

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

MARIA ALICE PINHEIRO NOGUEIRA GOMES

MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA

INTRODUÇÃO

O espaço democrático se constrói pelo acúmulo de diversos elementos. O voto é uma variável basilar e é por meio dele que o povo exerce sua posição de destaque na defesa de seus direitos e no cumprimento de suas obrigações cívicas. Entretanto, é importante estabelecer que não é suficiente para conceber um ambiente democrático a simples garantia do sufrágio universal (ARANTES *et al*, 2010).

Dahl (1997, p.25) compreende que a autonomia das instituições políticas é condição para se existir controle e parte do pressuposto de que a característica definidora da democracia é a “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”. Para o autor, o governo democrático seria aquele continuamente responsivo às demandas dos cidadãos, tomados como iguais. Nesse sentido, é contrário à visão schumpeteriana (SCHUMPETER, 1984, p. 363), a qual defende que o governo não precisa ser responsivo ao povo, tendo em vista que deveria haver uma restrição ao acesso à tomada das decisões políticas.

Quando o povo não atua diretamente para realizar esse controle sobre a atuação dos eleitos, recebe o suporte das demais instituições estatais. Como premissa, reforça-se a ideia de que o procedimento eleitoral não encerra, por si só, o que se deve compreender por democracia. Na verdade, observa-se, sistematicamente, o caráter prévio, concomitante e posterior ao procedimento eleitoral, como forma de se entender que a democracia é mecanismo em constante construção (URBINATI, 2006).

É exatamente no momento posterior às eleições que se enfatiza a importância da *accountability* política, como forma de proporcionar o acompanhamento e a responsabilidade dos eleitos. Isso porque, especialmente nas democracias representativas modernas, observa-se constantemente a crescente apatia ou o desinteresse por assuntos políticos pelos cidadãos, o que tende a evidenciar uma crise de representatividade, cumulada com pouco controle sobre as atividades daqueles que foram eleitos para gerir e prospectar interesses coletivos (SCHUMPETER, 1984; PINZANI, 2013; LIJPHART, 1999; STARK; BRUSZT, 1998).

A função social do Tribunal de Contas não está adstrita às decisões institucionais relativas ao julgamento das contas públicas, mas também deve respeito aos clamores populares ou pressões de grupos, especialmente na sua atuação fiscalizatória. Quanto mais poderes são conferidos aos gestores públicos, tanto mais controle deve existir. É dessa forma que se viabiliza um sistema democrático equilibrado.

Em termos de políticas públicas, existe um novo horizonte para alcançar melhores resultados: investir em monitoramento e avaliação. Mas por quê? Políticas públicas são resultado de diversas escolhas, desde o modelo, desenho, público-alvo, orçamento destinado, dentre tantas outras. São decisões importantes e que precisam ser tomadas com o maior grau de consistência acerca do panorama em que está inserido o problema que precisa de solução. Por isso, é importante que o gestor se cerque do máximo de informações pré-existentes e tome suas decisões com base em evidências para conseguir atingir seus objetivos.

Nesse contexto, é válido enfatizar os auxílios externos que o gestor público pode receber, seja por meio da iniciativa privada ou de apoio das instituições públicas. Nesse ponto, o Tribunal de Contas pode ser uma importante instituição pública capaz de auxiliar na implementação de políticas públicas, compartilhando sua expertise técnica, especialmente por meio do uso das auditorias operacionais.

A ação não se propõe substitutiva à atuação política inerente aos gestores públicos. Incentivar a atividade dos Tribunais de Contas significa oportunizar ao gestor público um acompanhamento técnico e colaborativo, capaz de minimizar riscos na tomada de decisões, antecipar inconsistências formais e tornar as decisões baseada em evidências, com maior segurança jurídica. A seguir, explora-se a nova vertente institucional que se propõe ao Tribunal de Contas.

Considerando a atualidade do tema e a escassez de estudo específico, há a necessidade de se refletir sobre a competência institucional dos Tribunais de Contas,

especialmente quanto à sua atuação enquanto instituição realizadora de avaliação de políticas públicas. Diante dessa perspectiva, são feitos os seguintes questionamentos iniciais: haveria legitimidade institucional dos Tribunais de Contas para realizar a avaliação de políticas públicas? De que forma tais órgãos poderiam viabilizar a sua atuação como avaliadores de políticas públicas?

Propõe-se, então, o debate crítico sobre a atuação dos Tribunais de Contas enquanto responsáveis pelo monitoramento e avaliação de políticas públicas. A audiência do trabalho é voltada, especialmente, aos Conselheiros e Auditores de controle externo, que poderão colocar em prática a atuação proposta e incentivada por esse trabalho ao Tribunal de Contas.

Trata-se de uma pesquisa de cunho bibliográfico, realizada em acervos físicos e digitais, com consulta a livros, publicações especializadas, artigos e sítios eletrônicos, com um propósito descritivo-analítico, por meio de uma abordagem qualitativa. Além disso, foi feito o uso de dispositivos legislativos para fundamentar os estudos. Tais fontes possibilitaram compreender o limite definido, a nível legislativo e documental, da atuação dos Tribunais de Contas. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva, por explicitar e esclarecer o problema apresentado, e exploratória, uma vez que procurará aprimorar ideias, ofertando maiores informações sobre a temática em foco.

