08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

# TRIBUNAIS DE CONTAS E METACONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**SANDRO TRESCASTRO BERGUE**
ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTROLE / TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS

Wondershare PDFelement

# TRIBUNAIS DE CONTAS E METACONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS


## Resumo

Este ensaio propõe-se uma reflexão sobre o posicionamento dos Tribunais de Contas e fundamentos teórico-metodológicos que sustentam sua atuação na análise e avaliação de políticas públicas. Sugere o conceito de metacontrole, entendido como a atuação sobre as instâncias de controle imediatas outras, diretamente inseridas nas órbitas mais próximas do contexto em que a política pública se desenvolve. Assinala como inerente ao significado do conceito de metacontrole uma atuação concomitante e ativadora dos organismos de monitoramento adjacentes aos responsáveis executivos pelas políticas, a fim de que executem a contento as suas competências de acompanhamento das políticas públicas. Sinaliza, também, uma atuação dos Tribunais de Contas que reconheça, valorize, estimule e confira suporte institucional e técnico, especialmente pela via da capacitação, às demais instâncias de controle constituídas. O formato ensaístico não busca respostas ou assentar verdades, senão a introdução de questionamentos que conduzam a reflexões mais radicais em relação ao tema.


**Palavras-Chave:** Avaliação de políticas públicas. Tribunais de Contas. Metacontrole.

Wondershare PDFelement

## Introdução

Este ensaio propõe uma reflexão sobre a incursão dos Tribunais de Contas na análise e avaliação de políticas públicas, sinalizando encaminhamentos conceituais alternativos a constituirem objetos de investigação para posterior exame em maior extensão e profundidade. Pergunta-se: que contornos tem a inserção destes órgãos de controle externo em relação à apreciação das políticas públicas, mormente aqueles que estendem sua ação fiscalizadora sobre as esferas federativas estadual e municipal? A abordagem de análise e avaliação seguiria os mesmos parâmetros conceituais e metodológicos que demarcam os referenciais convencionais de atuação no campo?

Busca-se aqui apresentar esforços iniciais tendentes a submeter esses marcos teórico-metodológicos a um processo de exame e depuração conceitual que permita elaborar um conceito informador da incidência dos Tribunais de Contas – reconhecidas as suas peculiaridades institucionais – neste complexo espaço de análise e avaliação das políticas públicas. Dada a natureza ensaística do texto, não se busca respostas ou assentar verdades, senão a introdução de questionamentos que conduzam a reflexões mais radicais (Meneghetti, 2011; Bertero, 2011), sem desconsiderar sua contribuição potencial nos planos teórico e prático (Lindebaum, 2022), especialmente no que se refere a oportunizar a revisita de conceitos.

Não se discute a competência destas instâncias constitucionais de controle para atuar na avaliação de políticas públicas (Castro & Castro, 2021; Heller, 2019; Lima & Diniz, 2018), movimento este, a propósito, crescente e que se sustenta em múltiplos vetores de explicação. Um deles pode ser identificado com o fenômeno do repensar institucional que os Tribunais de Contas vêm experimentando como resposta a tensões internas e externas de transformação. Entre estas últimas, destacam-se demandas orientadas a melhor responder à sociedade e aos demais atores do campo relativamente à sua atuação e contribuição institucional (Luz, Guarrido

Wondershare PDFelement

Filho & Sousa, 2021; Puccioni, 2021; Ogata, Pinochet, Gama & Leister, 2021; Ribeiro, Sallaberry, Santos & Tavares, 2020). Mais recentemente, inclusive, esse tema tem constituído objeto de atenção por parte de entidades representativas, tais como o Instituto Rui Barbosa – IRB e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON, que vêm expedindo orientações atinentes à atuação destes órgãos em relação às políticas públicas (ATRICON, 2021; IRB, 2021).

São questões subjacentes ao movimento de reflexão em curso por parte dos membros e servidores destes órgãos a fim de pensar o oposicionamento efetivo dos Tribunais de Contas no território da análise e avaliação de políticas públicas: o que significa controle público no contexto contemporâneo? Qual a sua finalidade? A quem se destinam os resultados desta atuação? Contribuir com o exame destas questões em busca de respostas alternativas às vigentes constitui o escopo deste ensaio, bem como propor o conceito de *metacontrole* como referência para a atuação dos Tribunais de Contas, mas não somente eles, especialmente no tocante às políticas públicas. O senso de *metacontrole* aqui, destaque-se, não se confunde, como se verá, com os de *meta-análise* ou de *meta-avaliação*, tampouco com *revisão sistemática* da literatura sobre o tema. Trata-se de um conceito que encerra uma perspectiva alternativa, e não excludente ante as demais, de posicionamento e ação institucional no campo do controle.

Segue-se a esta introdução uma contextualização da atuação dos Tribunais de Contas em relação à análise e avaliação de políticas públicas. A seção subsequente aborda o conceito de metacontrole como resultante de um processo de elaboração crítico-reflexiva que depura conceitos convencionais assentados referentes ao significado de controle e, no que diz respeito à incidência sobre as políticas públicas, à finalidade, ao arranjo institucional existente, às competências técnicas, ao momento e à percepção de objeto. Encerra-se o exame indicando contribuições, limites e possibilidades de ampliação do estudo em extensão e profundidade.

## 1. Os Tribunais de Contas e a análise e avaliação de políticas públicas

Por força do que dispõe a Constituição Federal em seus artigos 70 a 75, nenhum ato de gestão ou de governo escapa, em tese, do alcance das ações de controle do Tribunal de Contas, tanto quanto subordina-se ao dever de prestar contas toda a "*pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos [...]*" (art. 70, parágrafo único). Estão, ainda, no foco de sua atuação fiscalizadora não somente as dimensões de legalidade, de eficiência, de economicidade, mas aspectos de exame de natureza *operacional* – a auditoria operacional – sob a perpspectiva também da *legitimidade* (art. 70, *caput*). (Constituição da República do Brasil, 1988).

