesmo que foi dando os insumos pra ele do que a gente achava que tinha que melhorar. (...) A gente já sabe o que a gente tem que melhorar, tá? Sim. Então foi bacana, eles entendem, estudaram, tem pessoas lá que já conhecem a (área) há muito tempo."</i> (entrevistado 3)
Política Nacional de Recursos Hídricos e Política Nacional de Infraestrutura Hídrica	Sugestão de melhorias; mudança na relação; piora; denúncia; arquivamento; e relação ruim com órgãos de controle.	<p><i>"A gente tem uma boa relação com o TCU, com a CGU e, muitas vezes, as requisições que os órgãos de controle fazem para a gente nos ajudam mais do que atrapalham."</i> (entrevistado 4)</p> <p><i>"É como se fala: 'Quem executa não controla, quem controla não executa.' E executa a minha política pública, mandou fazer a obra, acabou. Quem tem que controlar se foi feita a obra é a CGU. Mas uma coisa gravíssima é quando eles querem botar para nós o controle. Sabe o que acontece? Para a gente falta uma ferramenta que se chama amostragem. A CGU trabalha por amostragem. A gente não pode trabalhar por amostragem. Você está me obrigando a fazer o controle, retirando-me a principal ferramenta."</i> (entrevistado 5)</p>
Programas de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos e Gestão Ambiental Territorial	Sugestão de melhorias; mudança na relação; piora; denúncia; arquivamento; e relação ruim com órgãos de controle.	<p><i>"A CGU sumiu tem um tempo. E o TCU também não ouço muito falar. Isso foi uma frustração. Eu diria que foi o que mais nos cansou. (...) Porque nós fizemos uma comunicação. Poxa. É para se orgulhar dessa comunicação que nós fizemos hiperbem fundamentada, com números de processos, valores de tudo o que estava acontecendo no ministério."</i> (entrevistado 6)</p> <p><i>"O TCU fez um trabalho bastante extenso, pegando diferentes aspectos. Alguns de nós nem tínhamos perspectiva na nossa ação, conversando com os ministérios da comissão, com os estados. E, ao final, nós publicamos um relatório, o acórdão que eles chamam, trazendo uma série de recomendações e determinações. Então, nós, claro, acompanhávamos a produção desse relatório, discutíamos as recomendações e as determinações. E, com base nisso, nós mudamos muita coisa de como nós fazíamos."</i> (entrevistado 6)</p>

(Continua)

(Continuação)

Política	Resumo da relação	Falas exemplificativas
Política de Gestão de Pessoas	Alta demanda de informações; medo; insegurança; constrangimento; falta de respeito em relação às decisões tomadas; falta de confiança; e insegurança orçamentária.	<i>"O TCU não captou muito sobre isso. Ele só era lembrado quando fazia as tomadas de contas, e então, nos órgãos, lógico, gambiarras para tudo quanto era lado e quando o agente era responsabilizado por isso sempre falava: 'mas eu faço isso porque eu não tenho uma carreira própria'. Chegava depois um [acordo] do TCU no Ministério do Planejamento, nos copiando, dizendo, 'TCU está mandando criar uma carreira aqui'. O TCU não apita sobre isso. Quem vai definir se cria carreira ou se não cria e como vai criar é o Executivo."</i> (entrevistado 7)
Programa Auxílio Emergencial	Falta de respeito em relação às decisões tomadas; falta de confiança; mudança na relação; conflito; união dos órgãos; resolução conjunta de problemas; medo; desânimo; traumas; e adocimento.	<i>"Eles não são implementadores de política, em nenhum momento eles se colocaram como sendo implementadores da política junto com a gente. Eu acho que era essa a expectativa do ministério. 'Ah, nós somos parceiros e eles vão identificar alguns erros, a gente vai corrigir esses erros, mas isso não vai virar um megarelatório de auditoria que vai passar no Fantástico.' E, no fim das contas, não foi isso que aconteceu. (...) E aí, o que foi horrível, (...) são órgãos de controle. Eles são órgãos de auditoria. <i>Eles não são um órgão parceiro</i> (...) Eles começaram a conhecer todo o nosso processo, um processo que não era perfeito. Todo o nosso processo, em mínimos detalhes, e começaram a tipo canetar a gente por conta de todos esses processos, nos mínimos detalhes."</i> (entrevistado 8)

Elaboração dos autores.