Feita a coleta bibliográfica inicial, foram analisados os conceitos encontrados, a fim de que fosse procedida uma sistematização das ideias centrais presentes na literatura. A teorização foi baseada na estratégia de comparação de diversas fontes da literatura, da qual se espera contribuição na extração de sentidos teóricos por meio da elaboração de um contexto detalhado, bem como da apresentação de diferentes pontos de vista a partir dos achados teóricos, perfazendo, assim, o ciclo da pesquisa qualitativa (MAXWELL, 2006).

A importância do desenvolvimento desta pesquisa para a sociedade diz respeito ao senso crítico que é enriquecido quando do debate sobre a redefinição do modelo de controle externo, pela sugestão de pensar acerca do fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas para realizar atividades preventivas, em acompanhamento das atividades relativas às políticas públicas.

A primeira seção trata da competência atribuída pela Constituição brasileira de 1988 aos Tribunais de Contas e expõe uma proposta de ampliação dessa competência para alcançar a avaliação de políticas públicas. Em continuação, a segunda seção expõe de forma mais específica o funcionamento institucional dos Tribunais de Contas enquanto

avaliadores de políticas públicas, por meio, especialmente, das auditorias operacionais. Por fim, a terceira seção apresenta o índice de efetividade da gestão municipal (IEGM), instrumento útil à identificação do panorama de políticas públicas nos municípios, capaz de viabilizar e direcionar mudanças para obtenção de melhores resultados com entrega de produtos de melhor qualidade à população pelo setor público.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Os impactos gerados pela pandemia do COVID-19 nas contas públicas impulsionaram o meio acadêmico ao debate sobre o papel das instituições em um ambiente democrático para alcançar melhores resultados com o gasto público, diminuindo o espaço burocrático. Diante de problemas sociais cada vez mais complexos e cheios de minúcias, é de suma importância trazer os atores essenciais que entendam do problema para auxiliar o gestor público, promovendo, assim, uma rede expansiva de apoio que tem objetivo único: a implementação de políticas públicas de qualidade, com uso consciente e planejado dos recursos públicos, cada vez mais, restritos.

Nesse sentido, a governança, como processo de desenvolvimento institucional, inclui mecanismos de transparência e *accountability*, principalmente com o objetivo de reduzir a assimetria informacional entre gestores, cidadãos e instituições públicas, bem como para potencializar inibidores da corrupção e estimular o controle social na prestação de contas e a participação ativa dos cidadãos na administração pública. Dessa maneira, políticas democráticas de transparência exigem o fortalecimento e a expansão de mecanismos institucionais de controle e sua articulação com o controle social.

No campo da administração pública, existem normativos específicos que direcionam e delimitam a atuação do gestor público, incentivando melhores resultados na sua gestão, especialmente quando se trata de políticas públicas. Vejamos alguns exemplos.

Inicialmente, cita-se a Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 101/2000 – que, se de um lado, foi um marco na história do estado brasileiro e um passo fundamental para colocá-lo na trilha da solidez das contas públicas, de outro modo, não obstante ser uma medida necessária, não parece ser suficiente para o alcance de estabilidade das contas públicas de longo prazo. Nesse sentido, atualmente, os órgãos de governo são incentivados a incluir na agenda das secretarias de planejamento

três níveis de avaliação das ações voltadas à implementação e desenvolvimento de políticas públicas: avaliação de projetos, avaliação de gestão/executiva e avaliação de impacto. Logo, já demonstram o avanço e a preocupação no aprimoramento dos produtos que serão entregues à população.

Um exemplo importante e que tem repercutido nacionalmente é a atuação do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), por meio da mudança do ciclo de gestão do Ceará, com um modelo de gestão para resultados, baseado em evidências, implantado pelo Decreto nº 32.216, de 08 de maio de 2017 (CEARÁ, 2017). Posteriormente, com a publicação do Decreto nº 33.320, de 24 de outubro de 2019 (IPECE, 2019), inseriu-se no contexto cearense um modelo inovador de monitoramento e avaliação prévia dos projetos que seriam implementados no Estado do Ceará, com o objetivo de identificar inconsistências prévias e corrigi-las. Em 2020, 70 projetos foram avaliados, e, até junho de 2021, 57 passaram pela avaliação do IPECE. O novo modelo tem repercutido positivamente para os demais estados.

Para além disso, em 2018, o Governo Federal lançou o “Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise *ex ante*” e o “Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise *ex post*”, que sugerem modelos de avaliação de políticas públicas, tanto prévia como posteriormente, com fundamento em dados científicos e estatísticas, que avaliam se determinada demanda social deve, ou não, virar ou permanecer uma política pública. Em conformidade com o modelo proposto pelos Guias do Governo Federal, a expansão da cultura de monitoramento e avaliação de políticas públicas deve ir além da esfera do Poder Executivo, podendo alcançar o ambiente acadêmico e ser igualmente incorporado nas esferas das demais instituições públicas.

Essa tendência reforça um olhar especial ao papel institucional dos órgãos de controle, notadamente dos Tribunais de Contas. Ainda que a sua composição permaneça inalterada desde a Constituição Federal de 1988, há uma clara transformação no escopo de tais instituições: abandona-se o modelo puramente legalista para adotar o modelo que prioriza a economicidade e a eficiência nas ações públicas.

Observa-se, por exemplo, a previsão de competências privativas dos Tribunais de Contas elencadas no artigo 71 da Constituição Federal e replicadas nas Constituições Estaduais: além de deter o poder de elaborar suas próprias normas internas, tais como a Lei Orgânica e o Regimento Interno, os Tribunais de Contas também são responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Estados, dos Municípios e das entidades da administração direta e indireta, quanto à

legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, em postura de cooperação com o Poder Legislativo.