O senso de *operacional*, neste contexto, diz respeito aos aspectos de estrutura, funcionamento e desempenho de programas, políticas, órgãos ou entidades públicas e seus enlaces com a sociedade. Refere-se, portanto ao exame em profundidade acerca da *operacionalidade* dos objetos de análise. São estes elementos que mais diretamente relacionam a atuação destes órgãos de controle externo com a análise e a avaliação de políticas públicas (Oliveira & Mendonça, 2020; Lima & Diniz, 2018).

No escopo desta *análise operacional* está contido, além do exame de legitimidade, os de legalidade, de eficiência, de economicidade, de eficácia e de efetividade dos órgãos e entidades da administração pública e, no âmbito dos quais, os correspondentes programas e políticas, incluindo as suas dimensões de estrutura, competências e objetivos (Lima & Diniz, 2018; Baldo, 2018; Hedler & Torres, 2009). Pode-se assentar, assim, que a análise e avaliação de políticas públicas constitui uma das expressões da competência de exame de natureza operacional passíveis de serem realizadas pelos Tribunais de Contas (Lehnen, Souza & Pereira, 2020). E, estando neste escopo, herda e encerra em si traços conformadores, entre os quais, neste caso, o senso de *atuação orientada para o aperfeiçoamento da ação governamenal*, pela

Wondershare PDFelement

via da expedição de recomendações, estas de atendimento opcional (Lima & Diniz, 2018).

Também podem ser realizadas *determinações*, e tão-somente em casos específicos, o que será objeto de apreciação apartada, com vistas à responsabilização de agentes por eventual dano ao erário cabalmente demonstrado. Ainda como característica dessa abordagem de controle que se alinha com a análise de políticas públicas pode-se ressaltar a sua natureza qualitativa, tanto em termos de coleta e análise de dados (Bachtold & Robert, 2022; Rodrigues, 2017), quanto à sua proximidade com os atributos delineadores dos estudos de caso enquanto abordagem de pesquisa científica, que se caracterizam como exames contextualizados e em profundidade.

Em que pese o conceito de auditoria operacional tenha sua origem no início da década de 1970, e no ordenamento constitucional brasileiro tenha surgido com a Constituição de 1988, a atuação dos Tribunais de Contas nesta área pode ser considerada significativa (Lima & Diniz, 2018). Poucos estudos científicos, no entanto, têm sido realizados tocando especialmente a temática da avaliação de políticas públicas (Neves & Silva, 2021; Castro & Castro, 2021; Barros *et al*, 2018; Barros *et al*, 2015). Dado o escopo deste ensaio, desborda-se o tratamento do tema da avaliação de políticas públicas, tanto quanto da atuação dos Tribunais de Contas, mesmo no tocante à auditoria de natureza operacional, concentrando-se atenção na interseção destes dois temas a fim de suscitar um questionamento sobre a forma de atuação destes órgãos no controle sobre alguns aspectos das políticas públicas.

Pensar a atuação dos Tribunais de Contas na *análise* e *avaliação* de políticas públicas, expressões estas do que se pode entender como *controle de políticas públicas*, exige que se defina a *função controle* no contexto do *ciclo de gestão*. Tomado o conceito de administração, em sua expressão mais singela, como o circuito virtuoso e recursivo envolvendo as funções de *planejamento*, de *organização*, de *direção* e de *controle*, tem-se que este último também pode ser entendido como um processo que envolve, no mínimo, quatro momentos também virtuosa e recursivamente entrelaçados, a saber: a *definição de parâmetros de aferição* (o que se pode extrair do planejamento); o *monitoramento* ou *acompanhamento* (que pode ser prévio, concomitante ou posterior); a *avaliação* (que corresponte ao juízo entre o realizado e o planejado, previsto ou qualquer parâmetro de aferição que se tome); e, por fim, a *proposição de ação corretiva* (Bergue, 2011). Este último aspecto do processo de controle corresponde à retroalimentação do ciclo gerencial. Perceba-se que não se pode pensar em controle que tenha como fim em si a avaliação. A ação de controle, no concerto do cilo de gestão, requer a proposição de uma ação de aperfeiçoamento a fim de corrigir desvios porventura observados, mas que não se resume em sanção ou punição, imediatamente.

Nessa mesma perspectiva, assiste-se a um movimento de transformações dos Tribunais de Contas, reflexos de tensões contextuais, que se orienta para um senso de "*controle externo dialógico*", reconhecendo-se a complementaridade das funções sancionadora e pedagógica (Viana, 2019, p. 130). Neste mesmo cenário de rearranjo das diretrizes de atuação, ao que se soma o intento de responder à sociedade e contribuir mais efetivamente com as ações governamentais segundo um posicionamento institucional de controle externo, tem-se o olhar incidente sobre a análise e avaliação de políticas públicas. E entidades associativas e representativas destes órgãos de controle tem editado normas orientadoras com este intuito (IRB, 2021; ATRICON, 2021).

A Portaria Conjunta nº 4/21, de 02 de setembro de 2021, editada pelo Instituto Rui Barbosa – IRB, pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON, pelo Tribunal de Contas da União – TCU e pelo Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC, que institui o Regimento Interno da *Rede Integrar*, instituída pelo Acordo de Cooperação Técnica de 2020. Conforme a referida normativa:

**Art. 1º** A Rede Integrar de Fiscalização de Políticas Públicas Descentralizadas

Wondershare PDFelement

> (Rede Integrar) é um espaço colegiado de natureza colaborativa, formada pelos Tribunais de Contas signatários e aderentes ao Acordo de Cooperação Técnica firmado em 1º de dezembro de 2020, com a finalidade de fortalecer a atuação coordenada do controle externo brasileiro e contribuir para o aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas descentralizadas no País. (IRB, 2021).