Em relação aos papéis desempenhados pelos entes do controle durante a absorção de conhecimento, a percepção dos entrevistados revela variações, desde facilitadores, incentivando o acesso a dados, até posições prejudiciais à atividade analítica e de produção de políticas. Demandas excessivas do controle foram destacadas como ameaças ao enfoque na execução da política.

QUADRO 5

Aspectos identificados em relação aos papéis desempenhados pelos entes do controle

Positivos		
Aspecto	Descrição do aspecto	Falas exemplificativas
<i>Hub</i> de bases de dados	TCU é percebido como <i>hub</i> de bases de dados pelo fato de o órgão ter acesso facilitado a dados e conseguir oferecer um grande auxílio na produção de evidências.	<i>"Existe uma recorrência de auditorias, de relacionamento com o TCU e com os tribunais estaduais, em relação às ordens de segurança pública e, obviamente, os tribunais de contas têm um acervo de dados muito grande, que é o que certamente permitiu a eles produzirem uma coisa dessa natureza."</i> (entrevistado 2)
<i>Gatekeepers</i> e legitimadores	Percebidos como <i>gatekeepers</i> e legitimadores de propostas de mudanças de políticas elaboradas por burocratas que não têm acesso aos tomadores de decisão.	<i>"A gente passou por uma auditoria da CGU ano passado e eles avaliaram os nossos relatórios. E foi uma experiência interessante. (...) os relatórios que eles avaliaram eram de um momento que tinha esses problemas de capacidade. Então, eles criticaram isso (...) 'não foi feita a avaliação econômica.' (...) <i>Eles questionaram algumas coisas em relação à forma como estava explícito no relatório. Então, assim, isso foi importante.</i> E a gente conversou muito com eles, explicou os processos. A gente teve várias reuniões. Foi muito bom. Porque tem alguns pontos que a gente percebeu que a gente deveria melhorar." (entrevistado 9) <i>"Sai o acórdão do TCU, que é mais claro, pelo menos, dá uma diretriz para política de drogas."</i> (entrevistado 10)</i>

(Continua)

(Continuação)