Vistas essas competências e, considerando a conjuntura de crise financeira e fiscal que atinge estados e municípios brasileiros, torna-se oportuna a atuação dos Tribunais de Contas enquanto atores institucionais que podem auxiliar no resgate da saúde financeira pública e do equilíbrio fiscal sustentável. Portanto, dotados de juridicidade para verificar as contas públicas, os Tribunais de Contas detêm também legitimidade, com respaldo constitucional, para obter espaço institucional para realizar a verificação mais ampla das políticas públicas, desde o seu nascedouro até a realização de avaliação para identificar a métrica de resultados efetivamente alcançados. Entende-se, portanto, que incorporar instrumentos de análise e avaliação de políticas públicas aos Tribunais de Contas tem fundamental importância.

Como diagnóstico prévio, existe uma carência no mapeamento e avaliação dos programas pela própria administração pública e, conseqüentemente, não há uma cultura de reformulação dos projetos para obtenção de melhores resultados. Outro aspecto importante que os gestores públicos devem vislumbrar: ao aproximar o Tribunal de Contas da administração pública, certamente se incentiva um aspecto de segurança para mais inovação no setor público, uma vez que o excesso de formalismos dos Tribunais de Contas, de forma isolada e sem diálogo com a administração pública, torna-se obstáculo à concretização de avanços nos programas de políticas públicas.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO AVALIADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma vez proposta a temática de estudo sobre a avaliação das políticas públicas e do controle dos gastos públicos a ser exercido pelos Tribunais de Contas, o próximo passo é associar as receitas públicas às metas a serem alcançadas, bem como desenvolver mecanismos eficazes para aferir se, de fato, essas metas foram alcançadas, ou não. Um orçamento não representa grande coisa se ele for apenas um pedaço de papel destituído de aplicação prática. Deve ser, portanto, um projeto de resultados a serem alcançados.

Nesse sentido, normas e orientações profissionais são essenciais para a credibilidade, a qualidade e o profissionalismo da auditoria do setor público. Os Tribunais de Contas, como entidades realizadoras de auditorias públicas, podem aprovar Resoluções normativas que dispõem sobre a adoção das Normas Brasileiras de Auditoria

do Setor Público (NBASP), que, por sua vez, têm objetivo promover uma auditoria independente e eficaz e apoiar os Tribunais de Contas brasileiros no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, em benefício da sociedade.

As NBASPs são baseadas nas Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), mas consideram adicionalmente o marco legal que rege a Administração Pública brasileira.

A NBASP 100, por exemplo, define a auditoria do setor público e seus elementos e estabelece princípios fundamentais, gerais e relacionados a diferentes fases do processo de auditoria:

18. Em geral, a auditoria do setor público pode ser descrita como um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidências para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios aplicáveis. A auditoria do setor público é essencial, pois fornece aos órgãos legislativos e de controle, bem como aos responsáveis pela governança e ao público em geral, informações e avaliações independentes e objetivas acerca da gestão e do desempenho de políticas, programas e operações governamentais (IRB, 2017, p. 11).

Conforme o parágrafo 25 da NBASP 100 (IRB, 2017, p. 13), as auditorias do setor público envolvem três partes distintas: o auditor, uma parte responsável e os usuários previstos, e a relação entre as partes deve ser vista no contexto específico do ordenamento constitucional para cada tipo de auditoria.

Quanto às espécies, no setor público podem existir três tipos de auditoria:

22. Os três tipos principais de auditoria do setor público são definidos como segue:

Auditoria financeira foca em determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável. Isso é alcançado obtendo-se evidência de auditoria suficiente e apropriada para permitir o auditor expressar uma opinião quanto a estarem as informações financeiras livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro.

Auditoria operacional foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento. O desempenho é examinado segundo critérios adequados, e as causas de desvios desses critérios ou outros problemas são analisados. O objetivo é responder a questões-chave de auditoria e apresentar recomendações para aperfeiçoamento.

Auditoria de conformidade foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem

a entidade auditada. Essas normas podem incluir regras, leis, regulamentos, resoluções orçamentárias, políticas, códigos estabelecidos, acordos ou os princípios gerais que regem a gestão financeira responsável do setor público e a conduta dos agentes públicos (IRB, 2017, p.11-12).

Para fins deste trabalho, o foco de maior importância reside na auditoria operacional, que nos faz perceber o movimento migratório do trabalho braçal e burocrático dos servidores públicos do Tribunal de Contas para o avanço no uso de *big data* ou ferramentas com tecnologia *machine learning*, com o intuito de alcançar maior grau de precisão com menos custos aos cofres públicos. Isso significa investir em eficiência e ao mesmo tempo desonerar o servidor público de tarefas burocráticas.

Na busca pela melhoria da qualidade das políticas públicas, as auditorias operacionais entram em foco, identificando inconsistências e contribuindo para a concretização de metas e objetivos propostos nos programas. Muitas vezes, o gestor responsável pela execução de um programa governamental não dispõe de conhecimento aprofundado acerca das ações que deve executar e nem mesmo consegue encontrar meios para cumprir o planejamento que lhe foi atribuído ou que por ele foi elaborado. A auditoria operacional demonstra ser um meio crucial para identificar deficiências que impedem a adequada e efetiva execução das políticas públicas.