Em outro texto normativo, editado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas, a Resolução ATRICON nº 1/2021, que aprova diretrizes para a apreciação das contas dos chefes de executivo, faz referência às "*Cartas*" redigidas por ocasião do *I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas*, em 2019, e do *V Encontro Nacional dos Tribunais de Contas*, em 2016. No documento de 2019 consta como uma das diretrizes expedidas: "*Contribuir para o aprimoramento permanente da atuação do Estado como promotor de políticas públicas*." No documento produzido por ocasião do encontro de 2016 já se fazia constar como ação: "*estimular as auditorias operacionais, de modo a centrar a ação dos Tribunais de Contas na avaliação dos resultados alcançados por programas governamentais e pelas políticas públicas*".

Ainda neste ato, editado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – Resolução ATRICON nº 1/2021 – está previsto, no que toca mais diretamente às políticas públicas:

> [...] **38.4.5** Apresentar os resultados das fiscalizações realizadas no exercício, avaliando o desempenho da atuação do governo em relação a um ou mais programas selecionados, a fim de aferir a eficiência, a eficácia e a efetividade na implementação da política pública;
>
> [...]
>
> **41.4** Disponibilizar e divulgar à sociedade, em uma linguagem mais interativa para o cidadão o resultado da apreciação da prestação de contas, em especial sobre o desempenho da execução das políticas públicas apresentadas nos pareceres prévios; (ATRICON, 2021).

Wondershare PDFelement

Perceba-se nessas normativas o direcionamento, não somente para a atuação em relação às políticas públicas, mas o senso de contribuir com a atuação do Estado. Também como decorrência destes éditos, os Tribunais de Contas vêm investindo em capacitações e discussões tendentes a estabelecer os processos segundo os quais a sua atuação sobre as políticas públicas pode acontecer de forma a gerar melhores resultados. Note-se que a atuação dos órgãos de controle precisa entregar contribuições consentâneas com a sua função e mais orientadas para o aperfeiçoamento das políticas públicas; não exclusivamente com o intuito sancionador.

## 2. Metacontrole: elementos para pensar um conceito de ação fiscalizadora

O reposicionamento institucional pode ser percebido como uma das expressões de um processo de inovação incremental levado a efeito pelas organizações; o que decorre de rearranjos de estruturas e processos a fim de realizar entregas mais qualificadas e identificadas com as expectativas da sociedade e demais atores do campo (Ribeiro *et al*, 2020). Não se pode, no entanto, reduzir o processo de *inovação* ao de *análise e resolução de problemas*. Inovar implica promover mudanças substantivas, as quais, por sua vez, requerem ações que operem transformações no nível dos *esquemas cognitivos dos sujeitos* e se mostrem mais consistentes e perenes. Isso implica dizer, alcançar a esfera dos *conceitos*. Trata-se, portanto, de um movimento que se assenta em pensamento conceitual, aquele que a filosofia propõe a partir de

Wondershare PDFelement

um fazer crítico-reflexivo de alcance radical tendente a examinar os pressupostos fundantes do pensar e, por conseguinte, da ação (Gallo, 2014; Deleuze & Guattari, 1992).

São os conceitos que informam a compreensão de mundo e, portanto, a forma de agir das pessoas. Transformar significativamente instituições passa, então, pela mudança no modo de pensar das pessoas; e esta pela reelaboração dos arranjos conceituais subjacentes ao pensamento. Não se trata, assim, de um processo de adoção conceitual que opere no plano da superfície, senão da resultante de um esforço de reflexão crítica e de desacomodação em profundidade no qual os sujeitos se propõem a depurar e ressignificar os pressupostos sobre os quais seu pensamento e ação se edificam (Bergue, 2022). No caso da atuação dos Tribunais de Contas no campo das políticas públicas, implica refletir sobre a adoção de um referencial teórico-metodológico produzido e legitimado em contexto outro a fim de ressignificá-lo para a realidade destes órgãos de controle, reconhecidas as especificidades institucionais de posicionamento, competências, capacidades, repercussões e intencionalidades envolvidas.

Abordar a atuação dos Tribunais de Contas sobre as políticas públicas – e de modo amplo, de um órgão de controle em relação a qualquer objeto de exame – exige, antes, questionar acerca da *finalidade*, do *arranjo institucional existente*, das *competências e capacidades técnicas,* do *momento* e do *objeto*, entre outros. Com isso se ressignifica o próprio conceito de *controle público* em seu espectro mais amplo. Esse processo crítico-reflexivo, além de esclarecer sobre a abordagem a ser realizada, contribui para evitar apropriações irrefletidas de objetos culturais – arquiteturas teórico-metodológicas de análise e avaliação, neste caso – produzidos alhures e com vistas a operarem com outras finalidades.

Pensar sobre a *finalidade*, no caso da análise e avaliação de políticas públicas, exige que se pergunte: para que se avalia políticas públicas? E, qual será a contribuição esperada da atuação do órgão de controle como resultado dessa atuação? Ora, no contexto do ciclo de gestão das políticas públicas a avaliação, sem a pretenção de esgotar o conceito, tem a finalidade identificar desvios e sinalizar possibilidades de correção e aperfeiçoamentos; eventualmente, a cessação da política (Secchi, 2013).