Positivos		
Aspecto	Descrição do aspecto	Falas exemplificativas
Incentivadores	Percebidos como incentivadores de construção de capacidades, apontando fragilidades e sugerindo investimento em recursos, como o caso de fortalecimento de sistemas informacionais.	<p>“Sempre estamos sob alguma auditoria do TCU, não para fins de identificação ou a partir da identificação de problemas, mas porque essa é uma avaliação regular que o TCU faz, dada a relevância que a segurança pública representa para o TCU. É verdade que tem uma área especificamente relacionada para avaliação de segurança e defesa. Recentemente nós estivemos sob uma auditoria exatamente sobre a integração do sistema de informação. <i>Então, o TCU tem sido um parceiro nosso muito recorrente do ponto de vista do monitoramento e avaliação das políticas públicas que são conduzidas pelo ministério.</i>” (entrevistado 2)</p> <p>“Ele foi avaliado pela CGU, ele tem um relatório de avaliação da CGU, foi se não me engano quase um ano que nós tivemos contatos diretos lá com o pessoal da CGU, eles fizeram uma avaliação enorme e (...) fizeram diversas recomendações. <i>Essas recomendações são todas incorporadas (...) na proposta desse programa.</i>” (entrevistado 11)</p>
Negativos		
Aspecto	Descrição do aspecto	Falas exemplificativas
Demandantes excessivos que se desviam das atividades principais	Percebidos como demandantes altamente criteriosos e exigentes e que, por vezes, desconsideram as limitações e impossibilidades dos órgãos.	<p>“E aí, assim, aí do auxílio a gente tem uma cobrança muito forte dos órgãos de controle, né? A gente teve acho que dezoito relatórios de auditoria em 2020, da CGU, mais alguns do TCU que eu não sei quantos, né? Afora o pedido de informação, a gente praticamente trabalhava pro CGU e TCU, era o tempo todo.” (entrevistado 13)</p> <p>“A gente não sabia se a gente respondia à CGU ou se a gente pagava as pessoas, porque, ainda por cima, eu tinha prazos para responder à CGU.” (...) “<i>Vai demorar uns vinte anos para chegar a tudo o que o TCU pediu, em termos de desenho lógico, até porque a gente não tem as relações causais, não são claras no nosso fenômeno.</i>” (entrevistado 8)</p>
Bypasser ou desviadores	Percebidos como desrespeitosos em relação às decisões tomadas pelos órgãos.	<p>“Muitas dessas portarias foram construídas justamente dentro desses espaços de discricionariedade. O que é o espaço de discricionariedade? A lei te permite fazer X, Y ou Z. A gente cristalizou nas portarias, digamos, Y. Ou cristalizou que a gente faria X ou Z. Lá atrás, a CGU chegava e falava assim: ‘Escuta, por que você fez X?’ (...) <i>Olha, está aqui a lei, está aqui a portaria, eu posso fazer isso, estou agindo dentro da lei. Então, você, por favor, respeite a minha decisão.</i> E ao longo do tempo isso foi sendo construído e eles passaram a desrespeitar.” (entrevistado 14)</p>
Geradores de instabilidade conceitual e informacional	Percebidos como geradores de conflitos e insegurança em relação aos conceitos e processos informacionais estabelecidos.	<p>“Eu tinha prazos para responder à CGU. (...) ela mandava uma base absurda de reprocessamentos que eles tinham feito lá com bases diferentes, com referências de tempos diferentes que, obviamente, iam gerar resultados diferentes do que o que a gente conseguiu e queriam que a gente respondesse por eles na semana seguinte.” (entrevistado 8)</p> <p>“Achei inconveniente a maneira como os órgãos de controle se posicionaram, sem considerar que estávamos falando de uma ação de resposta a uma situação de emergência. Sei que era muito dinheiro, é muito dinheiro mesmo. Só que eles sequer analisaram o nível de eficiência que tivemos. Eles começaram a criar conceitos mirabolantes para achar públicos de pagamento indevido, na minha opinião.” (entrevistado 15)</p>

Elaboração dos autores.

No quadro acima observa-se novamente variação na percepção dos entrevistados quanto ao tipo de atuação que os entes do controle exerceram nos casos analisados. Papéis de facilitação foram reportados, tais como de viabilização de acesso a dados, de legitimação de propostas da equipe técnica junto à alta direção da organização e de incentivo ao desenvolvimento de capacidades analíticas e fortalecimento da infraestrutura informacional das organizações. No entanto, papéis e posições que prejudicaram a atividade analítica e de produção da política também foram mencionados.

No mesmo sentido de pesquisas anteriores (Enap, 2018; Koga *et al.*, 2020), a percepção dos entrevistados quanto a demandas excessivas do controle que ignoram a capacidade de resposta

dos órgãos foram salientadas como fortes ameaças de desvio dos esforços dos produtores de políticas para o atendimento dessas demandas em detrimento da própria execução da política. Por fim, há também que se questionar a forma de atuação dos atores do controle em contextos emergenciais. O levantamento de questionamentos acerca dos alicerces jurídicos e conceituais já bem estabelecidos e a desconsideração de maior autonomia dos produtores de política em tais contextos foram destacados como atuações que geram mais insegurança, instabilidade e retrabalho do que soluções viáveis e efetivas.

A heterogeneidade nas percepções dos gestores sobre a atuação dos órgãos de controle sugere uma certa visão maniqueísta da atuação do controle que o caracteriza necessariamente ou como vilão ou como herói em relação à atuação da gestão. Se é verdade que em determinados casos o controle é visto como um “não parceiro” sancionador, há significativa pluralidade na percepção dos entrevistados, que por vezes apontam alguma indiferença em relação à sua atuação ou até mesmo se ressentem da baixa interação com a CGU ou com o TCU.