Por outro lado, o que a prática demonstra é que, apesar dos avanços com o desenvolvimento das auditorias operacionais, elas têm escopo limitado de atuação. Por isso, há uma corrente, especialmente alavancada pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), associação civil criada pelos Tribunais de Contas do Brasil, que incentiva a ampliação das competências institucionais dos Tribunais de Contas para atuarem enquanto avaliadores de políticas públicas, sob a perspectiva de que avaliar tem uma dimensão ainda maior do que realizar auditoria operacional. Com mais uma vantagem: a posição institucional dos Tribunais de Contas prevista na Constituição favorece o diálogo com as demais esferas de poder e pode facilitar o ajuste e as soluções para os problemas críticos, especialmente aqueles que envolvem políticas públicas.

Enquanto a auditoria operacional está inserida como um meio processual no cronograma de atividades dos Tribunais de Contas para fazer uma verificação específica de uma situação dada pelo Executivo, utilizando objetivos previamente selecionados e metodologia própria, a avaliação *lato sensu* de uma mesma política pública pode ter alcance ainda maior, contemplando a apreciação de resultados e de impacto que determinado programa poderia ter atingido, podendo questionar, inclusive, a continuidade

de uma determinada política pública, sob o enfoque da economicidade e eficiência, por exemplo.

Quanto ao tema, sob a liderança do Tribunal de Contas Francês, foi publicado o GUID 9020 – Evaluation of Public Policies - da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Mais recentemente, o Instituto Rui Barbosa (IRB) publicou a Resolução nº 04/2021, de 14 de maio de 2021, com o objetivo de viabilizar a tradução do referido Guia e internalizar diretrizes à realização de análise e avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. Nesse sentido, foi adicionada às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público a NBASP 9020.

O tema, como visto, é novo e tem sido objeto de muitas reuniões pelos representantes dos Tribunais de Contas para definir um novo modelo de atuação do órgão, a fim de contribuir tanto com a saúde financeira quanto com a efetividade dos entes federados.

No âmbito do Tribunal de Contas do Ceará, por meio da Resolução Administrativa nº 08/2019, publicada no D.O.E./TCE-CE de 26/08/2019, criou-se a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, que tem como algumas de suas competências:

- I - avaliar as políticas públicas e as atividades governamentais dos órgãos e entidades, pautando, além dos aspectos de legalidade, critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública;
- II - propor, com base nos critérios de agregação de valor, materialidade, relevância e vulnerabilidade, tema que ofereça oportunidade para a realização de auditoria, que contribua para o aperfeiçoamento da administração pública e forneça à sociedade opinião independente sobre o desempenho da atividade pública;
- III - acompanhar e avaliar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento governamental, o cumprimento das metas neles estabelecidas e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado e dos municípios;
- IV - acompanhar, por meio de monitoramento, as medidas consignadas no plano de ação, em resposta às recomendações e/ou determinações exaradas pelo Tribunal, assim como aferir o benefício decorrente das implementações [...] (CEARÁ, 2019, p.1).

Por fim, ainda tratando sobre os novos aspectos que envolvem as funções institucionais dos Tribunais de Contas, a Emenda Constitucional nº 109/2021 (EC), publicada em 15 de março de 2021, trouxe diversas inovações para o Direito Financeiro e previu medidas mais rígidas sob a ótica do controle externo feito pelos Tribunais de Contas:

Neste ponto, cabe também acrescentar a urgente necessidade das cortes refletirem sobre a necessidade de criar: novas métricas de análises e avaliação das metas de resultados nominal e primário, monitoramento da aplicação da Regra de Ouro, requisitos para emissão de certidões (verificações dos limites/condições para contratação das operações de crédito), realização de auditorias específicas à dívida pública, criação de novos indicadores de avaliação e afins.

Além da análise da trajetória sustentável da dívida no parecer prévio, os Tribunais de Contas podem realizar a fiscalização por meio de acompanhamentos, levantamentos, monitoramentos, inspeções e auditorias, tendo por base as metodologias das normas internacionais de fiscalização do setor público (IFPP- INTOSAI e, sua tradução ao português, NBASP- IRB)

De acordo com o artigo 167-A da EC nº 109/21, no âmbito dos Estados, DF e Municípios, se apurado que a relação entre as despesas correntes e as receitas correntes, do período de 12 (doze) meses, superar 95%, é facultado aos entes aplicar mecanismos de ajustes fiscais de vedação de concessão de alguns benefícios ou ações na área de atos de pessoal (incisos I a VI); de criação ou reajustes de despesas obrigatórias (VII e VIII); de aumento de dívida (IX); de benefícios tributários (X). Caso o ente supere o limite de 95% referido acima, e, enquanto não adotar as medidas de ajustes fiscais citadas, não poderá receber garantias de outro ente da Federação, nem tomar operação de crédito de outro ente, inclusive refinanciamentos ou renegociações. E, para atestar se as medidas de ajustes fiscal foram adotadas, os Tribunais de Contas é quem tem atribuição de emitir declaração (CAVALCANTE; MACIEL, 2021, p. 1-3, grifo nosso).

A Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021 tem como objetivo impor medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias permanentes, no âmbito dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A primeira novidade legislativa implica na atribuição aos Tribunais de Contas da emissão de declaração de descumprimento do limite de 95% de gasto por determinado ente federativo, que pode perdurar enquanto não adotar as medidas de ajustes fiscais, desabilitando, assim, esse ente a receber garantias de outro ente da Federação ou tomar operação de crédito de outro ente, inclusive refinanciamentos ou renegociações. Põe-se, então, um holofote na instituição de controle e nela se projeta uma função estratégica que, além da colaboração com os demais entes federativos, não perde sua autoridade fiscalizatória.