Ao avaliar, tem-se por fim, fundamentalmente, uma aprendizagem sobre a ação por parte dos agentes executivos de modo a gerar conhecimento que permita qualificar a política em seu desenho e direcionar o gasto público. O que se pretende destacar é que não há uma substância sancionadora neste processo. A finalidade é transformar a ação do poder público com vistas a melhorar as entregas de resultados. Eis aqui um ponto a pensar por parte dos órgãos de controle – não deve haver uma punição em vista. O objetivo deve ser, em uma órbita mais próxima, o de contribuir com a administração, em geral o Executivo, para correção de curso da política; e de entregar à sociedade, diretamente ou pelas demais instâncias institucionais de controle – Legislativo, Ministério Público, Conselhos de políticas públicas e de direitos, etc. – elementos tecnicamente consistentes com vistas a subsidiar suas ações nas correspondentes esferas de poder e cidadania (Leite, 2022; Ceneviva & Farah, 2007). Ações estas, em geral, que operam no plano político. Aqui outro aspecto a ser considerado: o exame de políticas públicas se desenvolve, essencialmente, em um espaço de decisão e de ação política (Figueiredo & Figueiredo, 1986).

Esta análise por certo deve revestir-se de atributos teórico-metodológicos técnica e conceitualmente bem fundamentados, mas encerra um conteúdo substantivamente político, pois carrega uma intencionalidade e incide também sobre escolhas e decisões de agentes públicos, estas todas contemplando uma dimensão inarredavelmente política. Portanto, a despeito de tecnicamente sustentada, admitirá sempre discussão dos seus termos, recortes e escolhas conceituais e metodológicas. E, assinale-se, isso é não somente inerente, mas salutar ao debate que a análise e avaliação de políticas públicas pressupõe. Também não há neutralidade plena nesse processo. Algum afastamento sim, mas os atores envolvidos estarão sempre implicados em uma seara que é de natureza essencialmente política, também intrínseca à administração

pública; constituindo-se, antes, uma virtude e uma qualidade que a diferencia, explicitando a sua riqueza substantiva. Mas, destauque-se, não será por qualquer destes aspectos que os órgãos de controle deixarão de incidir sobre a análise e avaliação de políticas públicas. Exigirá, sim, nova elaboração justificadora.

Outro elemento a observar nesse esforço reflexivo sobre a incidência dos Tribunais de Contas na análise e avaliação de políticas públicas refere-se ao *arranjo institucional de controle já existente*. Tomando uma perspectiva sistêmica, é importante não somente identificar a malha de normas e atores interagentes com a política, mas, entre estes, destacar aqueles que têm função institucional também de controle. Ou seja, além das instâncias de controle externo, entre as quais em perspectiva alargada se incluem o Legislativo, o Tribunal de Contas e o Ministério Público, tem-se os organismos de controle diretos e mais próximos; estes mais intensamente relacionados, interessados e conhecedores não somente da ação, mas do contexto em que a política se desenvolve. Ao passo que aquelas instituições externas caracterizam-se por uma distância relativa maior em relação ao fenômeno, existem legalmente instituídas estruturas de acompanhamento e avaliação imediatas que estão na esfera de influência técnico-política do executivo, como é o caso das próprias secretarias e do controle interno, ou, ainda, diretamente relacionados, como o caso dos conselhos de políticas públicas e de direitos.

Destaca-se, a propósito, que os sensos de *análise* e de *avaliação*, de modo geral, e no caso das políticas públicas não pode ser diferente, tratam-se de ações necessariamente contextualizadas. Ou seja, precisam ser consideradas em seu ambiente de inserção, de desenvolvimento e de resultados a fim, inclusive, de que as repercussões decorrentes da avaliação sejam significativas.

Retomando-se o tópico da multiplicidade de atores implicados de modo mais intenso e próximo, tome-se o caso dos Planos de Educação, que têm sua expressão nacional, estadual e municipal, todos necessariamente articulados entre si. Para ilustrar, veja-se o Plano Estadual de Educação – PEE, que no caso do Estado do Rio Grande do Sul é instituído pela Lei nº 14.705/2015, e em seu art. 5º assim define:

> **Art. 5º** A execução do PEE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:
>
> I - Secretaria Estadual da Educação – Seduc;
> II - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, seção do Rio Grande do Sul – Undime/RS;
> III - Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul – CECDCT;
> IV - Conselho Estadual de Educação – CEEd/RS;
> V - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, seção do Rio Grande do Sul – UNCME/RS; e
> VI - Fórum Estadual de Educação – FEE/RS.
>
> **§ 1º** Compete, ainda, às instâncias referidas no *caput* deste artigo:
>
> I – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais na "internet";
> II – analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; e
> III – analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação. [...] (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Perceba-se que o referido excerto estabelece explicitamente não somente o imperativo de *monitoramento* e *avaliação*, como determina àquelas instâncias de controle que incidam na consecução desta função. Presente, ainda, a exigência de publicação destas informações com

vistas a garantir mais transparência e, com isso, estimular a ação do controle social mais direto por parte da sociedade (Fernandez *et al*, 2021). Há, assim, uma malha de atores diretamente implicados com a ação. Além disso, são organismos detentores de *conhecimento especializado* para manifestar-se sobre o tema.

As *competências e capacidades técnicas* necessárias para a realização de um esforço de coleta, análise, interpretação de dados, e o subsequente juízo em todas as instâncias de apreciação sobre as políticas públicas constitui também aspecto fundamental a conferir consistência e legitimidade à atuação dos órgãos de controle (Ribeiro *et al*, 2020; Rocha, Zuccolotto & Teixeira, 2020). Neste particular reside a importância de conceber e levar a efeito políticas de desenvolvimento de pessoas nas diferentes áreas da administração pública a fim de que estes órgãos qualifiquem seu corpo técnico e julgador para atuarem como interlocutores junto aos órgãos executivos diretamente envolvidos com a gestão da política pública. As áreas da educação e da saúde podem ser referenciadas como exemplos típicos de campos em que conhecimentos especializados são necessários para uma incursão de análise e avaliação consistente. Sem isso, a avaliação corre o risco de ter, inclusive, sua validade afetada.