Mesmo assimetrias entre controladores e controlados podem ser vistas como forças indutoras ao aprimoramento da gestão pública. Os resultados apontam diversas formas de atuação dos entes do controle como intermediários no processo de absorção de conhecimento, sendo colaboradores, facilitadores ou desviadores.

O artigo não buscou avaliar causas ou efeitos dessa presença, mas sim identificar sua diversidade. No entanto, reconhecemos a importância de abordar essas questões para avançar na compreensão da governança de evidências. A assimetria de capacidades e a força coercitiva das recomendações do controle podem gerar desequilíbrios nas funções analíticas do Estado, destacando a necessidade de redimensionar esses aspectos para buscar um equilíbrio mais produtivo.

A conclusão aponta para uma agenda de pesquisa pouco explorada, sugerindo a necessidade de considerar o papel intermediador dos entes do controle na governança de evidências. A literatura sobre *knowledge brokers* pode oferecer *insights* valiosos nesse sentido, examinando tanto as facetas positivas quanto as negativas desse papel (MacKillop, Quarmby e Downe, 2020; Kislov, Wilson e Boaden, 2017). Analisar a percepção dos agentes do controle sobre essa posição também é proposto como um caminho promissor para a compreensão dos mecanismos de atuação desses entes. Essa agenda de pesquisa destaca não apenas a dicotomia controle *versus* gestão, mas também os mecanismos subjacentes a esses entes.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análisis de contenido**. Tres Cantos: Ediciones Akal, 1991.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Tesouro da Justiça Eleitoral**. 7. ed. Brasília: TSE, 2010. 540 p.
- CAVALCANTE, P.; SILVA, M. (Org.). **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, CEPAL, 2020.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**: resultados do *survey* sobre serviço civil no Brasil. Brasília: Enap, 2018. (Cadernos Enap, n. 56).

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 355-381.

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

KISLOV, R.; WILSON, P.; BOADEN, R. The ‘dark side’ of knowledge brokering. **Journal of Health Services Research & Policy**, v. 22, n. 2, p. 107-112, July 2017.

KOGA, N. M. *et al.* **O que informa as políticas públicas**: *survey* sobre o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2619).

MACKILLOP, E.; QUARMBY, S.; DOWNE, J. Does knowledge brokering facilitate evidence-based policy? A review of existing knowledge and an agenda for future research. **Policy & Politics**, v. 48, n. 2, p. 335-353, 2020.

MEDEIROS, B. A. de; GOELLNER, I. de A.; KOGA, N. M. Trajetória das capacidades dos órgãos de controle interno e externo no Brasil: um debate sobre a estruturação do TCU e da CGU no pós-1988. *In*: LOPEZ, F. G.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **Trajetórias da burocracia na nova república**: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília: Ipea, 2023. p. 169-193.

MEYER, M. The rise of the knowledge broker. **Science Communication**, v. 32, n. 1, p. 118-127, Mar. 2010.

OUIMET, M. *et al.* The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence & Policy**: a journal of research, debate and practice, v. 5, n. 4, p. 331-350, Nov. 2009.

PALOTTI, P. *et al.* **Uso de evidências pela burocracia dirigente do nível federal**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2750). Versão preliminar.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. **O que é Tesouro ou Thesaurus?** Recife: TSE-PE, 2023. Disponível em: <https://www.tre-pe.jus.br/jurisprudencia/preguntas-frequentes/o-que-e-tesouro-ou-thesaurus>. Acesso em: 16 set. 2023.

PIRES, A. P. Amostragem e pesquisa qualitativa: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. *In*: POUPART, J. *et al.* **Pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. *In*: POUPART, J. *et al.* **Pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

SALES, R. de; CAFÉ, L. Diferenças entre tesouros e ontologias. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 14, n. 1, p. 99-116, jan./abr. 2009.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. Brasília: Enap, 2021. 157 p. (Coleção Metodologias de Pesquisa).

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