Além das inúmeras alterações em matéria de Direito Financeiro, a EC nº 109/2021 trouxe uma importante exigência no plano da busca pela eficiência na realização dos gastos públicos: a necessidade de avaliação das políticas públicas. Até a publicação da EC nº 109/2021, o tema da avaliação de políticas públicas encontrava amparo constitucional, de forma implícita, sob o manto do princípio da eficiência. Com o novo regramento, o art. 37, §16, da Constituição Federal passou a dispor expressamente que “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem

realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”.

Para além disso, a EC acrescentou ao art. 165 da Constituição Federal o §16, cuja redação assim menciona: “As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição”. Esse, então, é um marco legislativo importante. Os novos rumos da legislação brasileira caminham para constituir um ciclo orçamentário integrado desde o planejamento público até a avaliação das políticas públicas implementadas.

Portanto, diante do arcabouço legislativo que foi apresentado e da conjuntura de crise econômico-financeira nacional, enxerga-se no papel institucional dos Tribunais de Contas uma perspectiva de auxílio à mudança do cenário fiscal e orçamentário brasileiro no período pós-pandemia, com proposta de ampliação de suas funções para, além de realizar as auditorias operacionais, emitir certidão que atesta a saúde fiscal do ente federativo, além de, como defendemos, poder concretizar avaliações de políticas públicas. O tema é novo e requer debate apropriado na seara acadêmica.

Avançando sobre o assunto da avaliação de políticas públicas, existe o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), ferramenta desenvolvida pelos Tribunais de Contas, por meio de questionário aplicado às administrações municipais, para auxiliar os gestores no planejamento público. Será apresentado a seguir.

O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM)

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) corresponde a um indicador que mede o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação (IRB, 2018). O grau de aderência é mensurado a partir da pontuação atribuídas às questões pelo Tribunal de Contas, e os processos e controles são inquiridos a partir de questionários respondidos pelos municípios.

O IEGM é entendido como instrumento para orientar gestores municipais na implantação dos processos e dos controles que são inquiridos nos questionários (ver tabela estruturada de dados do IEGM - esta é a base para os Tribunais de Contas aplicarem o questionário do indicador em 2021, por exemplo: <https://redeindicon.irbcontas.org.br/2021/01/26/tabela-estruturada-de-dados-do-iegm/>).

O IEGM possui cinco faixas de classificação, definidas a partir das notas alcançadas nos sete índices setoriais: altamente efetiva (A); muito efetiva (B+), efetiva (B), em fase de adequação (C+) e baixo nível de adequação (C), e possibilita a comparação de resultados entre municípios de mesmo porte, o que permite também o intercâmbio de boas práticas e o aprimoramento constante das gestões.

As informações recebidas são fornecidas via questionário pelas administrações municipais e validadas, por amostragem, pelas equipes de Fiscalização de cada Tribunal de Contas. Dessa forma, além do preenchimento do questionário pelos municípios, ocorre fiscalização *in loco* pela Gerência de Avaliação de Políticas Públicas do respectivo Tribunal de Contas, responsável pela apuração do indicador. Ou seja, não basta a autodeclaração municipal. São selecionados municípios que devem comprovar as informações declaradas durante a fiscalização presencial, especialmente quanto às áreas de educação e saúde. As demais áreas declaradas são validadas pela conferência e compatibilidade de informações recebidas pelos sistemas internos do Tribunal de Contas.

No cômputo do índice, são consideradas a quantidade e a qualidade dos insumos aplicados, como recursos financeiros, físicos e humanos. Dessa maneira, o esforço empregado pelo gestor para implementar as políticas públicas influi diretamente no resultado do IEGM, independentemente do contexto socioeconômico em que está inserido (IRB, 2018, online).