O *momento*, ou fase do ciclo de gestão da política, em que os órgãos de controle podem atuar de forma a melhor contribuir para qualificar a política pública e produzir melhores resultados é outro aspecto que merece atenção. Tende-se a pensar que o olhar por parte desses organismos deva se dar na fase de *avaliação*. Mas isso não esgota o escopo de atuação, necessariamente; talvez nem mesmo seja a melhor escolha. Tem-se observado mudanças de orientação na atuação dos órgaõs de controle para deslocar o foco de fiscalização *a posteriori*, ou seja, aquele incidente sobre o resultado da ação de gestão ou de governo, para uma atuação de controle *concomitante*, ou o que Secchi (2013, p. 62) denomina de *in intinere*, a saber, aquela realizada no curso do processo; ou mesmo em momento prévio à ação governamental, o que no campo da gestão de políticas públicas relaciona-se com o conceito de avaliação *ex ante* (IPEA, 2018). Isso a fim de antever riscos, evitar falhas, erros ou desvios já nos momentos iniciais, mitigando a possibilidade de que se convertam em prejuízos, em geral de difícil reparação. E, em se tratando de políticas públicas, tão ou mais importante que o prejuízo econômico-financeiro, tem-se o dano pela falta da atuação do estado em promover uma ação transformadora da sociedade.

Questiona-se, assim, se a incidência dos órgãos de controle em relação às políticas públicas não entregaria melhores resultados se tomasse como objeto os estágios iniciais de sua formulação, apreciando as decisões já por ocasião do processo de elaboração dos diagnósticos, de formulação e mesmo de execução. A primeira questão que exsurge é, evidentemente, a de potencial ingerência das instituições de controle sobre as competências e discricionaridade do órgão executivo. Mas note-se que não se aventa interferência nas definições de agenda ou de mérito nas decisões dos governantes e gestores (Lima, 2020). De fato, rigorosamente, a incidência do controle pode ocorrer em qualquer momento das ações de gestão ou de governo: prévia, concomitante ou posterior. Além disso, e preferivelmente, exige-se um repensar sobre como essa interação possa se dar de modo a propiciar melhores resultados e não caracterizar intervenção desnecessária ou indevida. Essa relação colaborativa, no entanto, constitui algo a ser construído mediante diálogos institucionais esclarecidos e guiados pelo interesse público. Ou seja, especialmente para este fim, deslocando-se de uma atuação de feições policialescas, fundada no pressuposto da desconfiança, em que o órgão de controle se interpõe a cada momento ou decisão do executivo, e passando a assumir uma postura de acompanhamento baseada na solicitação de informações, no questionamento com a finalidade de promover a reflexão sobre os atos. Isso sem interferir nas decisões, mas tendo como finalidade alertar para a necessária atenção à qualidade dos diagnósticos de cenários, do planejamento das políticas, dos dados que os constituem, da legalidade das ações, entre outros aspectos. Perceba-se que o objetivo desse posicionamento não é interferir na formulação e execução, senão de acompanhar

Wondershare PDFelement

pelo eventual pedido de informações o desenvolvimento da política. Com isso a atuação do controle externo passa a revestir-se de contornos mais colaborativos.

Coerente com o delineamento dos demais aspectos de pressupostos que sustentam o conceito de análise de políticas públicas por parte dos órgãos de controle, especialmente os Tribunais de Contas, tem-se que o *objeto*, neste caso, seria menos o resultado ou o impacto, e mais o desenho da política e o processo de sua consecução. Uma questão de fundo, portanto, se impõe: seria a primeira opção de atuação dos Tribunais de Contas substituir as instâncias de controle mais próximas constitucional e legalmente instituídas? Ou, reincidir na atuação avaliativa que àqueles organismos compete? Qual seria o melhor posicionamento estratégico dos Tribunais de Contas nesse território da análise e avaliação de políticas públicas?

A realidade que se impõe, no entanto, é a de fragilidade das instâncias executivas em relação à análise e avaliação de políticas públicas, em especial nas esferas estadual e municipal de governo. Mesmo nos organismos de controle interno das administrações – que por imposição constitucional (art. 74, da Constituição Federal) têm a competência de realizar a análise dos planos plurianuais, o que se aproxima de um olhar sobre as políticas públicas – esse exame é precário e, em geral inexistente.

> **Art. 74**. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária [...]; (Constituição da República do Brasil, 1988).

Mas as limitações de estrutura e funcionamento desses organismos em si justificariam a não atuação? As previsões constitucionais e legais instituidoras de competências para essas instâncias de controle mais próximas estariam fadadas a uma interpretação formalistica? Assumiria-se o convívio com um processo de formulação legislativa estéril? E em razão disso outra instituição passaria a realizar aquela atividade de controle – no caso o Tribunal de Contas? Estas são questões que se impõem, e que devem conduzir a uma reflexão orientada para a ação coerente. Advoga-se aqui que as respostas a essas questões devem ser um sonoro "*não*". É preciso ativar essas instâncias de controle de primeira órbita, qualificá-las e legitimá-las para agir. E os Tribunais de Contas, tanto quanto outros órgãos de controle externo têm a competência e as capacidades para essa atuação estimuladora.

Idealmente, a sociedade deveria fazê-lo; mas no seu atual estágio de desenvolvimento, ainda intensamente centrado e dependente da ação das instituições de estado, cumpre a estas capitanear esse movimento e educar com vistas a uma atuação crescentemente mais autônoma por parte da sociedade (Fernandez *et al*, 2021). Passam, assim, as instituições públicas a assumir feições mais mediadoras; e, dessa forma, aproximarem-se do cidadão e reconhecerem sua condição de titular originário do controle externo (Rocha, Zuccolotto & Teixeira, 2020). Esse movimento de transformação do estado para a sociedade constitui, também, e principalmente, um vetor de legitimidade, concorrendo para a conformação de governos mais consistentes e ancorados em uma cidadania mais ativa. Isso contribui para a conformação da "*cidadania democrática*" a que alude Denhardt (2012, p. 255).

Ainda que evidente a competência dos Tribunais de Contas para incidir sua ação fiscalizadora sobre este objeto, pode-se pensar em percursos alternativos ou concomitantes de atuação. Aqui o exercício do pensamento filosófico entendido como esforço de reflexão e questionamento de extensão radical incidente sobre os conceitos fundantes do pensar que orienta a forma de agir dominante (Bergue, 2022).

Trata-se de refletir e examinar em profundidade estes conceitos, a fim de atribuir-lhes significados mais consentâneos com o contexto atual. Propõe-se, assim, o conceito de

*metacontrole* para pensar a atuação dos órgãos de controle externo principalmente em relação às políticas públicas. Etimologicamente, o prefixo *meta* (do grego) com significado de transcendência ou de posterior, assume aqui o significado de uma ação de *controle* que incide sobre os controles anteriores e adjacentes ao objeto focal. Uma atuação além dos controles já instituídos e sobre eles. Este posicionamento implica a mobilização de instâncias mais diretas de representação do cidadão para fins de controle e mais próximas em relação ao fenômeno analisado, seja no âmbito da administração pública, seja no espaço mais amplo e difuso da sociedade.

Assim, tendo-se em vista a finalidade essencial da atuação em relação às políticas públicas, a saber, produzir conhecimento para elaborar respostas mais tempestivas aplicadas à correção de desvios de trajetória da política; e dada a existência de instâncias outras mais próximas, previamente constituídas, mais ágeis e com maior domínio do conhecimento especializado, então a atuação incidente sobre estes organismos se impõe, não como opção, senão como exigência de apreciação de legalidade (Andrade & Santana, 2017).

*Metacontrole* representa, em síntese, a ação sobre o controle *realizado pelas primeiras órbitas de acompanhamento e avaliação*, atuando como *tensão ativadora daqueles organismos imediatos de avaliação*, por vezes previstos no próprio édito instituidor da política, que com mais assertividade e interesse podem agir com a finalidade que o monitoramento *in intinere* encerra. O *metacontrole* examina em que medida aquelas instâncias próximas estão cumprindo com suficiência as suas competências diretas de acompanhamento e avaliação, identificando causas e implicações relacionadas, destacando e disseminando boas práticas etc. Tem-se, assim, por parte do órgão de controle externo, uma avaliação da atuação das instâncias de avaliação já instituídas e com delegação legal expressa para fazê-lo; um olhar com foco no desempenho destes organismos em relação à política, e não nos resultados das avaliações realizadas, necessária ou exclusivamente. Evidentemente não se tratam de abordagens excludentes entre si.

Perceba-se que a atuação com este senso de metacontrole não somente se orienta para a consecução da própria vontade do legislador, e antes do formulador que o previu em lei, como também contribui para a mobilização das estruturas mais especializadas de acompanhamento da política naquela área, dos profissionais e suas competências. São casos que ilustram estas estruturas de controle especializado os conselhos de políticas públicas (educação, saúde, assistência social etc.), os próprios órgãos executivos, fóruns, órgãos de controle interno etc. Ainda, em termos de *momento de atuação*, atuar prioritariamente e de forma mais concomitante, já nas fases iniciais do ciclo da política pública também parece ser o caso. Por analogia ao próprio ciclo de gestão, em que o planejamento influencia a qualidade dos resultados gerados, se sabe que não poderá haver ação de controle consistente sem que os parâmetros de planejamento possam ser utilizados como referenciais de análise.

Diante disso, o redesenho de estruturas e de processos tendentes a abordar as políticas já nos estágios de formulação, tanto quanto a incidência prioritária sobre as instâncias de fiscalização mais próximas, constituem uma linha de ação do controle institucional das políticas públicas pelos Tribunais de Contas. É claro, contudo, o imperativo de um repensar dos padrões teórico-metodológicos dominantes transplantados para o campo do controle, como uma ressignificação acerca do conceito de controle em voga, mormente no que diz respeito ao senso de segregação de funções. Mas é preciso fazer esse esforço reflexivo. Ou a busca de resultados melhores em termos de eficiência, de eficácia e de efetividade da ação governamental não seria uma justificativa suficiente para o permitir-se pensar sobre o tema?

Por fim, é importante que se submetam ao mais profundo processo de reflexão os pressupostos fundantes dos sensos porventura existentes de suposta *neutralidade* e *objetividade*, além de eventual consectário que alcance a expectativa de um *posicionamento técnico superior* e *finalístico* em relação ao desempenho de uma política pública. Essas ações

de governo são respostas a *juízos de conveniência e oportunidade* de natureza essencialmente *política*, tanto quanto sua condução não pode pretender afastar este componente legitimador. O elemento técnico é um ingrediente; é importante e informador, mas não o único. Não há, pois, neutralidade; tampouco objetividade plena a sustentar os juízos afetos ao tema. Mas não basta a afirmação, senão impõe-se a incidência de um *pensamento de natureza filosófica* a fim de examinar criteriosamente os *fundamentos valorativos* que suportam os conceitos estruturantes dos entendimentos vigentes. Há que se decidir: em nome da busca de uma suposta neutralidade – que se sabe relativa – deve-se abdicar dos esforços tendentes a desenvolver e conferir autonomia de ação às instâncias de controle imediatas, reafirmando o pressuposto da desconfiança?