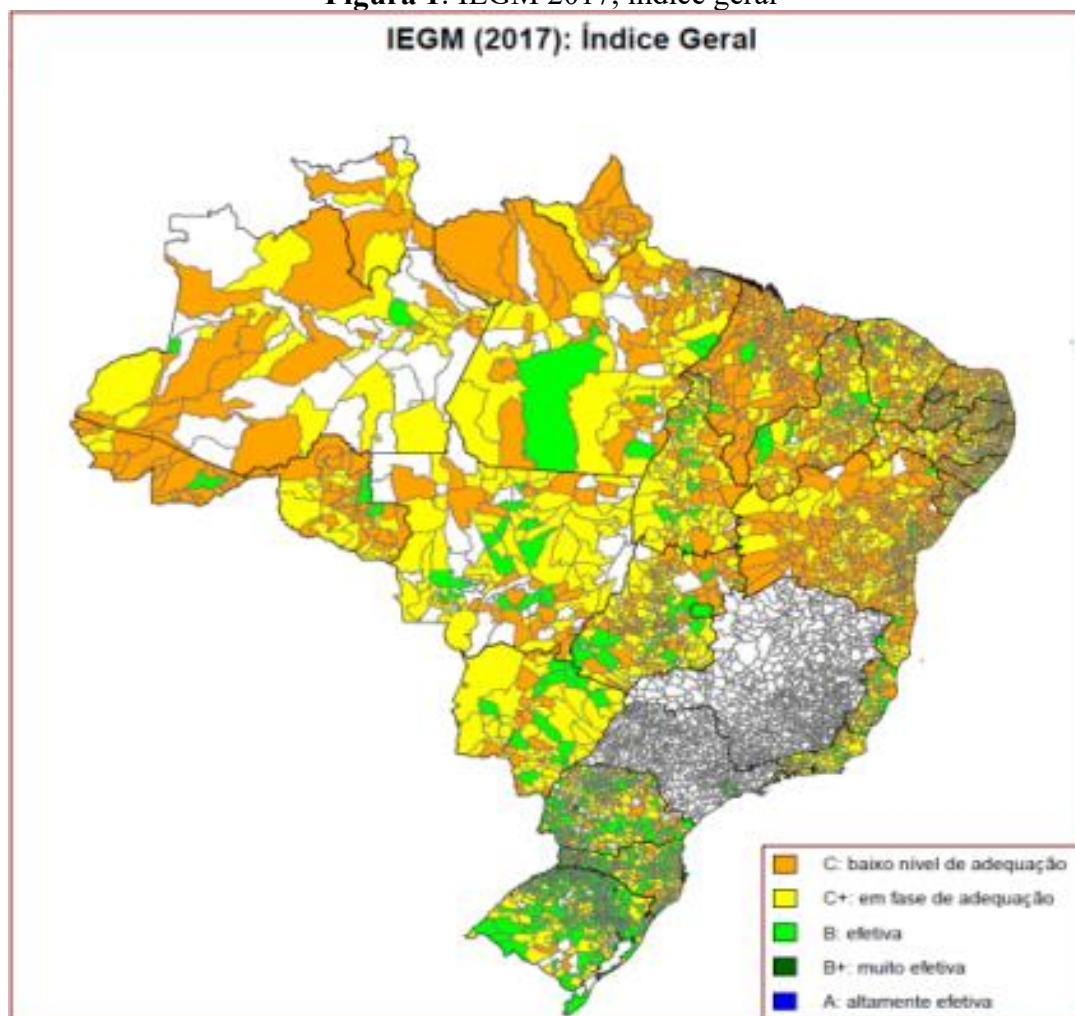
A título de exemplo: na área de educação, conforme a Constituição Federal brasileira, um prefeito deve aplicar, no mínimo, 25% da receita municipal em educação e com esse dinheiro deve contratar e comprar os insumos necessários para prover esse serviço. Com esses insumos, o gestor tem diversas atribuições para serem colocadas em prática, como cadastrar a demanda por educação infantil, instituir programas de aprendizagem e avaliação da qualidade ensino, controlar a frequência dos professores, a qualidade do transporte e da merenda escolar, etc. Tais ações estão no escopo de verificação do questionário aplicado. Identificados e alocados tais insumos, espera-se o impacto social decorrente da escolarização infantil, que será avaliado por métrica inicial do IEGM.

O IEGM serve, então, como instrumento de transparência e de transformação social, sendo o farol para que a sociedade, as administrações municipais e os Tribunais de Contas avaliem os esforços do gestor municipal e tomem melhores decisões na implantação dos processos que são necessários para fornecer melhores serviços públicos.

Os resultados demonstrados no site do Instituto Rui Barbosa (2018, online) indicam resultados gerais e específicos de cada Estado e seus respectivos municípios, desde o exercício de 2015 até 2021. Serão analisadas as consolidações gerais feitas pelo site. Os anos de 2015 e 2016 não geraram consolidação geral dos dados dos municípios. Já em relação ao exercício de 2017, a Rede Nacional de Indicadores aplicou a pesquisa e obteve 3.831 municípios respondentes (94% do total).

Em outubro de 2018, foi realizado evento pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) no qual foi apresentado o Relatório nacional com análise dos resultados do índice de efetividade da gestão municipal (IEGM), sendo 2017 o ano base. O Tribunal de Contas do Maranhão realizou a consolidação nacional dos resultados (São Paulo e Minas Gerais optaram por fazer consolidação própria) e, em seguida, o Instituto Rui Barbosa lançou o relatório final, aplicando metodologia de validação e revisão do questionário. O resultado pode ser visto na FIGURA 1:

Figura 1: IEGM 2017, índice geral



Fonte: GRANATO NETO, 2017, p. 3.

De acordo com o mapa acima demonstrado, acerca do exercício de 2017, o panorama geral do Brasil, dentre os 3.831 municípios respondentes, revelou o seguinte: Nenhum município se enquadrou no perfil “A” (altamente efetivo) de categorização; 47 municípios receberam a pontuação “B+” (muito efetivos); 1.047 municípios pontuaram como “B” (efetivos); 1.666 receberam nota C+ (em fase de adequação) e 1.071 se enquadraram na categoria “C” (baixo nível de adequação). Evidenciou-se que os municípios brasileiros se enquadravam, em sua maioria, na nomenclatura “C+”, de acordo com os parâmetros do índice, o que significa que estão em fase de adequação para melhores resultados na gestão pública.

Observando a consolidação geral feita em 2019, referente ao exercício de 2018, 3.696 municípios responderam aos questionários e os resultados foram os seguintes: Nenhum município recebeu a nota “A” (altamente efetivo); 33 municípios receberam a pontuação “B+” (muito efetivos); 1.328 municípios pontuaram como “B” (efetivos); 1.535 receberam nota C+ (em fase de adequação) e 800 se enquadraram na categoria “C” (baixo nível de adequação). Comparando com o ano anterior, o número de respondentes diminuiu, entretanto, dentre os respondentes, houve um crescimento do número de municípios classificados como efetivos (“B”) e uma diminuição do número de municípios em fase de adequação (“C+”) e os com baixo nível de adequação (“C”). Predominou a classificação “C+”.