## 4. Considerações finais

O ensaio sugere uma reflexão sobre os pressupostos fundantes do pensamento sobre o posicionamento dos Tribunais de Contas no campo da avaliação de políticas públicas. Como resultante do esforço de repensar em extensão radical propõe-se o conceito de *metacontrole*, assim entendido como a *atuação sobre as instâncias de controle imediatas*, diretamente inseridas nas órbitas mais próximas do contexto em que a política se desenvolve.

Não se tratando de alternativa que exclua a atuação convencional do controle externo em relação à avaliação dos resultados das políticas públicas, o senso de metacontrole assume um novo significado para o conceito de controle público no cenário contemporâneo, que assume feições mais colaborativas e de atravessamento seletivo sobre o ciclo de gestão. Pressupõe uma atuação do Tribunal de Contas que reconheça, valorize, estimule e confira suporte institucional e técnico, inclusive pela via da capacitação, às demais instâncias de controle constituídas. Também assinala como inerente ao significado do conceito de *metacontrole* uma atuação concomitante e ativadora dos organismos de monitoramento adjacentes aos responsáveis executivos pelas politicas, a fim de que executem a contento as suas competências de acompanhamento das políticas públicas.

São aspectos, incluindo todos os aqui assentados, que merecem maior atenção em investigações futuras: os limites de acesso a dados; as capacidades técnicas das burocracias, notadamente nas esferas estadual e municipal; o imperativo de ressignificações conceituais que atualmente conformam pensamentos obtusos em relação à subjetividade e à política; o desenvolvimento de metodologias pesquisa, com destaque para os estudo de caso, além de técnicas e intrumentos de coleta, tratamento e análise de dados quantitativos e, sobretudo, qualitativos. Mas o ponto de fundo, a iluminar o percurso de pensamento e ação tendente a qualificar a atuação dos Tribunais de Contas em relação à análise e avaliação de políticas públicas é a depuração do conceito de controle associado à expressão sancionadora.

O controle precisa ser reconhecido como o que efetivamente é – um elemento dinamizador e que confere virtuosidade ao ciclo de gestão, e não algo fora dele ou unicamente subsequente. Também não pode ser tomado como fenômeno estritamente sancionador, senão antes orientado para a ação corretiva que eventualmente se revele necessária. Tanto quanto no contexto da avaliação de desempenho de servidores, que não pode encerrar um intuito punitivo, senão de processo orientado para o desenvolvimento de pessoas; também na avaliação de políticas públicas esse mesmo ânimo precisa ganhar relevo.

Não sendo assim, tanto quanto aquelas práticas avaliativas no contexto da gestão de pessoas, as avaliações de políticas públicas assumirão feições formalísticas ou procedimentos "*para inglês ver*". Deve-se, em suma, escapar do senso de avaliação de políticas públicas para fins de responsabilização dos agentes e visar soluções e entregas colaborativas sustentadas no interesse público.

Wondershare PDFelement

## Referências


Andrade, A. de M. & Santana, H. V. (2017). Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, *7*(3), 781-798. DOI: 10.5102/rbpp.v7i3.4740.

Bachtold, I. V. & Robert, R. R. (2022). Etnografia como evidência: contribuições e desafios do uso de estudos etnográficos para a análise de políticas sociais brasileiras. (pp. 251-283). In M. Koga, P. L. de M. Palotti, J. Mello & M. M. S. Pinheiro (Orgs.). Políticas públicas e uso de evidências no Brasil: *conceitos, métodos, contextos e práticas*. Brasília: IPEA.

Baldo, R. A. (2018). A contribuição das auditorias operacionais para o controle externo das políticas públicas. *Revista de Ciências do Estado*, *3*(1), 53-90.

Barros, C. C., Souza, F. J. V., Câmara, R. P. B., Barros, F. M. C., Batista, E. M. & Melo, O. A. (2018). Avaliações de programas governamentais realizadas pelo Tribunal de Contas da União. *Holos*, *34*(2), 152-167. DOI: 10.15628/holos.2018.5854

Barros, C. da C., Barros, F. M. da C., Batista, E. M., Souza, F. J. V. de & Melo, O. A. de. (2015). Avaliações de programas públicos realizadas pelo TCU na área de saúde. *Revista Catarinense de Ciência Contábil*, *14*(31), 20-32. DOI: http://dx.doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v14n41p20-32.

Bergue, S. T. (2011). Modelos de gestão em organizaçoes públicas: *teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul: EDUCS.

Bergue, S. T. (2022). Contribuições da problematização filosófica para o estudo da administração pública. *Revista Eletrônica de Administração*, *28*(2), 1-32. DOI: dx.doi.org/10.1590/1413-2311.344.118517.

Bertero, C. O. (2011). Réplica 2 – O Que é um Ensaio Teórico? Réplica a Francis Kanashiro Meneghetti. *Revista de Administração Contemporânea*, *15*(2), 338-342.

Castro, S. H. R de & Castro, R. R. de. (2021). Avaliação de políticas públicas: uma nova fronteira para o Controle Externo e pilar estruturante da democracia. *Revista Controle*, *19*(1), 19-38.

Ceneviva, R. & Farah, M. F. S. (2007). O papel da avaliação de política públicas como mecanismo de controle democrático da administração pública. (pp. 129-156). In A. M. Guedes & F. Fonseca (Orgs.). Controle social da administração pública: *cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV.