Referente ao exercício de 2019, 2.853 municípios brasileiros responderam aos questionários. O balanço da consolidação geral foi o seguinte: Mais uma vez, nenhum município recebeu a nota “A” (altamente efetivo); apenas 07 municípios receberam a pontuação “B+” (muito efetivos); 404 municípios pontuaram como “B” (efetivos); 906 receberam nota C+ (em fase de adequação) e 1.536 se enquadraram na categoria “C” (baixo nível de adequação). Houve novamente uma diminuição do número de respondentes. A categoria que mais pontuou foi a “C”, que indica a fase de adequação dos municípios. Importante registrar a queda considerável do número de municípios enquadrados na categoria “B+”, o que sinaliza uma piora da efetividade.

Sobre o exercício de 2020, verificamos que dentre os 2.951 respondentes, novamente nenhum município recebeu a nota “A” (altamente efetivo); apenas 03 municípios receberam a pontuação “B+” (muito efetivos); 338 municípios pontuaram como “B” (efetivos); 891 receberam nota C+ (em fase de adequação) e 1.719 se enquadraram na categoria “C” (baixo nível de adequação). O grau de adesão à respondência dos questionários aumentou um pouco. Diante dos resultados recebidos, é

nítido que o número de municípios com baixo nível de adequação cresceu. Já o número de municípios muito efetivos “B+” é muito inferior às coletas anteriores. Predominou a classificação “C”.

Por fim, sobre o exercício de 2021, a mais nova verificação feita e divulgada no *site* do IRB em 2022 (com dados contabilizados até o fechamento deste capítulo, em 28/11/22), constatou-se que se mantém o padrão de que nenhum município pontuou com a classificação “A” (altamente efetivo). Até o momento, 1.018 municípios enviaram seus dados, dentre os quais apenas 10 municípios receberam a pontuação “B+” (muito efetivos); 279 municípios pontuaram como “B” (efetivos); 320 receberam nota C+ (em fase de adequação) e 409 se enquadraram na categoria “C” (baixo nível de adequação), sendo essa a categoria de mais respondentes.

Dentre as análises feitas, verifica-se a necessidade de se enaltecer a vocação do IEGM como indicador de esforço/processo, bem como incrementar a análise do IEGM com indicadores de insumo e resultados, em um sistema de indicadores de fiscalização e fomentar a utilização das informações do IEGM nas fiscalizações e na melhoria da gestão.

O índice se mostra como um norte importante para a tomada de decisões dos gestores e demonstra o passo importante para posicionar o Tribunal de Contas como avaliador de políticas públicas, em colaboração institucional que visa transparência e eficiência.

Os avanços institucionais e legislativos foram importantes para incorporar as novas funções ao Tribunal de Contas, mas ainda há muito o que amadurecer, especialmente até alcançar uma metodologia robusta e uniforme para que os Tribunais de Contas subnacionais monitorem e avaliam resultados e impactos dos programas de políticas públicas.

Por todo o exposto, seria de suma importância que o questionário se tornasse de respondência obrigatória, uma vez que só assim seria possível consolidar resultados e monitorar a real situação da qualidade das políticas públicas nos municípios brasileiros nas 07 áreas propostas pelo IEGM. Dessa forma, a avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas, por meio do IEGM, alcançaria padrão mais fidedigno.

Considerando que dados são vetores para decisões mais consistentes, assim como são ferramentas para a cobrança efetiva por resultados e impacto social, o passo inicial de exigir o preenchimento do questionário redimensionaria o Tribunal de Contas como repositório de importantes informações sobre a realidade da administração pública e

permitiria um passo importante para a realização de avaliação de políticas públicas pela instituição de controle externo.

CONCLUSÃO

Considerando como um dos objetivos do Estado o serviço público de qualidade, o futuro dos Tribunais de Contas se desenha em estar, cada vez mais, próximo dos gestores públicos, em tom de cooperação, para orientar e fortalecer institucionalmente seu papel pedagógico enquanto fiscal das contas públicas, contribuindo para a concretização de metas e objetivos propostos nas políticas públicas.

Como premissa, compreende-se que os resultados com políticas públicas mais consistentes são frutos do monitoramento e da avaliação da atuação dos gestores públicos. Diante do panorama de saúde fiscal questionável dos Estados e Municípios brasileiros, e, ao mesmo tempo, da necessidade de maiores investimentos nas políticas públicas, entende-se que o Tribunal de Contas poderia desempenhar papel estratégico, e em maior escala, por meio da avaliação de políticas públicas.

O modelo de Tribunal de Contas almejado deve priorizar o uso de critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade, transparência, mapeamento de resultados, relevância e utilidade da política, com o intuito de rever o alcance da sua atuação na análise e avaliação de políticas públicas.

Com isso, entende-se que a política deva ser construída em conjunto. Defende-se, portanto, que a governabilidade e a participação dos Tribunais de Contas podem ser elementos complementares e que se auxiliam na formulação e implementação de melhores decisões, especialmente quando se trata de políticas públicas.

Como visto, o Governo Federal lançou, em 2018, o “Guia prático de análise *ex ante*” e o “Guia prático de análise *ex post*”, identificando etapas ao bom planejamento e execução de políticas públicas. O modelo merece ser replicado nos demais âmbitos federativos e, certamente, consiste em um avanço considerável na melhoria da arquitetura, desenvolvimento e resultados de políticas públicas, além de, certamente, impactar no gasto público mais eficiente.

Ainda, a Resolução nº 04/2021, de 14 de maio de 2021, do Instituto Rui Barbosa (IRB), associação civil criada pelos Tribunais de Contas do Brasil, inclui às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público a NBASP 9020 - Avaliação de Políticas Públicas, que corresponde à GUID 9020 - Evaluation of Public Policies da Estrutura de

Pronunciamentos Profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), com o objetivo de internalizar diretrizes à realização de análise e avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas.

Identifica-se, ainda, o índice de efetividade da gestão municipal (IEGM) como ferramenta útil, desenvolvida pelos Tribunais de Contas, por meio de questionário aplicado às administrações municipais, que pode auxiliar os gestores no planejamento público. Por isso, representam também um mecanismo de transformação e de desenvolvimento social.

Propôs-se, neste trabalho, um avanço às conquistas legislativas e administrativas já alcançadas e que estão em fase de incorporação na cultura da administração pública: Os Tribunais de Contas, dotados de juridicidade e legitimidade, poderiam se utilizar, então, da sua competência constitucional fiscalizatória e de sua expertise institucional, e ofertar, além do parecer técnico de auditoria operacional, parecer mais sistemático que alcance avaliação de políticas públicas mais ampla e significativa ao gestor público e à sociedade, utilizando como ponto de partida o índice de efetividade da gestão municipal (IEGM) já existente, que poderia ter caráter de responsabilidade obrigatória pelos gestores públicos, sedimentada, ainda, uma metodologia mais atualizada, uniformizada e especializada.

Uma vez incorporada a cultura de monitoramento e avaliação de políticas públicas aos Tribunais de Contas, a intenção é que se viabilize um ambiente mais otimizado de resultado de políticas públicas entregues e de gasto público de qualidade, tanto para o gestor público quanto para a sociedade, que é quem mais se beneficia com a nova sistemática.

O formato institucional focado na avaliação de políticas públicas inaugura um novo tempo para o controle externo e corresponde ao futuro dos Tribunais de Contas brasileiros. Privilegia o diálogo e a cooperação, distanciando-se da postura unicamente repressiva e sancionadora, para ocupar espaço de participação preventiva, apta a auxiliar positivamente na melhoria dos produtos entregues à sociedade, por meio dos projetos de políticas públicas de maior qualidade, concretizados com gasto público mais consciente.

Avaliar não significa punir o gestor. Dessa forma, os Tribunais de Contas, quando identificam inconsistências, oportunizam ao gestor a mudança de parâmetros na entrega dos produtos públicos. As fiscalizações se mostram como relação de parceria que têm o objetivo comum de ver concretizada a transformação social, com entrega do serviço público de qualidade à população.

A experiência brasileira representa um marco na oxigenação de como alcançar política pública adequada a cada conjunto populacional específico, com instrumentos que refletem, de forma objetiva, a eficiência e a efetividade dos governos, sob o olhar atento dos Tribunais de Contas.

REFERENCIAS

ARANTES, Rogério Bastos *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: legislativo, tribunais de contas, judiciário e ministério público. *In:* ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silva (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.p. 109-147.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ministério da Fazenda. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*.** Brasília, DF: Ipea,2018.

BRASIL.[Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, Centro Geográfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 abr. 2021.

CAVALCANTE, Crislayne; MACIEL, Vitor. Emenda Constitucional nº 109/21 estipula novas atribuições aos Tribunais de Contas. **Instituto Rui Barbosa**, Brasília, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/emenda-constitucional-109-21-estipula-novas-atribuicoes-aos-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Decreto nº 32.216 de 8 de maio de 2017. Regulamenta o modelo de gestão para resultados do poder executivo do Estado do Ceará, institui a gestão de projetos de investimento público do governo do Estado do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 10 maio 2017. Série 3, ano IX, n. 87. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Decreto_N_32.216_de_08.05.17.pdf. Acesso em: 31 jan. 2023.

CEARÁ. Tribunal de Contas do estado do Ceará. **Gerência de avaliação de políticas públicas.**Fortaleza,2019. Disponível em:<https://www.tce.ce.gov.br/30-rh/institucional/estrutura-organizacional/2317-gerencia-de-avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 29 nov. 2021.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: Editora EDUSP, 1997.

GRANATO NETO, Nelson Nei. **Análise dos resultados do índice de efetividade da gestão municipal – IEGM – 2017.** Fortaleza,: IRB, 2018. Disponível em: https://redeindicon.files.wordpress.com/2018/10/irb_rede-indicon_apresentac3a7c3a30-dos-resultados1.pdf. Acesso em: 31 dez. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONOMICA DO CEARÁ. **Decreto nº 33.320, de 24 de outubro de 2019.** Fortaleza:IPECE, 2019. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/07/Curso_sobre_Decreto_33320.pdf. Acesso em: 5 fev. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020- avaliação de políticas públicas**: norma correspondente a “GUID 9020 - evaluation of public policies”. Brasília, DF: IRB, 2021. Disponível em https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=2108&wpfd_file_id=22087&token=&preview=1. Acesso em 30 mar. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do setor público**: princípios fundamentais de auditoria do setor público. Brasília, DF: IRB, 2017. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=2108&wpfd_file_id=23155&token=10fcbd8c9e6bcc671ce2abdea877f73b&preview=1. Acesso em: 29 fev. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **O que é o IEG - M?** Brasília, DF: IRB, 2018. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy**: government forms and performance thirty-six countries. Londres: Yale University Press, 1999.

MAXWELL, Joseph A. Designing a qualitative study. *In*: BICKMAN, Leonard; ROG, Debra J. **The SAGE handbook of applied social research method**. London: Sage Publication, 2006. p. 214-253.

PINZANI, Alessandro. Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 89, p. 135-168, 2013.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

STARK, David; BRUSZT, Laszlo. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 36, p. 13-39, 1998.

URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.