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

Deleuze, G. & Guattari, F. (1992). *O que é Filosofia?* Rio de Janeiro: Editora 34.

Fernandez, M. V., Cavalcanti, P., Sá, D. & Viegas, J. (2021). Ouvidoria como instrumento de participação, controle e avaliação de políticas públicas de saúde no Brasil. *Physis*: *Revista de Saúde Coletiva*, *31*(4), 1-23. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312021310403.

Figueiredo, M. F. & Figueiredo, A. M. C. (1986). Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, *1*(3), 107-127, 1986.

Gallo, S. (2014). Filosofia: *experiência do pensamento*. São Paulo: Scipione.

Hedler, H. C. & Torres, C. V. (2009). Meta-avaliação de auditorias de natureza operacional do Tribunal de Contas da União. *Revista de Administração Contemporânea*, *13*(3), 468-486.

Heller, G. (2019). Diálogos institucionais e participação social: a legitimidade do tribunal de contas no controle de políticas públicas. *Direito das Políticas Públicas*, *1*(2), 148-171.

Instituto de Pesquisas Aplicadas. (2018). Avaliação de políticas públicas: *guia de análise* ex ante. Brasília: IPEA.

Leite, A. V. F. (2022). Avaliação de políticas públicas pelo Poder Legislativo: efetividade da atuaçao do Senado Federal. *Revista Controle*, *20*(2), 355-388.

Wondershare PDFelement

Lehnen, C. V., Souza, T. L. & Pereira, R. B. L. (2020). Avaliação de políticas públicas: o papel dos tribunais de contas no controle da educação sob a ótica da auditoria operacional. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de MG*, *38*(1), 61-80.

Lei nº 14.705, de 25 de junho de 2015. *Institui o Plano Estadual de Educação – PEE, em cumprimento ao Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado pela Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Rio Grande do Sul. http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.705.pdf. Acesso 08/07/2022.

Lima, E. C. P. (2020). Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público. *Revista do IBEDAFT*, *1*(2).

Lima, E. C. P., Diniz, G. M. (2018). Avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. (pp. 399-416). In A. Saschida (Org.). Políticas públicas: *avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília: IPEA.

Lindebaum, D. (2022). Demystifying essays as a "A-typical" publication format. *Business & Society*, *61*(4), 845-850. DOI: 10.1177/00076503211065409.

Lino, A. F. & Aquino, A. C. B. de. (2020). Práticas não adequadas nos Tribunais de Contas. *Revista de Administração Pública*, *54*(2), 220-242. http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190270

Luz, B. B de C., Guarrido Filho, E. R. & Sousa, M. de M. (2021). Legal, normativo e responsivo: *frames* no debate sobre a reforma dos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública*, *55*(4), 861-880. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200394.

Meneghetti, F. K. (2011). O que é um ensaio teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, *15*(2), 320-332.

Neves, C. B. das & Silva, S. T. T. (2021). Avaliação de políticas públicas: análise de quebras estruturais em séries temporais de indicadores para aferir os resultados do programa de incentivo fiscal "Produzir" no estado de Goiás (2000 – 2017). *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, *8*, 1-51. DOI 10.19092/reed.v8i.506.

Ogata, A. K., Pinochet, L. H. C., Gama, M. F. L. & Leister, A. C. C. (2021). Assimetrias no conteúdo informacional das súmulas dos tribunais de contas brasileiros e seus impactos no princípio da isonomia. *Revista Direito GV*, *17*(1). https://doi.org/10.1590/2317-6172202113.

Oliveira, T. C. de S. & Mendonça, M. L. C. de A. (2020). Os Tribunais de Contas na Constituição Federal e as interações do controle com as políticas públicas. *Inovação & Tecnologia Social*, *6*(2), 23-38. DOI: 10.47455/2675-0090.2020.2.6.7744.

Portaria Conjunta nº 4/21, de 02 de setembro de 2021. Instituto Rui Barbosa. Aprova o Regimento Interno da Rede Integrar, instituída pelo Acordo de Cooperação Técnica de 2020. 2021.https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=1863&wpfd_file_id=20683&token=&preview=1. Acesso em: 07/07/2022.

Puccioni, F. G. (2021). Uma análise empírica dos tribunais de contas brasileiros: capacidades e desempenho. *Revista Direito GV*, *17*(1). https://doi.org/10.1590/2317-6172202105.

Ramos, M. P. & Schabbach, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, *46*(5), 1271-1294.

Resolução ATRICON nº 1/2021. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas. Aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática "sistematização da apreciação do parecer prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes". Brasília: ATRICON, 2021. https://atricon.org.br/resolucao-atricon-no-012021/ Acesso em: 07/07/2022.

Wondershare PDFelement

Ribeiro, F. O., Sallaberry, J. D., Santos, E. A. dos & Tavares, G. O. D. (2020). Ações dos Tribunais de Contas no enfrentamento dos efeitos do coronavírus. *Revista de Administração Pública*, *54*(5), 1402-1416. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200244.

Rocha, D. G., Zuccolotto, R. & Teixeira, M. A. C. (2020). Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social *accountability* nos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública*, *54*(2), 201-219. http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190294.

Rodrigues, L. C. (2017). Etnografia na avaliação de políticas públicas: limites e possibilidades. *Revista de Ciências Sociais – Política & Trabalho*, *47*, 229-245. https://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/article/view/32274/19615. Acesso 06/07/2022.

Secchi, L. (2013). Políticas Públicas: *conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning.

Viana, I. (2019). Fundamentos do processo de controle externo: *uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos Tribunais de Contas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Wondershare PDFelement